

Rapport de la

Commission

d'étude

de la politique

de sécurité

08.2024

La situation sécuritaire en Europe s'est récemment considérablement détériorée.

La situation mondiale est caractérisée par trois évolutions principales :

le défi posé aux supériorités politique, économique et militaire des États-Unis,

le conflit entre autocrates et démocraties et une nouvelle image de soi du Sud

global.

Il est largement incontesté qu'un « désordre mondial » est à prévoir dans un avenir proche, car le système de sécurité collective est endommagé.

L'ordre d'après-guerre en Europe et par conséquent aussi en Suisse en est particulièrement affecté.

Table de matières

Résumé 5

Rapport 16

Introduction 16

Mandat et but 16

Composition de la commission 16

Méthode de travail 17

Structure du rapport 17

Sécurité et politique de sécurité 17

1 Situation initiale 19

1.1 **Développements géopolitiques et tendances** 19

1.2 **Conséquences pour l'Europe et la Suisse** 22

1.3 **Appréciation des menaces et des dangers** 23

1.3.1 Guerre ouverte 23

1.3.2 Guerre hybride 23

1.3.3 Sécurité intérieure 25

2 Neutralité 27

2.1 **Documents de base et exposés** 27

2.2 **Discussion** 28

2.2.1 Adaptation de la politique de neutralité 28

2.2.2 Neutralité armée 29

2.2.3 Bases du droit international public 29

2.2.4 Exportations de matériel de guerre 29

2.2.5 Bons offices, engagement humanitaire, promotion de la paix 30

2.3 **Conclusions et recommandations** 30

3 Environnement en matière de politique de sécurité et coopération internationale 31

3.1 **Documents de base et exposés** 31

3.1.1 Rapports 31

3.1.2 Environnement en matière de politique de sécurité 31

3.1.3 Coopération Suisse-OTAN 33

3.1.4 Coopération Suisse-UE 33

3.1.5 Attentes exprimées envers la Suisse 33

3.2 **Discussion** 34

3.2.1 Défense commune et dissuasion 34

3.2.2 Coopération et neutralité 35

3.2.3 Limites de la défense autonome 36

3.2.4 Coopération en matière d'armement 37

3.2.5 Promotion militaire de la paix et diplomatie 37

3.3 **Conclusions et recommandations** 39

4	Instruments de la politique de sécurité :	
	armée, protection de la population et autres instruments de la Confédération et des cantons	42
4.1	Documents de base et exposés	42
4.1.1	Armée	43
4.1.2	Protection de la population	44
4.1.3	Subsidiarité : le point de vue des cantons	44
4.2	Discussion	46
4.2.1	Capacités de l'armée	46
4.2.2	Protection de la population	47
4.2.3	Problématique des effectifs	47
4.2.4	Résilience de la société et volonté de défense	49
4.2.5	Guerre Hybride	50
4.2.6	Subsidiarité	50
4.3	Conclusions et recommandations	51
5	Politique d'armement	55
5.1	Documents de base et exposés	55
5.2	Discussion	55
5.3	Conclusions et recommandations	57
6	Approvisionnement économique du pays	60
6.1	Documents de base et exposé	60
6.2	Discussion	61
6.3	Conclusions et recommandations	62
	Annexe	64
	Composition de la commission d'étude de la politique de sécurité	64

Terminologie des majorités/minorités

La commission de 21 membres se compose de 20 membres votants au total (Wolfgang Ischinger, en tant que citoyen allemand, ne prend pas position sur les recommandations).

Les majorités ou minorités mentionnées dans le texte sont définies comme suit :

20	=	unanimité
18-19	=	très large majorité
15-17	=	grande majorité
11-14	=	majorité
10	=	la moitié
6-9	=	minorité importante
3-5	=	minorité
1-2	=	voix éparses
0	=	personne

Résumé

Mandat et but

La guerre en Ukraine a fondamentalement modifié la situation sécuritaire en Europe. Cela soulève également des questions fondamentales sur l'orientation future de la politique de sécurité suisse. La cheffe du DDPS a donc créé en août 2023 une commission d'étude chargée d'apporter des compétences et des points de vue différents en dehors de l'administration fédérale afin de conduire le débat public sur la politique de sécurité et de contribuer à son orientation à long terme. Le rapport vise à donner des impulsions et à contribuer aux débats public et parlementaire et à servir de base à la stratégie de politique de sécurité, qui est prévue pour 2025.

Dans le passé, des commissions d'étude sur des questions stratégiques ont été créées à plusieurs reprises après des changements importants dans la situation de la politique de sécurité en Suisse. De 1967 à 1969, la commission Schmid a rédigé le rapport «Fondements d'une conception stratégique pour la Suisse», qui a influencé l'orientation de la politique militaire et de sécurité de la Suisse pendant des décennies. La commission Brunner a été active de 1996 à 1998. Son rapport a confirmé la voie adoptée par le Conseil fédéral vers une politique de sécurité plus ouverte. Les deux commissions ont été mises en place par le Département militaire fédéral (DMF) de l'époque.

Aujourd'hui, les défis posés à une politique de sécurité pour la Suisse durable et reposant sur une large base sont au moins aussi grands qu'ils l'étaient à la fin des années 1960 et 1990. Les commissions Schmid et Brunner se sont principalement préoccupées du positionnement de la Suisse pendant et après la guerre froide. Aujourd'hui, à la lumière d'une polarisation renouvelée et probablement durable entre les États occidentaux et la Russie, et peut-être aussi la Chine, l'objectif est de concevoir une politique de sécurité qui serve globalement et durablement les intérêts de la Suisse et qui corresponde à ses valeurs.

Composition de la commission

Afin que la commission d'étude puisse travailler sur des bases solides en ce qui concerne le droit, l'histoire et les réalités de la politique de sécurité en Suisse et à l'étranger, sa composition est large. Ses membres

sont issus de la politique et des autorités, de la diplomatie, de la science, de la société civile, de la jeunesse et de l'économie. (La liste des membres de la commission d'étude se trouve en annexe au rapport.)

La conseillère fédérale Viola Amherd a confié la présidence de la commission à Valentin Vogt, président de l'Union patronale suisse jusqu'à fin juin 2023. L'auteur du rapport est Katja Gentinetta, philosophe et conseillère politique.

Focalisation et délimitation

Aujourd'hui, la politique de sécurité est comprise de manière étendue. Elle ne se concentre plus uniquement sur l'intégrité de la communauté, mais plutôt sur l'ensemble du domaine de la qualité de vie des citoyennes et citoyens. Concernant sa mission, le groupe d'étude a néanmoins décidé d'avoir un point de convergence. La politique de défense, la promotion militaire de la paix et la diplomatie, la maîtrise des catastrophes, l'approvisionnement économique du pays, la protection de la population et les mesures de sécurité intérieure résultant de l'évolution de la situation sécuritaire sont explicitement abordés. Les menaces posées par le changement climatique ou la politique climatique, la sécurité énergétique, la politique migratoire ainsi que la sécurité sociale et donc la politique sociale ne sont pas abordées de manière approfondie. Cependant, la commission souligne que la politique climatique, en tant que question transversale, doit également être incluse dans la politique de sécurité, car le changement climatique et ses effets conduisent à une multiplication et à une intensification des risques sociaux et des conflits. L'énergie doit également être considérée comme faisant partie de l'approvisionnement national et doit être incluse dans les considérations de politique de sécurité.

Méthode de travail

Après un échange introductif sur les connaissances de base en matière de sécurité et de politique de sécurité, les thèmes à discuter ont été déterminés. Les membres de la commission ont reçu des documents de base pour chaque sujet, et des expertes et experts ont introduit les thèmes. Lors du débat qui a suivi, des questions ont pu être posées et des opinions et points de vue ont pu être échangés. En outre, onze membres de la

commission ont eu l'occasion de se rendre à Bruxelles, de rencontrer directement des représentantes et représentants de l'UE et de l'OTAN ainsi que des missions suisses et d'échanger avec eux.

À la suite des réunions, les membres ont été invités à soumettre des recommandations. Sur cette base, une première version de chaque chapitre a été rédigée, qui a été envoyée aux membres pour un examen critique. Les recommandations ont fait l'objet d'un vote. La commission a opté pour cette approche afin de pouvoir formuler des recommandations concrètes et spécifiques malgré la diversité de sa composition. Les majorités et minorités qualifiées reflétées dans les discussions sont basées sur les résultats du vote. Ils reposent sur une définition précise (cf. l'annexe). Toutes les recommandations figurent dans le rapport détaillé, y compris le résultat des votes.

Les recommandations de la commission visent à préparer adéquatement la Suisse aux évolutions qui pourraient survenir en raison d'une situation sécuritaire aggravée. Elles visent à servir la sécurité de la Suisse, sa capacité de défense et par conséquent l'effet de dissuasion.

Structure du rapport

Le rapport comprend les éléments suivants :

La **synthèse** est un extrait du rapport intégral. Outre un résumé de la situation initiale, elle contient les conclusions de la commission sur les différents thèmes ainsi que les recommandations à l'attention du Conseil fédéral qui ont été approuvées par une majorité de la commission.

Le **rapport** détaillé fournit pour chacun des sujets abordés un aperçu des bases et des exposés servant de point de départ à la discussion. Il résume les discussions avec les différents aspects abordés, les opinions majoritaires et minoritaires ainsi que les propositions et suggestions individuelles. À la fin de chaque chapitre figurent les recommandations votées par les membres de la commission.

Les **annexes** au rapport comportent :

- La liste des membres de la commission
- La liste des conférencières et conférenciers externes
- La terminologie des majorités/minorités

1 Situation géopolitique, tendances et menaces

La situation sécuritaire en Europe s'est récemment considérablement détériorée. La situation mondiale est caractérisée par trois évolutions principales : le défi posé aux supériorités politique, économique et militaire des États-Unis, le conflit entre autocrates et démocraties et une nouvelle image de soi du Sud global. Il est largement incontesté qu'un « désordre mondial » est à prévoir dans un avenir proche, car le système de sécurité collective est endommagé. L'ordre d'après-guerre en Europe et par conséquent aussi en Suisse en est particulièrement affecté.

Russie-Ukraine. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, qui viole le droit international, détermine la situation sécuritaire en Europe. Avec sa guerre

d'agression, la Russie a opéré une triple rupture : avec l'Ukraine en tant qu'État souverain, avec l'Europe et avec l'Occident. Par son impérialisme nucléaire, la Russie vise à restaurer une sphère d'influence en Europe. Une confrontation entre la Russie et l'OTAN ne peut être exclue.

Balkans occidentaux. La région de l'ex-Yougoslavie reste un foyer de troubles, même vingt ans après la fin de la guerre. Les tensions entre la Serbie et le Kosovo se sont considérablement accrues, et en Serbie comme en Bosnie, il existe des groupes qui, avec le soutien de Moscou, provoquent des troubles. La Chine est également présente dans la région avec ce qu'elle appelle la « Belt and Road Initiative » (Nouvelle Route de la soie),

qui complique encore davantage les relations entre les pays des Balkans occidentaux et l'UE.

Proche-Orient. La situation au Proche-Orient reste tendue, même plus de 70 ans après la création de l'État d'Israël. Depuis le massacre brutal et la prise d'otages perpétrés par le Hamas en Israël le 7 octobre 2023, la guerre est déclarée en Israël et en Palestine. Alors que l'Iran étend continuellement son influence dans la région, les États-Unis et leurs alliés tentent d'empêcher une conflagration par la diplomatie et leur présence en Méditerranée, en mer Rouge et dans le golfe Persique. Une guerre de longue durée et des conflits par procuration ne peuvent être exclus.

Afrique. En Afrique, l'influence de la Russie et de la Chine augmente, de même que celle de pays arabes, tandis que celle de l'Occident diminue. Cela se montre également dans le comportement électoral à l'Assemblée générale des Nations Unies. Les États-Unis et l'Europe risquent de perdre leurs partenaires dans la coopération au développement et la promotion de la démocratie ainsi que dans la lutte contre le terrorisme et les migrations incontrôlées.

Chine/Pacifique. En tant que grande puissance, la Chine affirme ses prétentions à l'échelle mondiale. Elle a déclaré la « réunification » avec Taïwan comme objectif officiel et n'exclut explicitement pas le recours à des moyens militaires. Par le biais de la *China and Central and Eastern European Countries Cooperation* (China-CEEC Cooperation), en plus de ce qu'elle appelle la Belt and Road Initiative (BRI), la Chine étend son influence en Europe. Au sein de l'ONU, avec de nombreux États du Sud global, elle s'engage résolument pour une non-ingérence dans les affaires intérieures.

Globalement, ces évolutions conduisent à un **affaiblissement du système de sécurité collective**. Une incapacité totale à agir du Conseil de sécurité, comme cela a été le cas pendant la guerre froide, ne peut être exclue.¹ Conjugué à la **démondialisation**, au **réarmement mondial**, y compris dans l'espace, au développement et à l'utilisation de **systèmes d'armes autonomes** et de **nouvelles technologies**, à la **menace nucléaire** accrue posée par la Russie et d'autres pays, et à la probable **concentration des États-Unis sur la région indo-pacifique**, cela conduit à une détérioration massive de la situation sécuritaire européenne.

Les évolutions possibles suivantes devraient être envisagées pour la future politique de sécurité de la Suisse :

- Ce n'est que si l'Occident réussit à rétablir l'**intégrité territoriale de l'Ukraine** qu'un ordre fondé sur des règles sera maintenu, dans lequel le droit international sera appliqué et les contrevenants seront punis. Sinon, cet ordre restera faible et l'Europe menacée, notamment par la Russie.
- L'Europe est depuis longtemps déstabilisée par des campagnes de désinformation et des cyberattaques. Une intensification de la **guerre hybride** – avec des attaques terroristes (menées par des États) contre des infrastructures critiques, des centres de transport, des entreprises, des hôpitaux, des autorités, etc. – pourrait rapidement mettre l'Europe à genoux.
- Les partis populistes des deux côtés de l'échiquier politique dans divers pays européens s'efforcent déjà de **rapprocher leurs États de régimes autocratiques**. Les élections en Europe et dans les États membres de l'UE accentuent cette évolution.
- Il ne peut être exclu que la guerre d'agression de la Russie s'étende à d'autres États frontaliers et **donc à l'OTAN**. On peut partir de l'idée que Poutine testera au moins l'obligation d'assistance des alliés. Un point culminant possible serait atteint dans les années 2028-2033.
- Si la dissuasion assurée par une Europe unie et l'OTAN ne fonctionne pas ou si une Europe militairement faible ne peut pas se défendre, la **stabilité de l'Europe est sérieusement menacée**.
- Le soutien de la Russie par la **Corée du Nord et la Chine** ainsi que l'intention manifeste d'intégrer Taïwan intensifie encore le conflit entre démocraties et autocraties.
- Même s'il n'y a pas de conflit militaire dans les pays européens de l'OTAN et que le conflit entre la Russie et l'Ukraine peut être gelé, la **fragmentation mondiale** se poursuivra.
- À moyen terme, soit une bipolarité entre les États-Unis et la Chine, soit une nouvelle pentarchie avec les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Europe et l'Inde pourraient se constituer.²

¹ Cf. Fabien Merz: *Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat*; dans: *Bulletin 2023 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, CSS, p. 27-46

² Herfried Münkler: *Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*. Berlin 2023

L'Europe pourrait ainsi devenir la grande victime de cette fragmentation mondiale. Si les forces centrifuges continuent à se renforcer, une nouvelle division pourrait survenir, voire dans le pire des cas, des guerres par procuration.³

La Suisse est directement ou indirectement concernée par toutes ces évolutions. En tant que plaque tournante des transports et de l'énergie, mais aussi avec son système financier et son économie mondiale ouverte, elle constitue une cible attractive et un point de départ idéal pour influencer ses pays voisins et l'Europe et pour provoquer plus ou moins directement l'OTAN.

La Suisse a par conséquent tout intérêt à œuvrer à la stabilité de l'Europe et à apporter une contribution à sa sécurité.

Une **guerre ouverte** en Europe, qui s'étendrait aux pays de l'OTAN, ne peut être exclue. Compte tenu des diverses possibilités de guerre hybride, une at-

taque armée contre la Suisse reste plutôt improbable selon le Service de renseignement de la Confédération (SRC, 2023). En revanche, selon le directeur du SRC, la Suisse est déjà engagée dans une **guerre hybride**.⁴ **L'influence et la désinformation**, le contournement de sanctions, **l'espionnage**, **les cyberopérations**, le piratage et **la weaponization of everything** font partie du quotidien du SRC. La commission voit la principale menace pour la Suisse dans cette guerre hybride, alors même que la Suisse est exposée et constitue une cible intéressante en raison de ses **infrastructures critiques** (énergie, trafic des paiements), également cruciales pour l'Europe. D'autres menaces incluent le **terrorisme et l'extrémisme** ainsi que la **criminalité grave et organisée**. Les problèmes de **chaîne d'approvisionnement** ainsi que les **catastrophes** et les **situations d'urgence naturelles** restent également des dangers.

2 Révision de la politique de neutralité

Depuis l'attaque russe contre l'Ukraine, la neutralité est redevenue le sujet d'un débat politique, tant en Suisse qu'à l'étranger. La pression sur la Suisse pour qu'elle clarifie sa position s'accroît.

Compte tenu des défis en matière de politique de sécurité, une grande majorité des membres de la commission estime qu'il est nécessaire de **réviser la politique de neutralité** de la Suisse. Ils préconisent de se concentrer davantage sur sa fonction de sécurité et de conserver un certain degré de flexibilité. La grande majorité des membres de la commission soutient la conception du Conseil fédéral selon laquelle la neutralité est un **instrument** et non une finalité de l'État.

D'un autre côté, une politique de neutralité révisée doit également s'appuyer sur le droit international. Une majorité de la commission soutient un **alignement plus fort de la neutralité sur la Charte des Nations Unies**

et donc une distinction entre l'agresseur et la victime, qui a le droit de se défendre. Cependant, dans le cadre d'une telle révision, une minorité souhaiterait une **mise à jour de la Convention de La Haye** – en tenant compte de la Charte des Nations Unies *ou alors* ce qui constituerait une base pour un retour adapté à la neutralité intégrale dans la perspective d'une nouvelle guerre froide.

Quoi qu'il en soit, le **système de sécurité collective** doit être renforcé. L'ONU devrait à nouveau devenir davantage capable d'agir.

La loi sur le matériel de guerre a aussi fait l'objet des débats, dont la pratique actuelle, pour une majorité de la commission, va bien au-delà des restrictions de neutralité imposées par la Convention de La Haye. Par ses règles restrictives en matière de réexportation, la Suisse entrave la solidarité des autres pays avec les victimes de la guerre d'agression. Une grande majorité

³ Cf. Georg Häsler, dans : Martin Meyer et Georg Häsler (éd.): *Sicherheitspolitik Schweiz*, p. 28 ss

⁴ « Quantum Computing, künstliche Intelligenz, synthetische Biologie, Nanotechnologie. Das kommt alles auf uns zu. » Interview avec Christian Dussey, NZZ du 10.4.2024

préconise donc une révision à plus long terme et plus approfondie de la loi sur le matériel de guerre que l'ajustement actuellement discuté au Parlement (cf. le chapitre Politique d'armement). Quelle que soit l'interprétation de

la neutralité, la Suisse doit attacher davantage d'importance aux instruments de promotion de la paix tels que la prévention et la résolution des conflits.

→ Une grande majorité de la commission recommande au Conseil fédéral de **réviser la politique de neutralité** et de reprendre rapidement la discussion sur l'adaptation de la neutralité, interrompue en 2022.

→ Une majorité de la commission soutient une révision **alignée de manière accrue sur la Charte des Nations Unies**. Ce réalignement vise, sur la base de la Constitution fédérale, à développer la coopération en matière de politique de sécurité et de défense qui sert à protéger la Suisse.

→ Une grande majorité de la commission est favorable à ce que la politique de neutralité révisée serve de base à une révision fondamentale **de la LFMG** et à la conception du **régime suisse de sanctions**.

3 Évolution de la coopération internationale vers une défense commune

La Suisse peut se prévaloir de nombreuses années de coopération en matière de sécurité en Europe. Sur le plan bilatéral, la Suisse travaille en étroite collaboration avec ses pays voisins, mais aussi avec les États-Unis et d'autres pays européens. En tant que pays tiers, la Suisse peut coopérer dans une certaine mesure au niveau multilatéral, notamment avec l'OTAN et l'UE. Depuis 1996 elle travaille avec l'OTAN dans le cadre du *Partnership for Peace (PfP)*. Avec l'UE ou avec l'*European Defence Agency (EDA)* la Suisse a signé en 2012 un accord de coopération juridiquement non contraignant, complété en 2022 par un accord sur la protection des informations. Néanmoins, la Suisse reste le **seul pays d'Europe à avoir renoncé à une obligation d'assis-**

tance réciproque, de la part d'autres pays européens et envers eux.⁵

L'OTAN reste le garant de la politique de sécurité de l'Europe dans un avenir prévisible. Elle constitue la référence pour les armées modernes et définit les normes de la technologie des armements occidentaux. La coopération en matière de défense entre les États membres de l'OTAN et leurs partenaires est fondée sur le principe selon lequel toute décision au niveau politique est libre, mais repose sur des normes et des processus soigneusement et systématiquement élaborés.

Tous les États membres de l'UE font partie de la *politique de sécurité et de défense commune (PSDC)*. Depuis 2016, l'UE s'efforce de développer ses capacités militaires et son industrie d'armement et de réduire ses

⁵ Cf. à ce sujet le chapitre 3.1.2 TUE sur le devoir d'assistance au sein de l'Union européenne

dépendances stratégiques (cf. le Strategic Compass for Security and Defence de 2022 et la Stratégie de promotion de l'industrie de défense de 2024).

Les membres de la commission conviennent en principe que la coopération avec l'OTAN, l'UE et les partenaires bilatéraux est utile et nécessaire à la sécurité de la Suisse. **La coopération avec l'OTAN et l'UE est complémentaire.**

La Suisse **ne peut pas représenter une faille de sécurité en Europe**. Sa situation géographique au milieu de l'UE rend évidente la nécessité d'une coopération en matière de défense. À l'inverse, la Suisse, comme tous les autres pays européens, n'est guère à l'abri des menaces hybrides. La défense doit donc pouvoir s'effectuer en coopération dans tous les espaces d'opération⁶ et sur tout le spectre de la menace.

La neutralité ne fait pas obstacle à une coopération avec l'OTAN en matière de politique de sécurité. En revanche, la pratique actuelle de la réexportation d'armes est rejetée (voir aussi la recommandation dans le chapitre sur la neutralité). Une minorité est favorable

à l'adhésion à l'OTAN, car elle voit dans cette démarche l'unique garantie de politique de sécurité.

Il y a également un consensus sur le fait que la **promotion militaire** de la paix contribue également à la sécurité internationale, et selon la stratégie de politique étrangère 2024-2027 elle devra être **développée**. La coopération internationale doit également s'exprimer au niveau **diplomatique et juridique**, notamment dans le cadre de l'ONU mais aussi de l'OSCE. À cela appartient également le **contrôle international des armements**, un cadre juridique pour l'intelligence artificielle (IA), les aspects de la **politique climatique** pertinents pour la politique de sécurité ainsi que la **promotion civile de la paix**. Grâce à son expertise technologique et à l'importance de Genève en tant que lieu de gouvernance mondiale, la Suisse peut y apporter une contribution significative. Une minorité de la commission est favorable à ce que la Suisse signe le Traité d'interdiction des armes nucléaires (TPNW, TIAN en français), car elle y voit un premier pas vers l'interdiction des armes nucléaires.

Recommandations concernant la coopération de défense

- La commission recommande dans sa grande majorité d'établir une coopération avec l'OTAN et l'UE qui aille **au-delà de la collaboration actuelle**. Il s'agit d'orienter cette coopération vers une **capacité de défense commune**. Cela va également **renforcer notre propre capacité de défense** et garantir que **la Suisse ne constitue pas une faille en matière de sécurité sur le continent**.
- La commission recommande dans sa grande majorité que les coopérations soient en principe examinées et développées où cela est sensé dans **tous les espaces d'opération** et sur tout le spectre de la menace. La commission recommande spécifiquement une coopération dans les domaines suivants: **formations** communes et **exercices** bilatéraux et multilatéraux; adaptation des **bases légales** correspondantes ainsi que **défense contre les missiles balistiques guidés**.
- La commission recommande dans sa grande majorité que la Suisse établisse la liste des **attentes à notre propre capacité de défense**, un **catalogue de contreparties** à l'attention des partenaires, et assure les **ressources personnelles et financières nécessaires**.

⁶ Un espace d'opération est un espace militairement ou physiquement défini dans ou à partir duquel un effet est obtenu. Une distinction est faite entre l'espace extra-atmosphérique, l'espace aérien, le sol, l'espace maritime, l'espace électromagnétique, le cyberspace et l'espace d'information.

Recommandations concernant la promotion militaire de la paix et la diplomatie

- La commission recommande avec une large majorité **de développer la promotion militaire de la paix** (voir également la stratégie de politique étrangère 2024-2027) et de l'utiliser, lorsque cela est raisonnable et possible, pour renforcer sa propre capacité de défense et son interopérabilité.
- La commission recommande dans sa grande majorité la mise sur pied d'un **deuxième contingent** dès qu'une opportunité appropriée se présente. En outre, il s'agit d'examiner comment les opérations de consolidation de la paix et la formation à l'étranger peuvent devenir **encore plus attrayantes**, tant pour les militaires de milice que pour les professionnels.
- La commission recommande dans sa grande majorité de poursuivre la **coopération internationale également au niveau diplomatique et juridique**, notamment dans le cadre de l'ONU et de l'OSCE. Les efforts en matière de **contrôle international des armements**, en particulier concernant les systèmes d'armes autonomes et, de manière générale, les Emerging and Disruptive Technologies EDT, doivent être accrus.

4 Alignement des instruments de la politique de sécurité à la situation sécuritaire aggravée

La nouvelle situation sécuritaire en Europe nécessite également une analyse des instruments de politique de sécurité de la Suisse, prévus pour tout l'éventail des événements et des menaces, afin de pouvoir réagir rapidement et efficacement.

Le constat est sans appel: **l'armée manque aujourd'hui d'effectifs, d'équipements, de formation et de ravitaillement**. Avec le budget 2024 présenté par le Conseil fédéral et le Plan intégré des tâches et des finances PITF 2025-2027, qui prolonge l'augmentation des dépenses pour l'armée à 1% du PIB jusqu'en 2035, l'écart entre la dynamique de la politique de sécurité dans le monde et la planification de la défense en Suisse est trop grand.

Pour une majorité de la commission, l'insuffisance de l'alimentation en personnel de l'armée constitue le plus grand obstacle sur la voie d'une armée apte à l'engagement. La Suisse connaît un service militaire obligatoire. Mais les femmes, les Suisses de l'étran-

ger et les doubles nationaux (s'ils démontrent qu'ils accomplissent leur service à l'étranger) en sont exclus. Au moins un tiers des tranches d'âge admissibles au service militaire sont composées d'hommes sans nationalité suisse et, en général, le service militaire obligatoire n'est plus appliqué de manière suffisamment cohérente.

La **protection civile** a également été négligée les années précédentes en raison de la diminution des menaces, mais aussi à cause du nombre croissant des catastrophes environnementales et humanitaires liées au climat. Il est important de reconstruire les capacités dans le contexte de conflits armés. Pour une grande majorité de la commission, renforcer la résilience face aux menaces hybrides et à d'autres menaces est également une tâche permanente pour l'ensemble de l'État et de la société, qui doit être menée en coopération avec tous les niveaux étatiques ainsi qu'avec la société civile, les entreprises, la science et les médias. Des mesures sont

donc nécessaires pour renforcer la résilience sociale et la volonté de défense.

Du point de vue de nombreux experts et expertes, le monde est déjà dans une phase d'avant-guerre – et, selon le directeur du SRC⁷, la Suisse est confrontée à une guerre hybride. Dans une telle situation, l'analyse

et l'anticipation revêtent une grande importance. Le Conseil fédéral et le Services de renseignement doivent disposer de bases juridiques et d'instruments leur permettant de réagir et de prendre les mesures appropriées. La **souveraineté dans l'espace informationnel** n'est pas encore garantie, mais elle est très importante.

Recommandations concernant l'armée

- La commission recommande dans une très large majorité l'élaboration d'une **conception de défense globale** adaptée à la situation de la menace actuelle. Celle-ci doit clarifier les tâches et l'interaction de l'armée et de la défense civile, promouvoir la résilience de l'économie et de l'administration et préparer la population. L'objectif est d'instaurer une capacité de conduite intégrale en matière de sécurité extérieure et intérieure, à tous les niveaux du fédéralisme, en coopération avec l'armée et les partenaires étrangers. Les **stratégies contre la conduite de la guerre hybride, y compris l'influence et la désinformation**, doivent également être incluses dans ce concept.
- La commission recommande dans une très large majorité que **l'armée** soit réorientée vers sa **capacité de défense** afin qu'elle puisse remplir sa mission constitutionnelle. Elle doit maîtriser le **combat interarmes** et être capable de repousser une attaque conventionnelle avec tous ses moyens. La **structure organisationnelle** de l'armée doit également être alignée sur la mission de défense.
- La commission recommande dans sa grande majorité de **suivre le plan présenté par l'armée** et d'assurer son financement. Le budget de l'armée doit être porté à **1% du PIB d'ici 2030**.
- Afin d'augmenter l'effectif réglementaire de l'armée, la commission recommande à une grande majorité d'obliger les **doubles nationaux résidant en Suisse** à effectuer leur service militaire en Suisse. Une majorité de la commission recommande **le regroupement du service civil dans la protection civile, l'application cohérente de l'obligation de servir** dans l'armée, conformément à l'égalité face aux obligations militaires, et un âge maximal de 35 ans pour accomplir l'école de recrues.
- De manière générale, une grande majorité de la commission recommande de **renforcer la résilience sociale et la préparation mentale à la défense**. L'accent est mis sur la sensibilisation, la formation et les exercices visant à renforcer la capacité de résistance individuelle et sociétale face aux menaces hybrides et aux attaques armées.

Recommandations concernant la protection de la population

- La commission recommande à l'unanimité que la **protection de la population soit également renforcée et adaptée à la situation sécuritaire**. La **protection civile** doit également être préparée à sa **mission en cas de guerre**. Les compétences dans les tâches centrales de protection (alerte, évacuations à grande échelle, soins, sauvetage, secours et ravitaillement) doivent être restaurées et **exercées** avec la participation de la population. La Confédération doit promouvoir activement la coordination des organisations de protection civile.
- La commission recommande à une très large majorité que la **résilience de la population** soit renforcée et **sensibilisée à la menace aggravée**.

⁷ « Quantum Computing, künstliche Intelligenz, synthetische Biologie, Nanotechnologie. Das kommt alles auf uns zu. » Interview avec Christian Dussey, NZZ du 10.4.2024

- La commission recommande dans une très large majorité **d'adhérer au European Union Civil Protection Mechanism (EUCPM)**, afin d'améliorer la coopération internationale, en particulier avec les pays voisins.
- La commission recommande à une très large majorité d'améliorer la **protection des infrastructures critiques**. La Confédération devrait avoir la possibilité de les examiner régulièrement et, si nécessaire, de donner des instructions.
- Compte tenu de la situation de la menace, la commission recommande dans une très large majorité que **les instruments de sécurité de la Confédération, des cantons et des communes soient rapidement clarifiés et coordonnés**. La **banque de données de police nationale** doit être considérée comme urgente et réalisée. De manière générale, la **coopération policière en Suisse** doit être améliorée. La coopération entre la Confédération et les cantons dans la **gestion des crises** doit être améliorée et exercée.
- La commission recommande dans sa majorité de renforcer et d'améliorer la **coopération civilo-militaire** dans le domaine des **catastrophes environnementales et humanitaires liées au climat**.

Recommandations concernant d'autres instruments de la politique de sécurité

- La commission recommande à l'unanimité qu'une attention particulière soit accordée à **l'influence et à la désinformation**. Des systèmes d'observation, d'alerte et de défense doivent être développés et mis en place.
- La commission recommande à une large majorité que les **bases juridiques du SRC** soient adaptées aux exigences actuelles. Plus précisément, les obstacles actuels à la poursuite d'activités d'influence devraient être éliminés.
- La commission recommande à une large majorité d'augmenter le **dispositif de défense** contre le renseignement prohibé. Il convient en particulier d'encourager l'expulsion des espions étrangers.
- La commission recommande à une large majorité que les **médias subventionnés et bénéficiaires d'une concession de la Confédération** dans le cadre de l'aide à la presse soient tenus de manière adéquate à prendre des mesures contre la désinformation et les campagnes d'influence.
- La commission recommande à une large majorité que **l'analyse et l'anticipation** de la politique de sécurité soient renforcées, notamment par des séances d'information régulières du Conseil fédéral.
- La commission recommande à une grande majorité d'examiner si les mesures dont dispose le Conseil fédéral dans une **phase de tension croissante** sont suffisantes ou doivent être élargies.
- La commission recommande à une large majorité que la **cybersécurité** reçoive l'attention nécessaire à tous les niveaux de la Confédération et des cantons, y compris d'éventuelles prescriptions pour les particuliers. Les mesures de prévention correspondantes ne peuvent être déléguées.

5 Alignement de la politique d'armement sur la défense commune

La politique d'armement est un élément central de la politique de sécurité. Elle garantit les capacités industrielles nécessaires pour assurer le fonctionnement, la capacité d'engagement et la pérennité des systèmes de l'armée.

L'industrie de l'armement basée en Suisse y apporte une contribution importante. Elle repose sur trois piliers : les exportations, le marché suisse et la coopération. Aucun de ces piliers ne doit faire défaut. La coopération avec les meilleurs chercheurs et chercheuses de Suisse est également importante. La robotique, les technologies contrôlées par l'IA et les systèmes d'armes autonomes, qui peuvent aussi être utilisés dans la guerre, demandent des conditions-cadres juridiques

Dans le même temps, l'importance du marché européen de l'armement est considérable. Puisque tous les pays dépendent de la coopération, de vastes programmes de l'UE ont été lancés. Une majorité de la commission est convaincue que la Suisse doit égale-

ment coopérer avec l'UE dans ce domaine. Il est difficile de faire venir des technologies en Suisse, car les entreprises étrangères ne sont disposées à le faire que si elles peuvent importer et réexporter la production.

La politique d'exportation et l'interdiction de ré-exportation ont fait l'objet de discussions intensives. Une majorité – analogue à la discussion liminaire sur la révision de la politique de neutralité – est d'avis de continuer à s'en tenir aux pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre, et de lever l'interdiction de la réexportation pour ces pays répertoriés à l'annexe 2.

Étant donné que les exportations d'armes suscitent toujours de vifs débats politiques intérieurs et nuisent à la réputation de la Suisse à l'étranger, une minorité plaide soit pour un abandon complet de l'industrie d'armement tournée vers l'exportation, soit pour qu'elle se limite à ce qui est strictement nécessaire à l'armée.

- La commission recommande dans sa grande majorité que **l'industrie d'armement suisse** soit renforcée et adaptée à la nouvelle situation de la menace. La politique compensatoire (« politique offset ») doit également viser stratégiquement à renforcer l'industrie de l'armement.
- La commission recommande dans sa majorité que **l'innovation** dans l'industrie d'armement en Suisse soit renforcée par des conditions-cadres appropriées. En matière d'achats d'armes, la **Suisse en tant que site industriel** doit être considérée comme un critère d'évaluation. Les aspects de politique de sécurité doivent également être pris en compte dans la stratégie de propriété industrielle de défense basée en Suisse.
- La commission recommande que **l'accès aux programmes d'armement de l'UE et de l'OTAN** soit garanti. Une majorité se prononce pour un accord bilatéral d'accès au marché, une minorité importante est en faveur d'une participation aux programmes.
- La commission recommande dans sa majorité que les **exportations d'armes soient adaptées aux évolutions géopolitiques** et réorientées grâce à une révision de l'ordonnance sur le matériel de guerre. L'accent doit être mis sur les États dotés d'un régime démocratique. **L'interdiction de réexportation doit être levée pour les pays répertoriés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre.**
- La commission recommande à la majorité qu'outre l'engagement au niveau international, la Suisse crée également **des bases légales pour l'utilisation de l'IA, de la robotique et des systèmes d'armes autonomes**. Une très large majorité de la commission recommande de former davantage de spécialistes dans ce domaine et de fournir les ressources nécessaires.

6 Garantie de l'approvisionnement économique du pays

Les vulnérabilités et les dépendances économiques ont été impitoyablement mises en évidence à la suite de la pandémie de COVID. Depuis, les chaînes d'approvisionnement se sont restructurées. Les tentatives visant à ramener les industries en Suisse ou en Europe se sont avérées difficiles. L'approvisionnement économique du pays a tiré les leçons de la pandémie, mais doit réexaminer ses mesures compte tenu de la nouvelle situation sécuritaire.

L'autosuffisance serait une illusion. La Suisse ne peut renforcer sa résilience que grâce à un système de commerce extérieur fonctionnel. En tant que pays disposant de peu de ressources et fortement dépendant des importations, la Suisse a développé un système de réserves obligatoires.

Il est expressément souligné que l'énergie doit également être considérée comme faisant partie de l'ap-

provisionnement du pays et qu'il convient de lui accorder l'importance qu'elle mérite dans la politique de sécurité.

L'approvisionnement du pays doit être assuré non seulement pour les biens indispensables, mais aussi pour les biens stratégiques, à savoir les matières premières critiques et les terres rares, d'autant plus que la Suisse est une place importante pour les entreprises minières et le négoce de matières premières. Cet approvisionnement doit être assuré grâce à la coopération avec d'autres pays.

Les initiatives de politique industrielle doivent également être examinées sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement. En fin de compte, la dépendance unilatérale et risquée aux combustibles fossiles et aux États autocratiques doit être réduite.

- La commission recommande à l'unanimité que **l'énergie** soit considérée comme faisant partie de l'approvisionnement national et intégrée dans la stratégie de politique de sécurité.
- Dans une très large majorité, la commission recommande que les **stocks obligatoires légaux** soient révisés et que l'approvisionnement économique du pays et l'économie soient inclus comme acteurs dans la gestion stratégique des crises. Ici aussi, la coopération entre la Confédération et les cantons doit être garantie.
- La commission recommande à une très large majorité de considérer **les accords bilatéraux avec l'UE** comme faisant partie de l'approvisionnement économique du pays et d'utiliser tous les moyens pour le garantir.
- La commission recommande à une grande majorité que **le commerce extérieur et la politique économique** soient considérés comme faisant partie de l'approvisionnement économique du pays. La Suisse doit avoir une vue d'ensemble des biens critiques et stratégiques, diversifier ses chaînes d'approvisionnement, harmoniser les processus d'autorisation de mise sur le marché et les réglementations de conformité et renforcer l'économie circulaire.
- La commission recommande à une grande majorité que la population soit sensibilisée à la conservation des **provisions domestiques**.
- La commission recommande à une grande majorité que les **propositions de politique industrielle** soient également examinées sous l'angle de la sécurité d'approvisionnement et que les **dépendances, y compris aux combustibles fossiles**, soient réduites.
- La commission recommande à la majorité de réduire autant que possible la **dépendance aux régimes autocratiques**, en particulier pour les matières premières et les produits semi-finis nécessaires aux industries critiques.

Rapport

Introduction

Mandat et but

La guerre en Ukraine a fondamentalement modifié la situation sécuritaire en Europe. Cela soulève également des questions fondamentales sur l'orientation future de la politique de sécurité suisse. La cheffe du DDPS a donc institué en août 2023 une commission d'étude dont le rapport devrait donner des impulsions et des contributions aux débats public et parlementaire et servir de base à la stratégie de politique de sécurité, qui est prévu pour 2025.

Dans le passé, des commissions d'étude sur des questions stratégiques ont été créées à plusieurs reprises après des changements importants dans la situation de la politique de sécurité en Suisse. De 1967 à 1969, la commission Schmid a rédigé le rapport «Fondements d'une conception stratégique pour la Suisse», qui a influencé l'orientation de la politique militaire et de sécurité de la Suisse pendant des décennies. La commission Brunner a été active de 1996 à 1998. Son rapport a confirmé la voie adoptée par le Conseil fédéral vers une politique de sécurité plus ouverte. Les deux commissions ont été mises en place par le Département militaire fédéral (DMF) de l'époque.

Aujourd'hui, les défis posés à une politique de sécurité pour la Suisse durable et reposant sur une large base sont au moins aussi grands qu'ils l'étaient à la fin des années 1960 et 1990. Les commissions Schmid et Brunner se sont principalement préoccupées du positionnement de la Suisse pendant et après la guerre froide. Aujourd'hui, à la lumière d'une polarisation re-

nouvelée et probablement durable entre les États occidentaux et la Russie, et peut-être aussi la Chine, l'objectif est de concevoir une politique de sécurité qui serve globalement et durablement les intérêts de la Suisse et qui corresponde à ses valeurs.

Le rapport sur la politique de sécurité 2021 du Conseil fédéral et le rapport complémentaire 2022 tiennent déjà compte de l'évolution de la situation des menaces et tirent de premières conclusions. Compte tenu des changements vraisemblablement profonds et durables dans l'environnement de la politique de sécurité, une réflexion plus fondamentale sur la politique de sécurité suisse semble souhaitable.

Le mandat de la commission d'étude est d'expliquer comment concevoir une politique de sécurité pouvant faire ses preuves à long terme. L'utilité réside dans l'apport d'expertises et de différentes perspectives extérieures à l'administration fédérale afin de conduire le débat public sur la politique de sécurité et de contribuer à son orientation à long terme.

Composition de la commission

Afin que la commission d'étude puisse travailler sur des bases solides en ce qui concerne le droit, l'histoire et les réalités de la politique de sécurité en Suisse et à l'étranger, sa composition est large. Ses membres sont issus de la politique et des autorités, de la diplomatie, de la science, de la société civile, de la jeunesse et de l'économie, les six fractions du Parlement étant invitées à déléguer chacune une représentante ou un

représentant. (La liste des membres de la commission d'étude se trouve en annexe au rapport.)

La conseillère fédérale Viola Amherd a confié la présidence de la commission à Valentin Vogt, président de l'Union patronale suisse jusqu'à fin juin 2023. L'auteure du rapport est Katja Gentinetta, philosophe et conseillère politique.

Méthode de travail

Après un échange introductif sur les connaissances de base en matière de sécurité et de politique de sécurité, les thèmes à discuter ont été déterminés. Les membres de la commission ont reçu des documents de base pour chaque sujet. Lors des réunions, une ou deux présentations introductives ont été données par des expertes et experts internes ou externes à la commission. Lors du débat qui a suivi, des questions ont pu être posées et des opinions et points de vue ont pu être échangés. À la suite des réunions, les membres ont été invités à proposer des recommandations sur les différents thèmes discutés.

Sur cette base, une première version de chaque chapitre a été rédigée, qui a été envoyée aux membres pour un examen critique. Les recommandations ont fait l'objet d'un vote. La commission a opté pour cette approche afin de pouvoir formuler des recommandations concrètes et spécifiques malgré la diversité de sa composition. Les majorités et minorités qualifiées reflétées dans les discussions sont basées sur les résultats du vote. Ils reposent sur une définition précise (cf. l'annexe). Toutes les recommandations figurent dans le rapport détaillé, y compris le résultat des votes.

Les recommandations de la commission visent à préparer adéquatement la Suisse aux évolutions qui pourraient survenir en raison d'une situation sécuritaire aggravée. Elles visent à servir la sécurité de la Suisse, sa capacité de défense et par conséquent l'effet de dissuasion.

Structure du rapport

Le rapport comprend les éléments suivants:

Le **résumé** est un extrait du rapport global. Outre un résumé de la situation initiale, il contient les conclusions de la commission sur les différents thèmes ainsi que les recommandations à l'attention de la mandante.

En plus de chacun des sujets abordés, le **rapport** détaillé fournit un aperçu des bases et des briefings servant de point de départ à la discussion. Les discussions sont ensuite résumées avec les différents aspects abor-

dés, les opinions majoritaires et minoritaires ainsi que les propositions et suggestions individuelles. À la fin de chaque chapitre figurent les recommandations votées par les membres de la commission.

Les **annexes au rapport** comportent les éléments suivants:

- Liste des membres de la commission
- Liste des conférencières et conférenciers externes
- Terminologie des majorités/minorités

Sécurité et politique de sécurité

La sécurité comme tâche de l'État. La sécurité signifie l'attente légitime des personnes que leurs biens individuels et collectifs ne soient pas exposés à des atteintes imprévisibles, que ce soit par le biais d'attaques ou d'événements prévisibles ou non. La tâche de l'État est d'assurer la sécurité intérieure et extérieure de la société. Il doit garantir l'intégrité politique et économique de ses citoyennes et citoyens et de sa communauté et protéger son territoire contre les menaces et les attaques d'acteurs hostiles. La politique de sécurité comprend donc toutes les mesures nécessaires à cet effet et constitue l'un des domaines politiques prioritaires de chaque État.

La constitution fédérale suisse prévoit à ce sujet à son article 2:

« La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays. »

L'objectif primordial de la politique de sécurité suisse est, comme l'a déclaré le Conseil fédéral en septembre 2022,

« protéger la capacité d'action, l'autodétermination et l'intégrité de la Suisse et de sa population ainsi que de ses conditions d'existence contre les menaces et les dangers tout en contribuant à la paix et à la stabilité par-delà les frontières. »⁸

Afin d'atteindre les objectifs de sa politique de sécurité, la Suisse, outre ses propres mesures préventives en matière de sécurité intérieure et extérieure, a pris des engagements internationaux: en tant que membre de l'ONU, elle adhère à la Charte des Nations Unies, qui rejette la violence comme un moyen de politique et respecte l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les États.⁹ C'est pour cette raison, ainsi que dans son propre intérêt en matière de politique de sécurité et dans un esprit de prévention, que la Suisse s'engage en faveur d'un ordre international

⁸ Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine, Rapport du Conseil fédéral du 7 septembre 2022

⁹ Charte des Nations Unies, chap. 1, art. 2, par. 4; Résolution 3314 (XXIX); définition de l'acte d'agression

stable et de la préservation du droit international et des droits de l'homme.

Mutations de la politique de sécurité. La politique de sécurité comprend classiquement la dissuasion militaire, la politique d'alliance et le contrôle des armements. Jusqu'à dans les années 1980, la politique de sécurité de la Suisse, comme celle d'autres pays, était essentiellement militaire. La Suisse a suivi le principe de la «dissuasion», entendue comme empêchant la guerre par une préparation défensive communiquée de manière crédible.

Avec la fin du conflit Est-Ouest, la politique de sécurité s'est déplacée de la défense autonome vers une prévention coopérative. La politique de sécurité, la politique étrangère et la politique économique extérieure ainsi que la sécurité intérieure sont de plus en plus intégrées. Les efforts de désarmement et de promotion de la paix sont devenus plus importants, et des aspects non militaires tels que la sécurité économique et écologique ont également été pris en compte. En réponse aux dynamiques sociales et aux évolutions technologiques, d'autres tâches ont été intégrées à la politique de sécurité. L'objectif était de se protéger contre le terrorisme, la criminalité organisée, les conséquences de la migration, les cyberattaques, la désinformation, les conflits armés liés à des matières premières, les perturbations de l'approvisionnement en énergie et en biens, les catastrophes naturelles et les pandémies.

À mesure que l'éventail des aspects de la politique de sécurité s'est élargi, la gamme de ses instruments a également augmenté. Aujourd'hui, elle comprend l'armée, les services de renseignement, la protection de la population – en tant que réseau comprenant la protection civile, la police, les sapeurs-pompiers, les services de santé et techniques – l'administration des douanes et la sécurité des frontières ainsi que l'information et la communication.

Aujourd'hui, la politique de sécurité est comprise de manière étendue. Elle ne se concentre plus uniquement sur l'intégrité de la communauté, mais englobe également la qualité de vie des citoyennes et citoyens. Son objectif est également d'assurer la stabilité politique et économique et de protéger l'espace vital. Cela signifie que la politique de sécurité est désormais plus qu'une simple tâche commune entre différents départements, les trois niveaux de gouvernement ou la politique intérieure et étrangère. Une politique de sécurité actuelle doit être consciente de la dimension globale de la sécurité d'un pays.

Focalisation et différenciation. Compte tenu de son mandat consistant à donner des impulsions et à contribuer aux débats public et parlementaire, au vu de la situation sécuritaire fondamentalement modifiée en Europe, la commission d'étude a néanmoins décidé de se concentrer sur un point de convergence. Des domaines politiques spécifiques sont donc explicitement abordés dans le rapport. Il s'agit notamment de la politique de défense, y compris la promotion militaire de la paix, de la politique étrangère, y compris la diplomatie, de l'approvisionnement économique du pays, de la protection de la population et des mesures de sécurité intérieure résultant de l'évolution de la situation sécuritaire. Les menaces posées par le changement climatique, de même que la politique climatique, la sécurité énergétique, la politique migratoire et la sécurité sociale, et donc la politique sociale, ne sont pas abordées de manière approfondie. Cependant, la commission souligne que la politique climatique, en tant que question transversale, doit également être incluse dans la politique de sécurité, car le changement climatique et ses effets conduisent à une multiplication et à une intensification des risques sociaux et des conflits. L'énergie doit également être considérée comme faisant partie de l'approvisionnement économique du pays et doit être incluse dans les considérations de politique de sécurité.

Enfin, la commission tient à souligner que ses recommandations visent à préparer de manière adéquate la Suisse aux éventuels développements qui pourraient survenir en raison de l'aggravation de la situation sécuritaire. La mise en œuvre des recommandations doit servir la sécurité et la capacité de défense de la Suisse. Cette dernière est crédible si elle peut empêcher un adversaire d'attaquer.

1 Situation initiale

La situation sécuritaire en Europe s'est récemment considérablement détériorée. La situation mondiale est caractérisée par trois évolutions principales : le défi permanent posé à la supériorité politique, économique et militaire des États-Unis, le conflit entre autocrates et démocraties et une nouvelle image de soi du Sud global. Le système de sécurité collective est remis en question, et l'armement mondial, y compris l'armement nucléaire, atteint de nouveaux sommets depuis le désarmement d'après la guerre froide. Ces évolutions, associées aux nouvelles possibilités technologiques utilisées pour mener des attaques dans le cyberspace et influencer le discours public, créent une situation extrêmement tendue. La sécurité de l'Europe et donc aussi celle de la Suisse sont en danger.

Sur la base des rapports de situation du SRC de 2023 et 2022, de sa contribution à une réunion de la commission, de deux présentations de l'ancien président de la Conférence de Munich sur la sécurité, Wolfgang Ischinger, et d'autres informations disponibles dans la science et les médias, un aperçu de la situation initiale est donné ci-dessous. L'accent est mis sur les évolutions géopolitiques susceptibles d'avoir un impact sur la situation de la menace en Suisse. Ils constituent le cadre général de la discussion et des recommandations de la commission d'étude.

1.1 Développements géopolitiques et tendances

Russie-Ukraine. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, qui viole le droit international, détermine la situation sécuritaire en Europe. La Russie s'est gravement trompée quant à la résilience de l'Ukraine. Entre-temps, cependant, elle a doublé ses dépenses militaires et a converti le pays à une économie de guerre. La Russie est soutenue par la Corée du Nord et l'Iran, notamment par la fourniture d'armes et de munitions. La Chine s'abstient de condamner clairement la Russie. L'Ukraine s'en tient à sa défense. Cependant, elle reste dépendante du soutien de l'Occident, les États-Unis et l'Allemagne assumant la charge principale. La guerre russe s'accompagne de campagnes de désinformation massives, de cyberattaques ainsi que d'actes de sabotage en Europe. Tout soutien occidental supplémen-

taire à l'Ukraine se heurtera à de nouvelles menaces nucléaires. Il n'y a pas de fin en vue à la guerre.

Avec sa guerre d'agression contre l'Ukraine, la Russie a opéré une triple rupture : avec l'Ukraine en tant qu'État souverain, avec l'Europe et avec l'Occident. Par son impérialisme nucléaire, la Russie vise à restaurer une sphère d'influence exclusive en Europe. Cela inclut au moins la neutralisation de l'Ukraine en tant qu'État-nation indépendant, mais aussi le recul de l'influence de l'OTAN à proximité de la frontière russe. Les pays Baltes en particulier mettent en garde contre une attaque russe sur leur territoire. Des cyberattaques et des activités d'influence ainsi que l'instrumentalisation des minorités russes sont déjà en cours. Une confrontation entre la Russie et l'OTAN ne peut être exclue.

Balkans occidentaux. La région de l'ex-Yougoslavie reste un foyer de troubles, même vingt ans après la fin de la guerre. La mosaïque de nations, de groupes ethniques et de religions rend difficile une paix durable. Récemment, les tensions entre la Serbie et le Kosovo en particulier se sont à nouveau considérablement accrues. En Serbie comme en Bosnie, il existe des groupes qui, avec le soutien de Moscou, provoquent des troubles et exploitent leur proximité culturelle avec Moscou.

Des flambées de violence et des attaques contre les troupes de la KFOR accompagnent cette rhétorique. À l'instar des pays Baltes, la région des États membres de l'OTAN, l'Albanie, le Monténégro et la Macédoine du Nord pourraient devenir un test pour l'obligation d'assistance de l'OTAN.¹⁰

La Chine est également présente dans la région, ce qui complique encore davantage les relations entre les pays des Balkans occidentaux et l'UE. À l'exception de la Slovénie et de la Croatie, ces États sont restés pendant plus de 20 ans candidats à l'adhésion à l'UE.¹¹

Proche-Orient. La situation au Proche-Orient reste tendue, même plus de 70 ans après la création de l'État d'Israël. Depuis le massacre brutal et la prise d'otages perpétrés par le Hamas en Israël le 7 octobre 2023, la guerre est déclarée en Israël et en Palestine. Alors que l'Iran continue d'étendre son influence grâce à des « forces relais » dans la région (milices en Syrie,

¹⁰ David Shedd et Ivana Stradner: *Russia's Second Front in Europe*. Foreign Affairs, 7.11.2023

¹¹ Henrik Larsen (2020): *Der Westbalkan zwischen EU, NATO, Russland und China*. CSS-Analyse

au Liban, en Irak, au Yémen), les États-Unis et leurs alliés tentent d'empêcher une conflagration par la diplomatie et leur présence en Méditerranée, en mer Rouge et dans le golfe Persique. La guerre a suscité une vague d'expressions de solidarité avec les Palestiniennes et Palestiniens dans le monde entier et donné lieu à de nombreux incidents antisémites. Une guerre de longue durée et des conflits par procuration ne peuvent être exclus, d'autant plus que la Russie avait déjà mené ouvertement des opérations militaires contre la population civile en Syrie.

Afrique. En Afrique, l'influence de la Russie et de la Chine, de même que celle de certains pays arabes, augmente, tandis que celle de l'Occident diminue. Des juntes militaires ont pris le pouvoir dans plusieurs États de la zone sahélienne, ce qui signifie que les États-Unis et l'Europe risquent de perdre leurs partenaires dans la coopération au développement et la promotion de la démocratie ainsi que dans la lutte contre le terrorisme et les migrations incontrôlées. La guerre civile au Soudan rend la région de plus en plus instable. Les États d'Afrique du Nord sont également pertinents en termes de politique de sécurité, notamment la Libye, qui possède du pétrole et du gaz naturel et constitue un point chaud pour la migration. L'effondrement rampant d'États en Afrique de l'Ouest, centrale et orientale favorise la propagation de groupes terroristes principalement islamistes et, parallèlement à la croissance démographique, une migration accrue vers l'Afrique du Nord et de là vers l'Europe.

Chine/Pacifique. En tant que grande puissance, la Chine affirme ses prétentions à l'échelle mondiale. Elle a déclaré la «réunification» avec Taïwan comme objectif officiel et n'exclut pas explicitement le recours à des moyens militaires. Le pays se réarme massivement. En outre, la Chine semble se préparer à une phase plus longue d'indépendance économique en réduisant les obligations d'État américaines et en constituant des réserves de pétrole et de gaz.¹² Les expertes et experts estiment qu'une escalade est possible à partir de 2027. Le résultat serait une confrontation directe avec les États-Unis, avec d'énormes conséquences pour le monde entier.

Par le biais de la *China and Central and Eastern European Countries Cooperation* (China-CEEC Coope-

ration), en plus de ce qu'elle appelle la Belt and Road Initiative (BRI), la Chine étend son influence en Europe. À l'ONU, la Chine préside désormais 4 des 15 agences de l'ONU (aucun autre pays n'en compte plus d'une) et siège au comité de cinq membres qui sélectionne les rapporteurs du Conseil des droits de l'homme. La Chine, à l'instar de nombreux pays du Sud global, s'engage au sein de l'ONU, avec de nombreux États du Sud global, résolument pour une non-ingérence dans les affaires intérieures. Les initiatives chinoises, souvent formulées dans le langage du Parti communiste chinois, expriment un large soutien à la Charte des Nations Unies, mais visent à introduire une hiérarchie : la sécurité passe avant le développement, et le développement avant les droits de l'homme.

Ces évolutions, ainsi que d'autres, renforcent encore les tendances géopolitiques brièvement décrites ci-dessous :

Nouvelle perception du Sud global. De nombreux pays du Sud se montrent de plus en plus critiques à l'égard du Nord et de l'Occident et accusent ce dernier d'appliquer deux poids, deux mesures (*double standards*) sur de nombreuses questions internationales. Dans le même temps, les pays africains sont courtisés par la Chine et la Russie, ce qui a également un impact sur les votes au sein de l'Assemblée générale de l'ONU.¹³ Un autre aspect de cette dynamique est l'association des États BRICS, lancée en 2009 par la Chine et la Russie avec le Brésil et l'Inde et qui s'est depuis élargie, pour inclure plus récemment l'Afrique du Sud, l'Iran, l'Égypte, l'Éthiopie et les Émirats arabes unis. Selon ses propres informations, plus de 40 pays étaient intéressés par l'organisation fin 2023 et 22 d'entre eux ont déposé une candidature formelle. Un autre lien avec les efforts de la Chine et de la Russie envers le Sud global pourrait résider dans leurs **réserves de ressources**. L'extraction des matières premières nécessaires à la transition énergétique s'effectue principalement dans les pays du Sud.

La Chine et la Russie s'opposent depuis longtemps à la **domination occidentale**. Elles forment un partenariat stratégique depuis 1991 : en 2001, elles ont fondé la *Shanghai Cooperation Organization (SCO)*, qui comprend également l'Inde, l'Iran, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Pakistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. En 2005 elles ont signé une déclaration commune sur l'ordre mondial au XXI^e siècle, et ont réaffirmé en 2019

¹² Mike Studemann: *Ein Sturm zieht von Peking nach Taipeh*; NZZ PRO, 27.4.2024

¹³ La résolution «Agression contre l'Ukraine» EntA/ES-11/L.1, qui qualifie les actions de la Russie d'agression, affirme l'indépendance de l'Ukraine et appelle la Russie à retirer immédiatement ses troupes, a été approuvée par 141 États. La Russie, la Biélorussie, la Corée du Nord, l'Érythrée et la Syrie ont rejeté la résolution; 35 États, dont la Chine, l'Inde et pour la plupart des États africains, se sont abstenus de voter; 12 pays sont restés à l'écart du vote.

leur partenariat et leur coopération stratégique en vue de « l'entrée dans une nouvelle ère ».¹⁴

Affaiblissement du système de sécurité collective.

Dans l'ensemble, ces évolutions conduisent à un affaiblissement de l'ordre international fondé sur le droit international. Les efforts de la communauté internationale visant à générer des bénéfices absolus pour tous grâce à la coopération, à savoir la stabilité et la croissance, sont sapés. Depuis 2018, la Chine et la Russie empêchent la mise à jour des listes de sanctions au Conseil de sécurité de l'ONU ; en mars 2024, la Russie a interrompu les travaux du comité d'experts chargé de surveiller le respect des sanctions. Une incapacité totale à agir du Conseil de sécurité, comme cela a été le cas pendant la guerre froide, ne peut être exclue.¹⁵ Non seulement l'ONU, mais l'ensemble des organisations et forums internationaux, y compris les diverses agences spécialisées de l'ONU et de l'OSCE, perdent en efficacité et capacité de s'imposer. L'ordre international est de plus en plus menacé.

Démondialisation.

L'effondrement des chaînes d'approvisionnement pendant la pandémie de COVID et l'attaque contre l'Ukraine ont incité de nombreux pays à renforcer la résilience de leur propre économie et à se concentrer sur les pays partageant les mêmes valeurs dans le commerce international. Cette stratégie de réduction des risques entraîne la fragmentation de l'économie mondialisée le long de lignes de fracture géopolitiques. Les efforts de domination des États-Unis et de la Chine dans des technologies d'importance stratégique, à savoir les semi-conducteurs et l'intelligence artificielle, alimentent encore davantage la concurrence entre grandes puissances. La politique climatique risque également de devenir victime de la géopolitique, compte tenu des approches différentes entre les États-Unis et l'Europe ainsi que des économies orientées vers la croissance en Asie et en Afrique.

Réarmement global.

Parallèlement à l'affaiblissement du système de sécurité collective, un réarmement global est en cours. Selon l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), les dépenses militaires mondiales ont atteint en 2023 un niveau record de 2443 milliards de dollars, soit une augmentation réelle de 6,8% par rapport à 2022. Sur ce montant, 55% provenaient des 31 membres de l'OTAN. Les dépenses militaires en Europe ont enregistré en 2022 la

plus forte augmentation d'une année à l'autre depuis au moins 30 ans. La Chine, deuxième pays qui dépense le plus au monde en matière militaire, n'a cessé d'augmenter ses dépenses militaires depuis 29 ans.

L'espace

est un domaine spécifique de l'armement mondial. La perturbation des systèmes de navigation est depuis longtemps un instrument de guerre. Récemment, les interventions sur les systèmes satellitaires européens se sont multipliées, comme le brouillage des signaux par satellites, ce qui met particulièrement en danger le contrôle du trafic aérien. La Russie et la Chine en particulier ont réalisé des progrès significatifs dans le développement d'instruments de guerre électronique basés dans l'espace, tels que des systèmes de brouillage électronique, des armes à énergie ciblée ou des satellites d'inspection.¹⁶ Ce sont des signes que la guerre s'étend de plus en plus à l'espace extra-atmosphérique.

Systemes d'armes autonomes et nouvelles technologies.

À la suite des récents conflits, de nouveaux systèmes d'armes sont de plus en plus utilisés et testés. Le développement et la prolifération de systèmes d'armes autonomes progressent rapidement, mais la réglementation et le contrôle international sont à la traîne. La communauté internationale est consciente des dangers qui y sont associés. Cependant, comme personne ne veut être désavantagé dans la course au développement, il n'existe actuellement aucune majorité en faveur d'une réglementation efficace. Outre les systèmes d'armes autonomes, l'intelligence artificielle et les nouvelles technologies telles que la biologie synthétique ou la neurotechnologie constituent également des menaces, même si leurs risques et leur potentiel de menace ne peuvent pas encore être déterminés avec précision.

Menace nucléaire.

Même si le nombre d'armes nucléaires dans le monde est bien inférieur à ce qu'il était au plus fort de la guerre froide, la situation est encore plus dangereuse. Les menaces nucléaires russes surviennent régulièrement. Selon les experts américains, la probabilité de recours à l'arme nucléaire augmente surtout si l'Ukraine menace de prendre le dessus. Si Poutine gagne la guerre en Ukraine, son exemple encouragera probablement d'autres puissances moyennes et régionales à faire valoir leurs intérêts ou à vouloir également posséder des armes nucléaires pour leur propre

¹⁴ CSS Strategic Trends 2023: Brian G. Carlson: *China, Russia and the Future of World Order*, p. 11-38

¹⁵ Cf. Fabien Merz: *Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat*; dans: Bulletin 2023 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, CSS, p. 27-46

¹⁶ *Global Counterspace Capabilities: An Open Source Assessment*. Secure World Foundation 2024

protection. Le nombre initial de cinq États nucléaires « officiels » (les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, les États-Unis, la Russie, la Chine, la France et la Grande-Bretagne), complétés par les puissances nucléaires désormais de facto d'Israël, du Pakistan, de l'Inde, de la Corée du Nord et de l'Iran, pourrait augmenter à moyen terme bien au-delà d'une douzaine (Pologne et Ukraine en Europe; Corée du Sud et Japon en Asie; Arabie saoudite et Turquie au Moyen-Orient). Cela rend la réduction des risques beaucoup plus difficile, d'autant plus que l'écart entre les États favorables au désarmement et ceux favorables à la dissuasion se creuse.

Concentration des États-Unis sur la région indo-pacifique. Les évolutions présentées seront éclipsées par les élections américaines de novembre 2024. Une éventuelle nouvelle présidence de Donald Trump influence déjà les décisions et les stratégies géopolitiques du monde entier. Les États autocratiques en particulier spéculent sur l'élection de Donald Trump et sur le retrait des États-Unis d'une grande partie de la politique mondiale. Cependant, quel que soit celui qui sera élu président, les États-Unis devraient se concentrer toujours davantage sur la région indo-pacifique.

1.2 Conséquences pour l'Europe et la Suisse

La politique des grandes puissances, la formation de blocs et les puissances régionales émergentes menacent le système de sécurité collective et donc la sécurité du monde. Que ces tensions conduisent à une « Troisième Guerre mondiale » ou puissent être maîtrisées en tant que « nouvelle guerre froide » et ne représentent qu'une phase de transition incertaine vers un nouvel ordre mondial est une question d'appréciation mais aussi de terminologie. Cependant, il est incontestable que la situation sécuritaire mondiale s'est considérablement détériorée à mesure que le système de sécurité collective est endommagé et que la domination politique, économique et militaire des États-Unis est constamment contestée par la Chine. Un « désordre mondial » est à prévoir dans un avenir proche. L'ordre d'après-guerre en Europe, et donc aussi en Suisse, en est particulièrement affecté.

Les évolutions possibles suivantes devraient être envisagées pour la future politique de sécurité de la Suisse :

- Ce n'est que si l'Occident réussit à rétablir l'**intégrité territoriale de l'Ukraine** qu'un ordre fondé sur

des règles sera maintenu, dans lequel le droit international sera appliqué et les contrevenants seront punis. Sinon, cet ordre restera faible et l'Europe menacée, notamment par la Russie.

- L'Europe est depuis longtemps déstabilisée par des campagnes de désinformation et des cyberattaques. Une intensification de la **guerre hybride** – avec des attaques terroristes (menées par des États) contre des infrastructures critiques, des centres de transport, des entreprises, des hôpitaux, des autorités, etc. – pourrait rapidement mettre l'Europe à genoux.
- Les partis populistes des deux côtés de l'échiquier politique dans divers pays européens s'efforcent déjà de **rapprocher leurs États de régimes autocratiques**. Les élections en Europe et dans les États membres de l'UE accentuent cette évolution.
- Il ne peut être exclu que la guerre d'agression de la Russie s'étende à d'autres États frontaliers et donc à l'**OTAN**. On peut partir de l'idée que Poutine testera au moins l'obligation d'assistance des alliés. Un point culminant possible serait atteint dans les années 2028-2033.
- Si la dissuasion assurée par une Europe unie et l'**OTAN** ne fonctionne pas ou si une Europe militairement faible ne peut pas se défendre, la **stabilité de l'Europe est sérieusement menacée**.
- Le soutien de la Russie par la **Corée du Nord et la Chine** ainsi que l'intention manifeste d'intégrer Taïwan intensifie encore le conflit entre démocraties et autocraties.
- Même s'il n'y a pas de conflit militaire dans les pays européens de l'**OTAN** et que le conflit entre la Russie et l'Ukraine peut être gelé, la **fragmentation mondiale** se poursuivra.
- À moyen terme, soit une bipolarité entre les États-Unis et la Chine, soit une nouvelle pentarchie avec les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Europe et l'Inde pourraient se constituer.¹⁷

L'Europe pourrait ainsi devenir la grande victime de cette fragmentation mondiale. Si les forces centrifuges continuent à se renforcer, une nouvelle division pourrait survenir, voire dans le pire des cas, des guerres par procuration.¹⁸

La Suisse est directement ou indirectement concernée par toutes ces évolutions. En tant que plaque tournante des transports et de l'énergie, mais aussi avec

¹⁷ Herfried Münkler (2023): *Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*

¹⁸ Cf. Georg Häsler, dans : Martin Meyer et Georg Häsler (éd.) (2024): *Sicherheitspolitik Schweiz*, p. 28 ss

son système financier et son économie mondiale ouverte, elle constitue une cible attractive. Elle pourrait aussi servir de point de départ pour affecter l'Europe et ainsi provoquer plus ou moins directement l'OTAN.

La Suisse a par conséquent tout intérêt à œuvrer à la stabilité de l'Europe et à apporter une contribution à sa sécurité. Les questions clés auxquelles sa politique de sécurité doit répondre sont :

- Devons-nous compter sur l'autonomie pour notre sécurité ou investissons-nous dans une défense commune ?
- Comment gérer cette situation floue entre paix et guerre ? Comment la Suisse se comporte-t-elle dans cette situation, que de nombreux expertes et experts ont déjà qualifiée de « phase d'avant-guerre » ?

1.3 Appréciation des menaces et des dangers

La menace contre la sécurité en Europe et en Suisse est réelle. Étant donné que l'Europe et la Suisse ont connu une longue phase de désarmement, elles ne disposent actuellement que de peu de moyens pour contrer cette menace militaire. Elles sont confrontées au grand défi d'assurer leur propre sécurité sans porter atteinte de manière notable à la liberté et à la prospérité de leurs citoyennes et citoyens. Il n'est pas certain que cela réussisse, étant donné la préférence accordée au bien-être et le fait que de telles décisions de renoncement seraient nouvelles pour des sociétés démocratiques. La pression migratoire croissante, les tensions socio-politiques et les critiques accrues à l'égard de l'État ont polarisé les sociétés. Cela rend encore plus difficile le consensus politique nécessaire à de tels changements.

Les conséquences des conflits évoqués plus haut affectent l'Europe et la Suisse, pour ainsi dire indépendamment de leur distance géographique.

Les **menaces** – comprises comme la combinaison de potentiels disponibles et d'intentions¹⁹ –, auxquelles la Suisse est également exposée, comprennent la guerre ouverte ainsi que les différents moyens de la guerre hybride. Ces menaces ont considérablement augmenté récemment. Le terrorisme et la criminalité organisée continuent de constituer une menace. Les prin-

cipaux **dangers** – compris comme des situations ou événements surprenants ou prévisibles, la plupart du temps d'origine naturelle, menaçant gravement la santé, la vie ou les biens de la population – concernent l'approvisionnement économique du pays, les catastrophes naturelles et les pandémies.

Les menaces et dangers pertinents pour la Suisse figurent de manière détaillée et complète dans le rapport sur la politique de sécurité de novembre 2021 et dans le rapport annuel du SRC de mai 2023²⁰. La commission a également suivi un exposé du Service de renseignement de la Confédération. La présentation suivante se concentre donc principalement sur les menaces et les dangers qui peuvent découler de l'évolution de la situation en matière de sécurité et auxquels une attention particulière doit être accordée dans la future politique de sécurité.

1.3.1 Guerre ouverte

Comme nous l'avons montré, une guerre ouverte en Europe, qui s'étendrait aux pays de l'OTAN, ne peut être exclue. Compte tenu des diverses possibilités de guerre hybride (voir ci-dessous chapitre 1.3.2), une **attaque armée** contre la Suisse reste plutôt improbable selon le SRC en 2023. Avant une éventuelle escalade nucléaire, le rapport de force au niveau conventionnel reste crucial²¹, et donc la capacité de dissuader et de se défendre. Une attaque contre l'Europe reviendrait à une attaque contre l'OTAN, et une telle attaque aurait un impact sur la Suisse – sur le plan militaire, mais aussi sur tous les aspects de l'approvisionnement économique du pays. La Suisse doit donc considérer comme un danger non seulement une attaque armée contre son propre territoire, mais aussi une attaque contre les pays voisins de l'OTAN.

1.3.2 Guerre hybride

Selon le directeur du Service de renseignement, la Suisse est déjà engagée dans une guerre hybride. La désinformation, le contournement des sanctions, l'espionnage, les cyberopérations, le piratage et la *weaponization of everything* font partie du quotidien du SRC.²² La guerre hybride se caractérise par le fait qu'elle se situe aussi longtemps que possible en dessous du seuil

¹⁹ Cf. Armée suisse, Groupe Défense (2023): *Renforcer la capacité de défense – Montée en puissance: objectifs et stratégie*: les menaces surgissent lorsqu'il existe à la fois un potentiel militaire et l'intention de l'utiliser.

²⁰ *La Sécurité de la Suisse 2023* publié le 26 juin 2023; *La politique de sécurité de la Suisse, rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021*, Feuille fédérale 2021 2895, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2895/fr>, ainsi que le *Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine*, rapport du Conseil fédéral du 7 septembre 2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2357/fr>

²¹ Theodor Winkler (2024): *Der Wandel in unserem geopolitischen Umfeld; Herausforderungen für Europa und die Schweiz. Ein Alarmruf*. p. 17

²² «Quantum Computing, künstliche Intelligenz, synthetische Biologie, Nanotechnologie. Das kommt alles auf uns zu.» Interview avec Christian Dussey, NZZ du 10.4.2024

de guerre réel. Le phénomène n'est pas nouveau, mais son impact potentiel s'est accru à mesure que les possibilités technologiques se développent. Le *Centre for Security Studies* (CSS) de l'ETH Zurich recense les opérations d'influence, le sabotage, la subversion et la **révolution armée** parmi les instruments de la guerre hybride.²³ Ils visent à nuire à la stabilité et au fonctionnement des sociétés, à influencer les élites et les décisions politiques, à endommager les infrastructures critiques ou à provoquer des changements de pouvoir. En fin de compte, il s'agit dans toute la mesure du possible d'affirmer ses propres intérêts sans recourir à la force militaire. L'attaque conventionnelle de la Russie contre l'Ukraine a montré que les objectifs stratégiques ne pouvaient être atteints par des moyens non militaires. Mais il ne faut pas sous-estimer l'objectif de longue date de Poutine de déstabiliser l'Europe, ni ses effets sur la Suisse.

Activités cyber. Les cyberattaques comme moyen central de la guerre hybride augmentent régulièrement en Suisse. L'Office fédéral de la cybersécurité OFCS a enregistré un doublement des cyber-incidents au second semestre 2023 par rapport à la même période de l'année précédente.²⁴ Les cyberactivités peuvent être utilisées à des fins d'espionnage, de sabotage, de manipulation et de désinformation. En Suisse, des cyberactivités offensives à but d'espionnage proviennent principalement de Russie, de Chine et d'Iran. Toutefois, le cyberspace constitue également un espace opérationnel idéal à des fins criminelles. Les acteurs comprennent des cybercriminels, des activistes ou des entreprises de piratage informatique, ainsi que des acteurs étatiques ou des sociétés écrans. Les cibles des cyberactivités sont les autorités, l'armée, les organisations internationales et les missions étrangères. Elles affectent aussi les secteurs financiers et technologiques ainsi que les entreprises d'autres secteurs. Les PME sont également de plus en plus victimes de cyberattaques.

La commission d'étude a entendu Myriam Dunn Cavelti, CSS ETH, Adrian Perrig, ETH, Manuel Suter, NCSC et Sven Wildner, Omya Group, à ce sujet. Ils évaluent la situation de la menace et sa pertinence pour la politique de sécurité comme suit :

La grande majorité des cyberattaques est de nature criminelle, et elles demandent peu de compétences particulières. Les vulnérabilités sont exploitées en gé-

néral pour extorquer de l'argent sous forme de rançon. Dans le cas où il a un impact massif sur une grande partie de la population, ce type d'attaque peut certainement être qualifié de risque pour la politique de sécurité.

Les *advanced persistent threats* sont plus rares, mais elles constituent une menace plus grave. Elles proviennent souvent de groupes cyber offensifs pilotés par un État, basés dans l'environnement de services de renseignement, y compris militaires, et dotés de capacités considérables. Ces acteurs poursuivent des objectifs politico-stratégiques et revêtent donc une importance capitale en matière de politique de sécurité. On observe le plus souvent des cas d'espionnage, mais aussi des opérations d'influence et des sabotages. Le fait que les acteurs concernés se sont (jusqu'à présent) abstenus de mener des actions majeures, telles que la destruction d'infrastructures critiques, a des raisons à la fois stratégiques et techniques : elles ne permettraient pas d'atteindre leurs objectifs et, selon leur gravité, pourraient même déclencher un conflit armé ; ou il n'est pas possible d'agir à la fois de manière rapide, intensive et contrôlée (ce qu'on appelle le « Cyber-Trilemma » subversif). Toutefois, dans l'ensemble, ces activités dépassent largement la dimension cybernétique en cas de guerre. Elles s'inscrivent dans une compétition stratégique entre États, menée par des moyens économiques, militaires, diplomatiques et technologiques.

Les entreprises luttent également de plus en plus contre des groupes très performants et professionnellement organisés, qui opèrent dans le monde entier, extorquent des rançons ou, souvent de manière imperceptible, violent la propriété intellectuelle. Le coût des mesures de défense se chiffre en milliards. Bien que la protection des entreprises n'incombe pas aux autorités politiques, l'ampleur de l'adversaire nécessite une défense coordonnée. La Suisse est bien placée pour cela, grâce à son expertise technologique ainsi qu'aux liens de confiance et à la proximité entre l'économie, la politique et la science. L'ETH Zurich, par exemple, travaille sur un Internet de nouvelle génération offrant un routage plus sécurisé.²⁵

L'impact direct des cyberopérations est largement connu. Les dommages au niveau global de la politique de sécurité sont plus complexes à apprécier car difficilement mesurables. Pour contrer cette forme d'attaque, il faut plus que de simples mesures défensives

²³ Lenart Maschmeyer (2023): *Hybrider Krieg: Vorstellung und Wirklichkeit*. CSS-Analysen zur Sicherheit Nr. 332

²⁴ *Verdoppelung von gemeldeten Cybervorfällen und Anstieg von KI-Betrugsversuchen*; BACS 6.5.2024

²⁵ SCION est une infrastructure réseau développée par l'ETH, qui représente une alternative rapide, sécurisée et fiable à l'infrastructure Internet conventionnelle. SCION signifie « Scalability, Control, and Isolation on Next-Generation Networks ». Contrairement à une infrastructure Internet conventionnelle, un paquet de données dans SCION ne reçoit pas seulement l'adresse de réception, mais contient également l'intégralité du chemin qu'il doit emprunter sur Internet lors de son envoi. Dans SCION, les paquets de données ne font aucun détour – comme c'est souvent le cas sur Internet d'aujourd'hui – et les données confidentielles ne sont pas déviées de manière imprévue. <https://ethz.ch/staffnet/de/news-und-veranstaltungen/intern-aktuell/archiv/2022/01/das-sichere-internet-scion-erreicht-den-arbeitsalltag.html>

et de dissuasion. Une présence constante et formatrice, c'est-à-dire une conception active du cyberspace, devient de plus en plus importante. La Suisse est principalement active dans le domaine des normes.²⁶

Influence et désinformation. Comme nous l'avons montré, la guerre menée par la Russie en Ukraine s'accompagne d'une désinformation massive. La propagande russe atteint une grande partie du public, via les médias sociaux et publics – notamment *RT* (anciennement *Russia Today*) et *Sputnik*, qui ne sont pas interdits en Suisse, contrairement à l'UE. La Russie et la Chine ont étendu leur désinformation à la suite de la pandémie de COVID. De telles campagnes se propagent également parce qu'elles trouvent à l'intérieur du pays des aides, des soutiens et des profiteurs, conscients et inconscients. Les campagnes visent à radicaliser et à diviser la société. La menace est d'autant plus aggravée par les utilisations possibles de l'intelligence artificielle. Cette menace ne doit pas être sous-estimée, même en Suisse avec sa démocratie directe, qui peut être considérée comme plus résiliente. L'UE tente de rendre les plateformes responsables, s'agissant de la propagation de la désinformation et de la propagande, avec la *Digital Services Act*. Le SRC souligne dans son rapport 2023 qu'il atteint rapidement ses limites juridiques en matière d'activités clandestines de puissances étrangères en Suisse.²⁷

Infrastructures critiques. La Suisse est particulièrement menacée en raison de son réseau intensif et de sa position de pôle d'infrastructures (énergie, axes de communications, centres de données).²⁸ Ces objectifs font de la Suisse une cible de chantage – et une cible intéressante en Europe, car, en raison de l'absence d'alliances, personne n'est obligé de défendre la Suisse. Tout comme une attaque contre l'un des pays voisins membres de l'OTAN aurait très probablement un impact sur la Suisse, une attaque contre la Suisse neutre, en tant que plaque tournante du transport et de l'énergie, pourrait également affecter les pays voisins membres de l'OTAN, avec le calcul qu'ils n'aient pas à se précipiter pour assister la Suisse. De par sa situation géographique, la Suisse est à la fois protégée et exposée.

Renseignement prohibé (espionnage). Après que divers États européens et les États-Unis ont réagi aux

activités secrètes russes par des expulsions, la Suisse est désormais l'un des États d'Europe dans lesquels sont actifs le plus grand nombre de membres des services secrets russes sous couverture diplomatique. La Chine dispose également d'un vaste réseau de membres des services de renseignement en Suisse, même s'ils travaillent moins dans la diplomatie que dans la recherche, le journalisme et les entreprises. En général, la menace d'espionnage reste élevée en Suisse selon le SRC en 2023.²⁹ En tant que siège d'organisations internationales et de sociétés multinationales, lieu de négociations internationales, centre financier et commercial ainsi que site technologique et de recherche, la Suisse est une cible attractive pour l'espionnage.

Migration incontrôlée et politiquement instrumentalisée. La pression migratoire sur l'Europe reste élevée pour diverses raisons politiques, économiques, sociales et climatiques. La migration devient particulièrement pertinente en termes de politique de sécurité dans deux cas : d'une part, lorsqu'elle n'est pas contrôlée, par exemple dans le cas de vagues de réfugiés plus importantes, au cours desquelles des acteurs extrémistes peuvent également immigrer ; ou lorsque, comme cela s'est produit récemment, ils atteignent les frontières extérieures de l'UE à travers la Russie, ce qui a été politiquement et sciemment instrumentalisé à plusieurs reprises. Les réfugiés et les migrants sont ainsi délibérément utilisés pour déstabiliser l'Europe. Ce qui est primordial, c'est la protection des frontières extérieures de l'UE, à laquelle la Suisse participe également en tant que partie à l'espace Schengen. En outre, selon le SRC, le thème de la migration fait également partie du répertoire de la propagande russe, qui vise à attiser la peur et à accroître la polarisation.³⁰

1.3.3 Sécurité intérieure

Le terrorisme et l'extrémisme restent une menace pour la Suisse, également dans le contexte actuel de politique de sécurité. Depuis l'attaque du Hamas contre Israël en octobre 2023, les attaques terroristes motivées par l'extrémisme de droite et de gauche se sont multipliées. Le terrorisme en Suisse reste avant tout caractérisé par le djihadisme. La plus grande menace vient d'auteurs individuels. Un noyau dur d'extrémistes critiques à l'égard de l'État reste actif même après la pandémie de coronavirus, avec des sujets et

²⁶ Cf. *UN norms of responsible state behaviour in cyberspace*, 2022

²⁷ *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération 2023*, p. 64

²⁸ Georg Häsler (2024) : *Einen begrenzten Krieg gewinnen*. Dans : *Sicherheitspolitik Schweiz. Strategie eines globalisierten Kleinstaats*. Éd. par Martin Meyer et Georg Häsler ; p. 54 ss

²⁹ *La sécurité de la Suisse. Rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération 2023*, p. 62

³⁰ *Dunkelhäutiger Mann urinert vor Strassencafé. Ein Filmchen aus der Schweiz geht viral. Der NDB geht davon aus, dass es gezielt gestreut wurde, um Stimmung zu machen*. NZZ 14.10.2023

des idéologies fluctuants, qui sont également alimentés par les activités d'influence et la désinformation.

Criminalité grave et organisée. Une augmentation significative de la criminalité armée liée à la drogue, aux gangs et aux clans est observée dans toute l'Europe. La Suisse est aussi concernée par ces phénomènes. La criminalité organisée se propage de plus en plus et représente, selon le Rapport sur la politique de sécurité 2021, une menace croissante pour les citoyens, les entreprises et les institutions suisses ainsi que pour l'économie, car elle est flexible, en réseau et mobile, et ses activités s'étendent à travers les cantons et même de manière transfrontalière. La plupart des groupes viennent d'Italie, du sud-est de l'Europe et des États de l'ex-Union soviétique, mais maintenant aussi d'Afrique.³¹ La mafia italienne, en particulier, est capable d'infiltrer l'administration et l'économie grâce à sa présence ancienne et forte, ses liens familiaux en Suisse et sa proximité linguistique.³² Comme le montrent les premières analyses d'un service de messagerie mafieux piraté au printemps 2024 (et largement utilisé par des criminels), diverses mafias en Suisse collaborent de manière ciblée. Des organisations de type mafieux existent également en Suisse sous la forme d'associations locales de clubs de motards. La grande criminalité organisée est présente dans toutes les branches criminelles; en particulier le trafic de drogue et d'êtres humains combiné à la prostitution, au commerce des armes, au blanchiment d'argent, et dans ce contexte également en tant qu'investisseurs. En plus de ces activités, des tentatives sont également faites pour influencer le système judiciaire. La cheffe de fedpol souligne que la Suisse manque de ressources pour lutter contre la criminalité organisée en Suisse et qu'il est urgent d'intensifier la coopération internationale. Une stratégie globale de lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment d'argent serait également nécessaire, qui inclurait tous les moyens disponibles, y compris la prévention, la répression, la fourniture d'une assistance juridique à d'autres États, la coopération internationale et l'échange d'informations.³³

Chaînes d'approvisionnement. La pandémie de COVID et les restrictions d'accès au gaz et au pétrole russes après l'attaque contre l'Ukraine ont brutalement mis en lumière la dépendance unilatérale de l'Europe et de la Suisse. La Suisse a pu passer rapidement du gaz

naturel russe à celui d'autres pays (notamment la Norvège, les États-Unis et le Qatar). Une escalade du conflit à Taïwan aurait de graves conséquences sur l'économie mondiale en raison de la production de semi-conducteurs dans ce pays. La vulnérabilité de l'approvisionnement en biens, en énergie et autres matières premières est élevée. Alors que le secteur privé veille de manière autonome à la diversification des chaînes d'approvisionnement, c'est à l'État de prendre des mesures, notamment pour l'approvisionnement en énergie et en matières premières.

Catastrophes et situations d'urgence. Les risques naturels et les dangers induits par la technologie constituent un domaine particulier de la politique de sécurité, car ils ne sont associés à aucune intention hostile ou criminelle. Il s'agit notamment des tremblements de terre, des inondations, des sécheresses, des canicules, des avalanches, des pandémies et des accidents graves dans les installations industrielles. La plupart de ces menaces augmentent, en partie à cause du changement climatique. Un facteur aggravant est que l'étendue des dégâts augmente en raison de l'accroissement de la densité de peuplement. La protection de la population est alors nécessaire.

Changement climatique. Le changement climatique et ses effets conduisent à une multiplication et à une intensification des risques sociaux et des conflits. Le changement climatique entraîne des problèmes de sécurité et de stabilité, en particulier dans les contextes fragiles. L'augmentation des flux migratoires, la lutte accrue pour des ressources telles que l'eau et la nourriture, ainsi que les phénomènes météorologiques extrêmes, de plus en plus nombreux et difficiles à prévoir, mettent les forces de sécurité au défi dans l'ensemble de leurs tâches. La politique environnementale devient donc de plus en plus pertinente en matière de sécurité.³⁴ La politique climatique devrait donc également être incluse dans la politique de sécurité en tant que thème transversal. L'objectif ultime reste de réduire rapidement les émissions mondiales toujours croissantes. Dans le même temps, les effets du changement climatique doivent être combattus par des stratégies d'adaptation préventives afin de protéger les personnes et les espaces naturels.

³¹ Cf. NZZ du 16.1.2023, Rapport sur «Black Axe» du Nigéria

³² *La politique de sécurité de la Suisse*, Rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021, p. 24

³³ *Mafiosi in der Schweiz arbeiten zusammen*. SRF 18.4.2024

³⁴ Cf. à ce sujet C. Callsen (2007). *Climate Change and Security Policy*. 2(26); C. Eriksen, A. Hauri, S. Aebi et J. Kamberaj, J. (2023). *Risk and Resilience Report*. Center for Security Studies (CSS), EPF de Zurich. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000619114>; C. Eriksen, A. Hauri, S. Aebi (2022). *Die Schnittstelle zwischen Klimawandel und Sicherheit*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000584847>

2 Neutralité

Depuis l'attaque russe contre l'Ukraine, la neutralité est redevenue le sujet d'un débat politique, tant en Suisse qu'à l'étranger. Alors qu'il existe en Suisse un débat majeur sur l'interprétation correcte et la validité du droit de la neutralité conformément à la Convention de La Haye de 1907 et sur la réexportation d'armes et de munitions suisses vers l'Ukraine, le besoin d'explication à l'attention des pays voisins augmente. La pression sur la Suisse s'accroît pour qu'elle clarifie sa position. La Suisse est divisée sur ce que devrait signifier la neutralité à l'avenir, à la lumière de la guerre d'agression, qui est contraire au droit international.

2.1 Documents de base et exposés

La base de la discussion au sein de la commission était d'abord le rapport du Conseil fédéral «Clarté et orientation de la politique de neutralité»³⁵ en application du postulat 22.3385³⁶ de la CPE-E d'avril 2022. Les membres de la CPE-E avaient adopté le postulat à la suite des différends sur l'acceptation des sanctions de l'UE contre la Russie et de la discussion sur l'éventuelle adaptation de la loi sur le matériel de guerre en matière de réexportation. La réponse du Conseil fédéral contient une explication détaillée de l'évolution de la neutralité suisse. Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la pratique de la neutralité, formulée pour la dernière fois en 1993 et développée depuis lors, laisse suffisamment de marge de manœuvre pour utiliser la neutralité comme instrument dans le contexte actuel.

Deux courtes présentations ont jeté les bases de la discussion ultérieure. Les intervenants étaient Marco Jorio, historien et auteur du livre *Die Schweiz und ihre Neutralität. Eine 400-jährige Geschichte*, publié en 2023, ainsi que Daniel Möckli, chef Policy Planning au DFAE. Leurs principales déclarations sont résumées ci-dessous.

Marco Jorio rappelle que neutralité et guerre ne peuvent se comprendre qu'ensemble. Il faut faire une distinction entre la doctrine de l'Antiquité tardive – et à nouveau actuelle – du *bellum iustum*, d'une part, qui autorise la guerre juste, la défense et le rétablissement d'un ordre légitime, mais condamne l'agression, et le

concept moderne du *ius ad bellum* d'autre part, qui autorise la guerre au nom de la «raison d'État» (Machiavel) ou comme «continuation de la politique par d'autres moyens» (Clausewitz). Cependant, tout État souverain jouit du *ius ad neutralitatem*, du droit à la neutralité. Mais l'État neutre n'est pas autorisé à juger ou à prendre parti. Il doit garantir l'égalité de traitement à chaque partie en guerre.

La neutralité encore pratiquée aujourd'hui par la Suisse est née au XIX^e siècle sous le concept de *ius ad bellum* et a abouti à la Convention de La Haye de 1907. Le texte était conçu pour la guerre entre deux armées ou flottes. Il réglementait, quoique de manière incomplète, les droits et obligations des États neutres dans les guerres terrestre et maritime, mais pas dans les guerres aérienne, économique et de propagande, ni dans le fonctionnement des services de renseignement. Pour des raisons évidentes, les formes modernes de guerre telles que le terrorisme ou la cyberguerre ne sont pas non plus incluses. Cependant, au cours des décennies suivantes, le droit international coutumier s'est développé sur des points qui n'étaient pas encore réglementés à l'époque, ce à quoi la Suisse a également contribué. Lors de la Première Guerre mondiale déjà, l'accord n'avait pas pu protéger les États neutres, notamment la Belgique et le Luxembourg et, pendant la Seconde Guerre mondiale, il n'avait pas pu empêcher «la plus grande disparition d'États neutres de l'histoire» (Pr Walther Hofer).

Après les expériences de la Première Guerre mondiale, onze pays se sont prononcés en 1928 en faveur de l'interdiction de la guerre d'agression dans le pacte Briand-Kellog. L'interdiction de la guerre a été incorporée ensuite à l'interdiction générale du recours à la force dans la Charte des Nations Unies de 1945. Cela signifie un retour à la doctrine du *bellum iustum*.

Il n'existe actuellement aucun concept de neutralité mondialement reconnu et donc une loi internationalement contraignante sur la neutralité. La Suisse est le seul pays au monde à continuer de fonder sa politique de neutralité sur la Convention de La Haye de 1907. Celle-ci n'interdit pas l'exportation ou la réexportation d'armes, mais exige un traitement égal des parties bel-

³⁵ Clarté et orientation de la politique de neutralité; rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3385, Commission de politique extérieure du CE, 11.4.2022; 26.10.2022

³⁶ Postulat 22.3385 Clarté et orientation de la politique de neutralité, soumis par la Commission de politique extérieure du CE, 11.4.2022

ligérantes. La Suisse se fonde sur cette base pour interdire les exportations d'armes à l'Ukraine, sabotant ainsi le droit de légitime défense de ce pays (article 51 de la Charte des Nations Unies) et violant au moins l'esprit de la Charte des Nations Unies.

L'orateur ne voit cependant aucune raison d'abandonner la neutralité armée permanente. En revanche, il plaide pour une conception politique de la neutralité qui ne repose pas uniquement sur une interprétation doctrinaire du droit international de la Convention de La Haye dépassée, mais qui tienne compte de la Charte des Nations Unies et d'autres traités ratifiés par la Suisse, ainsi que de l'histoire, du droit international, du droit constitutionnel, de la science politique, de la philosophie politique et de la politique de sécurité, afin de formuler une neutralité pour le XXI^e siècle.

Daniel Möckli situe la neutralité dans une époque en mutation. Compte tenu de la pacification des pays voisins dans le cadre de l'UE et de l'OTAN et dans le contexte de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, d'importantes fonctions historiques de la neutralité sont actuellement d'une importance secondaire. La neutralité ne sert ni à protéger la Suisse ni à apporter une contribution à la sécurité de l'Europe. Cependant, en raison de la plus grande fragmentation politique mondiale, des nombreuses crises et guerres en cours, de la perception toujours positive de la neutralité suisse même dans le monde « non occidental » et de l'avenir incertain de l'Europe, la neutralité ne devrait pas être déclarée trop rapidement obsolète. Elle pourrait également connaître une renaissance dans le contexte international. En tant qu'instrument et élément de l'identité suisse, elle est encore largement soutenue au niveau national (mais pas dans sa fonction de protection depuis la guerre contre l'Ukraine, cf. l'étude de l'ETH « Sicherheit 2024 »³⁷; ndlr).

Selon Möckli, le Conseil fédéral adopte aujourd'hui une double compréhension du droit international, selon laquelle la Convention de La Haye s'applique dans les guerres interétatiques, lorsque le système de sécurité collective ne fonctionne pas, c'est-à-dire que le Conseil de sécurité de l'ONU est incapable d'agir, ce qui est malheureusement souvent le cas aujourd'hui. Cette double approche s'est révélée efficace. Il s'agit de deux institutions de droit international différentes, qui abordent le problème du recours à la force à différents niveaux et se complètent. Les Conventions de La

Haye, y compris le droit de la neutralité, restent un élément important du droit international auquel la Suisse n'est pas la seule à se référer.

Sans les droits et obligations des neutres définis en droit international, la Suisse ne disposerait pas d'un cadre fiable pour façonner sa neutralité ; son fondement serait politique plutôt que juridique – au détriment de sa prévisibilité. La Charte des Nations Unies constitue une base pertinente pour la politique étrangère, mais ne définit aucune règle spécifique pour les neutres en cas de guerre. Le renoncement parfois réclamé à l'exigence d'égalité de traitement sur le plan militaire signifierait un abandon de l'essence de la neutralité. En cas de guerre, les neutres doivent pouvoir résister aux pressions, même si le Conseil fédéral a montré dans le cas de la guerre d'agression contre l'Ukraine que la neutralité suisse ne signifie en aucun cas l'indifférence. L'adoption de sanctions de l'UE est compatible avec le droit de la neutralité. Le Conseil fédéral en décide au cas par cas dans une pesée globale des intérêts.

Une « solution suisse » pour trouver des possibilités supplémentaires afin de ne pas appliquer le droit de la neutralité n'est pas souhaitable. Mais il est certainement possible d'adopter une politique de sécurité plus coopérative dans le cadre de ce qui est possible en vertu du droit de la neutralité, par exemple s'agissant de la pratique des questions de transit et d'autres aspects de la coopération en matière de politique de sécurité (y compris les exercices selon l'article 5 de l'OTAN). Contrairement au droit de la neutralité international, la Suisse peut adapter indépendamment le droit du matériel de guerre en vue de futures guerres interétatiques, par exemple en matière de réexportation.

2.2 Discussion

Dans la discussion qui suit ainsi que dans les recommandations écrites et les justifications présentées, les succès historiques de la politique de neutralité sont incontestés. Cependant, **son application, dans les circonstances actuelles**, n'est plus perçue comme efficace et ne convainc personne. Pour autant, seule une minorité demande l'abolition de la neutralité.

Les aspects suivants sont abordés plus en détail :

2.2.1 Adaptation de la politique de neutralité

Compte tenu de l'évolution des temps et des défis qui en découlent en matière de politique de sécu-

³⁷ Selon l'étude *Sicherheit 2024* de l'ETH (MILAK et CSS), l'appartenance à une alliance militaire est considérée comme ayant une fonction de sécurité nettement plus importante que la neutralité (2021 : 23% ; depuis 2022 : 35%). Source : T. Szvirceev Tresch, Wenger et al. (2024). *Sicherheit 2023 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Militärakademie (MILAK), ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich. p 61

rité, les membres de la commission estiment dans leur grande majorité qu'il est nécessaire de réviser la politique de neutralité de la Suisse. Ils soutiennent également le maintien d'une certaine **flexibilité**. Ils ne considèrent pas qu'un concept juridique rigide soit opportun. La politique de la neutralité devrait à nouveau l'emporter sur le droit de la neutralité.

À cet égard, une grande majorité des membres de la commission est favorable à une plus grande adhésion à la Charte des Nations Unies. Un engagement clair en faveur de la communauté de **valeurs occidentales, et donc internationale**, est exigé, même si des voix isolées expriment des doutes quant à la fiabilité des communautés de valeurs. Une adaptation du concept de neutralité de 1993 aux conditions actuelles permettrait à la Suisse de formuler à temps sa position sur d'éventuels conflits futurs (Chine-Taïwan, Russie-OTAN) et d'anticiper d'éventuelles exigences à son égard.

2.2.2 Neutralité armée

Une grande majorité de la commission souligne la responsabilité partagée de la Suisse pour la **sécurité en Europe**. Du point de vue de la politique de sécurité, la Suisse est considérée actuellement comme une profiteuse. Ces membres sont clairement favorables à un rapprochement accru avec l'**OTAN**, ce qui inclut des exercices conjoints. Ils justifient cela par le fait que la Suisse ne serait pas capable de se défendre seule contre une agression de grande ampleur et que **l'obligation de neutralité ne s'applique plus en cas d'attaque directe contre la Suisse**.

Quelques membres de la commission sont sceptiques à l'égard d'une coopération plus profonde avec l'OTAN.

De même, quelques membres de la commission prônent un genre de **neutralité « ad hoc »** ou **situationnelle**, dont la conception est déterminée selon qu'elle est jugée appropriée ou non pour remplir sa fonction protectrice. Si ce n'est plus le cas, il faudrait alors la reconsidérer ou l'adapter.

Quelques membres préconisent explicitement un alignement plus fort de la neutralité sur sa **fonction de sécurité**. Ils exigent que la neutralité soit davantage axée sur son **contenu militaire essentiel**, à la fois dans l'intérêt de la Suisse et par solidarité avec l'UE et l'OTAN.

2.2.3 Bases du droit international public

Parallèlement au souhait d'une révision de la conception de la neutralité, la commission considère le droit international comme une base importante de la po-

litique de neutralité. Toutefois les avis divergent quant à la forme que devrait prendre cette base.

Une majorité de la commission soutient un alignement accru de la neutralité sur la **Charte des Nations Unies** et donc une distinction entre l'agresseur et la victime, qui a le droit de se défendre. Une position claire de la Suisse serait utile en matière de politique étrangère.

Certains membres rétorquent que la condamnation ouverte de la Russie et la reprise des sanctions représentent déjà une position claire et n'exigent pas nécessairement des livraisons d'armes.

Dans le cadre d'une telle révision, une minorité souhaiterait une mise à jour de la **Convention de La Haye**, car c'est le seul traité international qui règle la neutralité militaire. Si la Suisse faisait campagne au niveau international pour une révision de la Convention de La Haye, cela pourrait également se faire sur la base de la Charte des Nations Unies – ou, comme le suggèrent certains membres, dans la perspective d'une nouvelle guerre froide, ce qui constituerait une base pour un retour adapté à la neutralité intégrale.

Au cours de la discussion, il a été souligné une fois de plus que la Convention de La Haye et la Charte des Nations Unies ne s'excluent pas mutuellement. Cependant, seule la Convention de La Haye régit les droits des neutres ; et cela entre en jeu lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU est incapable d'agir. À cet égard, une discussion sur une « révision de la politique de neutralité conformément à la Convention de La Haye ou à la Charte des Nations Unies » n'est pas correcte. Indépendamment de cela, une adaptation de la politique de neutralité aux circonstances actuelles est nécessaire.

Dans tous les cas, le **système de sécurité collective** doit être renforcé. La Suisse devrait s'engager pour une ONU efficace. Par exemple, une initiative de politique étrangère de la Suisse visant une réforme générale de ce système est proposée.

2.2.4 Exportations de matériel de guerre

La loi sur le matériel de guerre a également été discutée, dont la pratique actuelle, pour une majorité de la commission, va bien au-delà des restrictions de neutralité imposées par la Convention de La Haye. Par ses règles restrictives en matière de réexportation, la Suisse entrave également la solidarité des autres pays avec les victimes de la guerre d'agression. C'est notamment le cas des États démocratiques d'Europe, même s'ils respectent la neutralité.

En fait, la Convention de La Haye n'exige pas une interdiction de l'exportation de matériel de guerre, mais seulement l'égalité de traitement des parties belli-

gérantes. C'est pourquoi quelques membres s'opposent à lier la révision de la politique de neutralité à une révision de la LFMG. Ils préconisent également de séparer la politique de neutralité de la politique d'adoption de sanctions économiques.

Une grande majorité de la commission plaide globalement en faveur d'une plus grande marge de manœuvre pour le Conseil fédéral. Elle préconise une révision à plus long terme et plus approfondie de la loi sur le matériel de guerre que l'ajustement actuellement discuté au Parlement, qui repose sur une politique de neutralité révisée. Le droit de la neutralité et l'exportation de matériel de guerre doivent être considérés juridiquement séparément. Néanmoins, les deux aspects sont liés, notamment à l'étranger. La pratique actuelle porte atteinte à la reconnaissance de la neutralité à l'extérieur.

Enfin, il est également souligné que sans l'exportation – et désormais également la réexportation – de matériel de guerre, l'industrie d'armement suisse ne peut pas survivre, ce qui porterait également atteinte au principe de la neutralité armée.

2.2.5 Bons offices, engagement humanitaire, promotion de la paix

Pour de nombreux membres, les bons offices, l'engagement humanitaire et la promotion de la paix sont étroitement liés à la neutralité et revêtent donc une grande importance pour la Suisse. En tant qu'État dépositaire des **Conventions de Genève**, la Suisse dispose d'une légitimité et d'une crédibilité particulières pour s'engager dans ce domaine. Quelques membres de la commission objectent que ce lien n'est pas obligatoire : la Suisse ne doit pas être neutre pour fournir des bons offices. Des États non neutres sont également actifs dans le domaine humanitaire et dans la médiation, et ils utilisent également la médiation comme instrument de politique de puissance. Juridiquement, la neutralité d'un État (traitement égal des parties belligérantes) et la neutralité humanitaire (soutien à toutes les victimes de la guerre) sont deux concepts différents.

Quelle que soit l'interprétation de la neutralité, la Suisse doit attacher davantage d'importance aux **instruments de promotion de la paix** tels que la prévention et la résolution des conflits, notamment parce que ceux-ci sont appréciés par les partenaires internationaux.

2.3 Conclusions et recommandations

À la suite de la discussion, la commission d'étude, sur la base d'une grande voire d'une très large majorité de ses membres, formule les recommandations suivantes :



→ Une très large majorité de la commission soutient la conception du Conseil fédéral selon laquelle la neutralité est un instrument et non un but de l'État. [18:1-1]



→ Une grande majorité de la commission recommande au Conseil fédéral de réviser la politique de neutralité et de reprendre rapidement la discussion sur l'adaptation de la neutralité, interrompue en septembre 2022. [17:2-1]



→ Une grande majorité de la commission est favorable à ce que la politique de neutralité révisée serve également de base à une révision fondamentale de la LFMG. [15:3-2]



→ Une majorité de la commission soutient une révision alignée de manière accrue sur la Charte des Nations Unies. Ce réalignement vise, sur la base de la Constitution fédérale, à développer la coopération en matière de politique de sécurité et de défense qui sert à protéger la Suisse. [13:3-4]

3 Environnement en matière de politique de sécurité et coopération internationale

La Suisse peut se prévaloir de nombreuses années de coopération en matière de sécurité en Europe. Sur le plan bilatéral, la Suisse travaille en étroite collaboration avec ses pays voisins, mais aussi avec les États-Unis et d'autres pays européens. En tant que pays tiers, la Suisse peut coopérer dans une certaine mesure au niveau multilatéral, notamment avec l'OTAN et l'UE. Depuis 1996 elle travaille avec l'OTAN dans le cadre du *Partnership for Peace (PfP)*. Respectivement avec l'UE et avec l'*European Defence Agency EDA*, la Suisse a signé en 2012 un accord de coopération juridiquement non contraignant, complété en 2022 par un accord sur la protection des informations. Néanmoins, la Suisse reste le seul pays d'Europe à renoncer à une obligation d'assistance réciproque, de la part d'autres pays européens et envers eux.

Compte tenu de la nouvelle situation de la menace en Europe – de la guerre russe en Ukraine jusqu'à l'appel sans équivoque des États-Unis à l'Europe pour qu'elle investisse dans ses propres capacités de défense – la coopération en matière de sécurité et de défense sur le continent s'est massivement renforcée.

3.1 Documents de base et exposés

3.1.1 Rapports

Le *Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine* du Conseil fédéral de septembre 2022 constitue une base du travail de la commission. Le rapport fournit une présentation complète de la situation et des conclusions concernant la nécessité d'une coopération internationale. Le Conseil fédéral s'appuie également sur une analyse du *Center for Security Studies (CSS)* de l'EPFZ sur la coopération en matière de politique de sécurité et de défense en Europe.³⁸ La position du Conseil fédéral dans son rapport est sans ambiguïté :

« *Au vu de la guerre en Ukraine, il est dans l'intérêt de la Suisse d'axer plus résolument à l'avenir sa politique de sécurité et de défense sur la coopération avec*

des partenaires. La coopération militaire en cas de guerre doit être préparée et exercée au mieux avec les partenaires concernés sans pour autant se lier par des obligations ou des contraintes. Dans un tel contexte, la Suisse doit être prête à contribuer de manière substantielle à la sécurité de ses partenaires. »³⁹

Une autre base importante est le rapport sur la *capacité de défense et la coopération*⁴⁰ de janvier 2024, dans lequel le Conseil fédéral expose, notamment en lien avec le postulat Dittli 23.3131, comment une coopération de défense plus approfondie et institutionnalisée avec l'OTAN peut être réalisée sans adhérer à l'alliance et tout en préservant le droit à la neutralité. Le Conseil fédéral y conclut que la recherche d'une autonomie totale irait à l'encontre des intérêts de la Suisse, ne serait pas crédible et ne pourrait être mise en œuvre dans le cadre financier actuel.

Outre ces deux documents, la commission a reçu de Joachim Adler, chef de la politique de défense et de la coordination nationale et chef suppléant du domaine stratégie et coopération, SEPOS, un aperçu général de l'environnement politique de sécurité actuel et de l'état de la coopération internationale.

En outre, onze membres de la commission ont eu l'occasion de se rendre à Bruxelles, de rencontrer directement des représentantes et représentants de l'UE et de l'OTAN ainsi que des missions suisses, parmi lesquelles figurent également des représentantes et représentants du DFAE, de l'armée et d'armasuisse, et d'échanger avec eux.

Les documents et exposés présentés sont résumés ci-dessous.

3.1.2 Environnement en matière de politique de sécurité

OTAN. Avec l'attaque russe contre l'Ukraine et la menace nucléaire persistante, l'OTAN est confrontée à son plus grand défi depuis la fin de la guerre froide. Dans son **Strategic Concept 2022**, l'alliance de défense s'entient à ses trois missions principales : la dissuasion et la

³⁸ *Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung*; CSS-Briefing-Papier; 24 août 2022

³⁹ Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine; 7 septembre 2022, p. 18; FF 2022 2357

⁴⁰ *Capacité de défense et coopération*. Rapport du Conseil fédéral du 31 janvier 2024 en réponse aux postulats 23.3000 CPS-E du 12 janvier 2023 et du postulat 23.3131 Dittli du 14 mars 2023

défense, la prévention et la gestion des crises et la sécurité coopérative. Il désigne la Russie comme la menace la plus importante et la plus immédiate et décrit « l'UE comme un partenaire unique et indispensable ».⁴¹ Le rapport retient que les armes nucléaires restent indispensables à la dissuasion. Dans ce concept, l'OTAN réaffirme le partage des charges entre ses membres avec des investissements de défense respectifs d'au moins 2% du PIB d'ici 2024.

L'OTAN restera le garant de la politique de sécurité de l'Europe dans un avenir prévisible. Elle constitue la référence pour les armées occidentales modernes et définit les normes de la technologie des armements occidentaux. L'OTAN se considère également comme un défenseur d'un ordre international fondé sur le droit international – un intérêt qu'elle partage avec l'UE.

La coopération en matière de défense entre les États membres de l'OTAN et leurs partenaires, dont fait également partie la Suisse neutre, est fondée sur le principe selon lequel toute décision au niveau politique est libre, mais repose sur des normes et des processus soigneusement et systématiquement élaborés.

UE. Tous les États membres de l'UE font partie de la **Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**, qui fait partie de la politique étrangère et de sécurité commune PESC. Traditionnellement, l'UE s'est concentrée sur le *soft power* et la gestion des crises en dehors de l'UE.

Depuis 2016, l'UE s'efforce de développer ses capacités militaires et son industrie d'armement et de réduire ses dépendances stratégiques. Les éléments importants à cet égard sont le **Strategic Compass for Security and Defence (2022)**, comprenant la création d'une force de déploiement rapide, ainsi que la **Stratégie de promotion de l'industrie de défense (2024)**. Les deux pays coopèrent sur de nombreux projets dans les domaines de l'industrie de défense, notamment la technologie et l'innovation, et font progresser la coopération dans les domaines terrestre, aérien, maritime, spatial et cybernétique.

L'UE est particulièrement active dans l'**industrie de la défense**. Il convient de noter en particulier le *European Defense Fund (EDF)*, financé à hauteur de 8 milliards d'euros, l'*European Peace Facility (EPF)*, financée à hauteur de 12 milliards d'euros, dont les fonds profitent, entre autres, à l'Ukraine, et l'acte juridique visant à soutenir la production de munitions ASAP, financé à hauteur de 500 millions d'euros, ainsi que l'instrument de renforcement de l'industrie européenne de défense

par le biais de marchés publics conjoints EDIRPA, doté d'un budget de 300 milliards d'euros. Les programmes sont financés conjointement, en partie grâce aux contributions des États membres et en partie en dehors du budget de l'UE. Près de la moitié des participants à ces programmes sont des PME issues de petits États membres.

Il existe également une obligation d'assistance pour la défense de l'UE. L'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne (TUE) stipule qu'en cas d'« attaque armée sur le territoire d'un État membre », les autres États membres de l'UE sont tenus de soutenir cet État membre. Les engagements dans ce domaine restent conformes aux engagements pris dans le cadre de l'OTAN. Il n'existe pas de procédure formelle d'assistance. La clause ne précise pas non plus qu'un soutien militaire doit être fourni. Les États membres de l'UE comme l'Autriche et l'Irlande peuvent donc coopérer tout en conservant leur neutralité.

Budgets de défense. Pratiquement tous les États européens ont décidé d'augmenter considérablement leurs budgets de défense ou du moins ont l'intention de le faire. Selon le SIPRI, les deux dernières années de guerre en Ukraine ont fondamentalement modifié les perspectives en matière de sécurité. 11 des 31 membres de l'OTAN ont consacré 2% ou plus de leur PIB à l'armée en 2023; et un autre objectif, à savoir utiliser au moins 20% des dépenses militaires pour des « dépenses d'équipement », a été atteint par 28 membres de l'OTAN en 2023, contre 7 en 2014. La Pologne se classe au 14^e rang mondial pour son budget militaire; elle a augmenté ses dépenses de 75% depuis 2022⁴².

Les pays neutres. L'Autriche a l'intention d'augmenter considérablement son budget de défense. Elle n'est pas membre de l'OTAN et concentre sa coopération internationale sur la PCSD de l'UE (y compris le programme *Military Mobility*) et l'ESSI. L'Irlande dispose d'une très petite armée, mais apporte une contribution disproportionnée à la promotion militaire de la paix et est également fortement impliquée dans la PCSD. Dans les deux pays, des débats ont lieu sur la neutralité, les capacités de défense indépendantes et, par conséquent, le rapprochement avec l'OTAN.

La Norvège, membre de l'EEE. Lors de leur visite à Bruxelles, les membres de la commission ont également eu l'occasion d'échanger des idées avec la représentante de la Norvège auprès de l'OTAN. En tant que membre fondateur, la Norvège a toujours été fortement impliquée dans l'OTAN. Cependant, depuis que la Rus-

⁴¹ NATO *Strategic Concept 2022*, pt 43

⁴² SIPRI, communiqué de presse du 22 avril 2024 sur les dépenses militaires globales 2023; <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>; consulté le 10.5.2024

sie a agressé l'Ukraine, le pays est confronté à une incertitude prolongée voire à une confrontation et augmente ses dépenses de défense à 2% du PIB à partir de cette année. Le pays s'engage à soutenir l'Ukraine et accorde encore plus d'importance à l'OTAN dans sa stratégie de défense. En tant que membre de l'EEE, la Norvège est étroitement engagée dans la coopération en matière d'armement avec l'UE : elle y participe financièrement et en profite (« pay and play »). Le pays s'engage également dans une utilisation responsable des nouvelles technologies (quantique, IA, biotechnologies...).

3.1.3 Coopération Suisse-OTAN

Aujourd'hui encore, la coopération de la Suisse avec l'OTAN s'inscrit dans le cadre du programme *Partnership for Peace (PfP)* : Les objectifs stratégiques de la collaboration sont retenus dans le **Individually Tailored Partnership Programme (ITPP)** depuis 2023. La base en est le rapport complémentaire susmentionné du Conseil fédéral de septembre 2022.

Le dialogue politique est bénéfique pour les deux parties. **La neutralité suisse est respectée**. Chaque coopération avec l'OTAN renforce également la capacité de défense de la Suisse.

Une coopération encore plus étroite dans les domaines de la **cybersécurité**, de la **guerre hybride**, de l'**innovation**, de la **résilience** et dans les aspects sécuritaires du **changement climatique** serait précieuse pour la Suisse et l'OTAN. Dans un grand nombre de ces domaines, la géographie joue un rôle mineur et les défis commencent en dessous du seuil traditionnel de la guerre. À cet égard, une coopération renforcée avec les *Centers for Excellence* de l'OTAN serait utile.

De la part de l'OTAN, les bons résultats de la Suisse dans le domaine de la cyberdéfense lors de l'exercice « Cyber Coalition 23 » ont été notés avec intérêt. Compte tenu de la situation incertaine dans les Balkans occidentaux, la participation de la Suisse à la KFOR reste importante : elle est considérée comme une contribution à la stabilité et à la sécurité et comme un signal important quant à la volonté de coopérer.

3.1.4 Coopération Suisse-UE

La Suisse mène depuis fin 2023 un dialogue structuré avec l'UE dans le cadre de sa PCSD. Comme base de pratiquement toute coopération avec l'UE, la Suisse, comme d'autres pays tiers tels que la Norvège, la Serbie, l'Ukraine et les États-Unis, a conclu un accord dit administratif avec l'*European Defence Agency EDA*, qui constitue la base de programmes spécifiques

de coopération de l'UE. La Suisse peut participer à des projets de recherche, des programmes et des activités d'éducation et de formation. Une candidature pour rejoindre le Hub for European Defence Innovation (HEDI) est en attente. Un **Framework Participation Agreement (FPA)** en tant que règlement de base pour les détachements dans les missions de l'UE est une grande préoccupation pour l'UE.⁴³

Le programme **Permanent Structured Cooperation (PESCO)**, lancé en 2017 et qui comprend aujourd'hui environ 70 projets, est pertinent pour la coopération de la Suisse. Le programme *Military Mobility*, qui vise à simplifier le transport transfrontalier des troupes en réduisant les obstacles administratifs, serait particulièrement intéressant pour la Suisse. Outre les États membres de l'UE, les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne (malgré le Brexit) et la Norvège y participent également. La Suisse pourrait en bénéficier, notamment pour simplifier la coopération avec ses pays voisins.

Un autre exemple d'effort européen est l'**European Sky Shield Initiative (ESSI)**, qui vise principalement à mieux coordonner les projets d'acquisition de systèmes de défense aérienne basés au sol afin d'exploiter les économies d'échelle et les synergies ultérieures dans la formation, la logistique et l'utilisation des systèmes. À l'été 2023, la Suisse et l'Autriche ont décidé de participer à l'ESSI – avec la réserve, en vertu du droit de la neutralité, qu'elles pourraient se retirer de l'initiative en cas de conflit.

3.1.5 Attentes exprimées envers la Suisse

De la visite à Bruxelles, il ressort clairement que **la coopération en matière de politique de sécurité avec la Suisse est saluée tant par l'OTAN que par l'UE**. La raison en est la nouvelle situation de la menace perceptible de toutes parts, qui nécessite davantage de préparation et de coopération dans toutes les questions de sécurité et de défense.

Du point de vue de l'OTAN, il est crucial que la Suisse ne représente pas une lacune en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne les **infrastructures pour l'énergie et le trafic des paiements**, situées en Suisse, mais qui ont une dimension critique pour l'ensemble de l'Europe. Aucune contribution spécifique (géographique, technique) à la défense n'est attendue de la Suisse. Il serait toutefois important pour l'OTAN que la Suisse, pour des raisons de dissuasion, ne signe pas le *Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN)*.

⁴³ Entre-temps, le Conseil fédéral a décidé de signer l'accord ; cf. communiqué de presse du 15 mai 2024.

L'OTAN et l'UE respectent la neutralité de la Suisse. Mais leurs attentes actuelles se concentrent clairement sur la possibilité de réexporter le matériel de guerre acheté en Suisse. Les réactions aux décisions de la Suisse ont été clairement perceptibles et sans ambiguïté, tant de la part des États membres de l'UE que de l'OTAN : **l'interdiction de réexportation n'est pas comprise et n'est même plus acceptée**. Toute coopération repose sur le principe du donnant-donnant : **Sans coopération, il n'y a pas de capacité de défense, et sans capacité de défense, il n'y a pas de coopération**.

3.2 Discussion

Les documents et déclarations montrent clairement à quel point le paysage de sécurité en Europe se consolide, et l'accent est mis sur la défense en raison de la nouvelle situation de la menace. Étant donné que la Suisse coopère déjà avec l'OTAN et l'UE, le débat dans la commission tourne principalement autour de la question de savoir si les formes actuelles de coopération de la Suisse sont suffisantes par rapport aux besoins sécuritaires de la Suisse ou si elles doivent être renforcées, et quel est leur impact éventuel sur la neutralité de la Suisse.

3.2.1 Défense commune et dissuasion

Une très large majorité de la commission reconnaît que **la coopération sert la sécurité de tous**. Chaque coopération engagée par la Suisse renforce sa propre capacité de défense et sert en même temps l'interopérabilité, condition essentielle pour se défendre contre des attaques de grande ampleur.

La question de savoir dans quelle mesure la coopération avec l'OTAN et l'UE diffère ou si une coopération avec les deux partenaires est nécessaire a également été discutée. Tous les intervenants ont donné la même réponse : **la coopération avec l'OTAN et l'UE ne s'exclut pas mutuellement**, bien au contraire. L'OTAN et l'UE travaillent en étroite collaboration et poursuivent le même objectif avec des tâches complémentaires. Une grande majorité de la commission souhaite donc promouvoir la coopération avec les deux entités. Quelques voix sont sceptique quant à l'élargissement de la coopération avec l'OTAN.

Une condition préalable à une coopération accrue serait également **l'adaptation de certaines bases légales**, notamment en matière d'instruction militaire. Par exemple, aujourd'hui, les miliciens de l'armée ne peuvent pas être obligés de suivre des cours de répétition à l'étranger. Cela serait nécessaire pour pouvoir également participer régulièrement à des exercices

conjointes bilatérales et multilatérales avec des formations de milice. Une telle mesure est envisageable pour la grande majorité de la commission, d'autant qu'elle ne met pas en cause le principe de base de l'armée de milice. Une majorité de la commission a souligné l'importance des exercices conjoints. Ils sont cruciaux pour se préparer à une situation de crise et tester et améliorer réellement l'interopérabilité. Cela nécessite également un processus de certification qui serait vérifié par d'autres États – une mesure qui, à son tour, renforcerait notre propre capacité de défense.

La coopération dans les domaines de la **cybersécurité** et de la **désinformation** était également un sujet à Bruxelles. La représentante de la Norvège a souligné par exemple que le renforcement de la **résilience face aux menaces hybrides** était un élément central de leur stratégie de sécurité, également en coopération avec des expertes et experts de l'OTAN.

Elle en a souligné l'importance pour toutes les démocraties, quelle que soit leur situation géographique. La Suisse pourrait également bénéficier des expertes et experts de l'OTAN dans le cadre de la coopération en matière de défense, par exemple face à des activités d'influence ou des tentatives de pression. Même si des échanges réguliers sur ces sujets ont lieu entre la Suisse, l'UE et l'OTAN, **une meilleure coopération est souhaitée de la part de l'OTAN et de l'UE**. Les compétences technologiques de la Suisse sont expressément reconnues. Pour cette raison, mais aussi en relation avec la neutralité, certains membres de la commission considèrent la Suisse comme un possible pionnier dans ces domaines. Elle pourrait se pencher en particulier sur les vulnérabilités des écosystèmes d'information numérique, œuvrer en vue d'un cadre réglementaire international pour les technologies de communication et ainsi, en coopération avec l'OTAN, contribuer à renforcer la résilience de la population.

À Bruxelles, la question a été posée de savoir si la coopération ne se disperse pas compte tenu du **grand nombre de projets et d'initiatives**. De fait, la coopération sur le continent se caractérise par différents comités, différentes participations et donc différents vetos des États au sein de l'OTAN, de l'UE, de l'EEE et d'autres formes de coopération. Pour la Suisse, qui n'est membre ni de l'UE, de l'EEE ou de l'OTAN, la coopération est encore plus difficile. Toutefois, la coopération avec l'UE est empreinte de davantage de confiance depuis la présentation du nouveau mandat de négociation visant à régler les relations institutionnelles.

3.2.2 Coopération et neutralité

La commission a également discuté de la coopération avec l'OTAN dans la perspective de l'article 5, à savoir l'obligation de fournir une assistance. Il est clair que la coopération avec l'OTAN peut être intensifiée même sans adhésion (voir également le rapport susmentionné du Conseil fédéral sur la *capacité de défense et la coopération* de janvier 2024⁴⁴). Des exercices de défense conjoints avec l'OTAN sont également possibles selon le droit de la neutralité. Ces dernières années, pratiquement tous les exercices de l'alliance ont la défense pour objet. Selon les scénarios envisagés, les exercices incluent également le niveau politique et la décision sur une obligation d'assistance conformément à l'article 5 (desquels la Suisse reste évidemment exclue). Cela dit, tous les exercices n'impliquent pas la participation de troupes; il existe également des exercices de simulation et d'état-major sur des scénarios possibles et leurs réactions. La coopération avec l'OTAN offre des possibilités d'entraînement qui ne sont pas possibles en Suisse. Quoi qu'il en soit, compte tenu de la situation de la menace, il est crucial non seulement de renforcer la défense commune, mais aussi de la préparer sérieusement, donc de l'exercer. Ce n'est qu'ainsi qu'elle peut réussir en cas d'attaque réelle. Les exercices de l'OTAN ne servent pas seulement à entraîner l'interopérabilité, ils transmettent également le message politique d'une dissuasion conjointe et coordonnée. Il convient également de noter que les différents formats et contenus de partenariat avec l'OTAN ont été relégués à l'arrière-plan. Aujourd'hui, l'accent est mis sur la défense commune.

Les discussions avec les représentantes et représentants de l'OTAN ont clairement montré que lorsque la Suisse participe à de tels exercices multilatéraux, elle le fait dans son rôle de partenaire et non d'allié. Il faut cependant que la Suisse soit invitée à de tels exercices. Il appartient au Conseil fédéral, en matière de politique de neutralité, d'approuver la participation à de tels exercices.

La possibilité d'une défense aérienne commune contre les missiles balistiques guidés à longue portée a également été discutée. En effet, la menace des armes à distance est également un élément de la guerre hybride. Cela serait précieux pour la Suisse, car une défense autonome contre ce type d'armes n'est ni possible

ni financièrement raisonnable. Une telle coopération nécessite toutefois une compréhension révisée de la neutralité (comme cela est largement recommandé dans le chapitre sur la neutralité). Mais cela illustre également dans quel contexte une défense autonome, tout en maintenant strictement la neutralité, atteint ses limites.

Enfin, il a été question du comportement de la Suisse et de l'OTAN en cas d'attaque contre la Suisse ou un État membre de l'OTAN. Pour des raisons purement géographiques, l'OTAN doit inclure le territoire suisse dans sa planification de défense. La Suisse, quant à elle, dispose essentiellement de deux options en cas d'attaque contre un pays européen de l'OTAN et de son obligation d'assistance conformément à l'article 5: elle peut compter sur sa neutralité ou, compte tenu des circonstances qui se présentent alors, partant du fait que tous ses voisins sont en guerre, renoncer à sa neutralité et participer à la défense de l'Europe. Si elle choisissait la première option, toutes les opportunités de coopération bilatérale seraient perdues, puisque pratiquement tous les pays voisins seraient impliqués dans la défense de l'OTAN et que la neutralité interdirait toute coopération avec une partie en conflit. En tant que membre de l'UE, même l'Autriche neutre aurait (selon l'article 42, alinéa 7 du TUE) l'obligation de soutenir les autres membres en cas d'agression armée.

Dans ce contexte, il est également question de savoir si les décisions correspondantes de l'OTAN et de la Suisse doivent être discutées et communiquées à l'avance ou non. Même si la commission voit les avantages d'une telle « clarification préliminaire » en termes de fiabilité et de prévisibilité mutuelles, elle est également consciente qu'une certaine ambiguïté stratégique serait ainsi perdue.

Au lieu d'une clarification officielle, il pourrait cependant être utile d'examiner des accords qui déterminent quelle partie se comportera de quelle manière, dans quels cas d'attaque possibles. De tels accords (appelés dans le passé « punctations », de l'allemand *Punktationen*), ont joué à plusieurs reprises un rôle important dans l'histoire de la Suisse, et font traditionnellement partie de la politique de sécurité.⁴⁵ Il s'agit de contrats préliminaires secrets non contraignants (*non-binding agreements*) et qui régissent ce que chaque partie contractante doit faire dans chacun des cas envisa-

⁴⁴ *Capacité de défense et coopération*. Rapport du Conseil fédéral du 31 janvier 2024 en réponse aux postulats 23.3000 CPS-E du 12 janvier 2023 et 23.3131 Dittli du 14 mars 2023

⁴⁵ Par exemple, avant le déclenchement de la Première Guerre mondiale, le chef d'état-major von Sprecher avait, en consultation avec le Conseil fédéral, négocié avec l'état-major austro-hongrois une telle punctation en cas d'attaque italienne contre la Suisse (voir *Dictionnaire historique de la Suisse, Première Guerre mondiale*; <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008926/2015-05-05/>). En 1916/17, des négociations similaires suivirent avec la France en cas d'encerclement de la Suisse par le sud de l'Allemagne. Les accords que Guisan a conclus avec l'armée française en 1939/1940 (sans en informer le Conseil fédéral et l'état-major de l'armée) sont célèbres. Ceux-ci-ci allèrent si loin que les positions d'artillerie sur le plateau de Gempen au-dessus de Bâle étaient déjà mesurées pour l'artillerie française.

gés. Aujourd'hui, de tels accords pourraient inclure, par exemple, la menace d'armes guidées à longue portée, une vaste cyberguerre contre les États européens ou des violations de l'espace aérien. Il serait également important de conclure des accords avec l'OTAN précisant quelles prestations la Suisse fournirait en cas d'attaque contre un pays de l'OTAN ou quelles infrastructures en Suisse, qui sont importantes pour l'Europe, devraient être spécifiquement protégées par l'armée. Cela pourrait également définir la zone géographique dans laquelle la défense de la Suisse devrait intervenir. À ce jour, de tels accords n'ont pas fait l'objet de discussions communes. La question de savoir à l'heure actuelle si l'OTAN serait disposée à le faire reste ouverte.

Dans l'ensemble, une grande majorité de la commission est favorable à une coopération plus étroite avec l'OTAN, y compris des formations et des exercices conjoints, une défense commune contre les missiles balistiques guidés, l'ajustement des conditions-cadres juridiques et d'éventuelles clarifications. Comme pour la neutralité, la commission souhaite que le Conseil fédéral utilise sa marge de manœuvre et assume ses responsabilités en matière de politique de sécurité.

S'agissant de la coopération avec l'OTAN, une minorité attache de l'importance à des informations et des considérations spécifiques :

D'une part, il convient de noter que l'objectif d'un **partenariat** avec l'OTAN, contrairement à une adhésion, est précisément de **ne pas être lié par l'article 5** et donc de ne pas être entraîné dans une situation incompatible avec la neutralité. Cela s'applique à la perception de neutralité à l'intérieur du pays et à l'extérieur. De plus, l'obligation d'assistance selon l'article 5 ne signifie pas automatiquement que chaque membre entrera en guerre.⁴⁶

Par ailleurs, la minorité est d'avis, concernant des exercices conjoints, que les **aspects psychologiques** jouent un rôle. Il serait par conséquent important de limiter les exercices conjoints à la conduite de la guerre hybride ou à une zone géographique pertinente pour la Suisse.

Enfin, il serait préférable pour la minorité, dans le cadre de la coopération de défense, de faire une **pondération** entre différentes mesures. Il s'agirait concrètement d'investir davantage dans la coopération avec l'UE, et inversement de manière plus sélective dans la coopé-

ration avec l'OTAN. L'UE a une vision plus large, tandis que l'OTAN est une alliance défensive. La coopération avec l'UE ne met pas en danger la neutralité. Dans tous les cas, l'objectif de la coopération doit être de renforcer le multilatéralisme, la démocratie et le droit international.

3.2.3 Limites de la défense autonome

Une minorité considère que la coopération en matière de défense, qui repose encore sur le statut de partenaire, est une illusion. Elle ne voit pas quels pays devraient être prêts à défendre la Suisse. Leur motivation à se précipiter de manière désintéressée au secours de la petite (et riche) Suisse, qui dépense relativement peu pour sa défense, serait probablement limitée. La question se pose concrètement de savoir si l'**adhésion à l'OTAN** ne serait pas la seule option cohérente, si l'on veut sérieusement garantir la sécurité de la Suisse. Il faut rappeler ici que la Russie n'a jusqu'à présent attaqué que des pays non membres de l'OTAN. L'adhésion à l'OTAN constituerait pour la Suisse une véritable alternative militaro-stratégique et politique à la neutralité – et aux yeux des pays environnants, la seule véritable garantie que la Suisse apporterait une contribution substantielle à l'alliance.

Les partisans d'une coopération en matière de défense contredisent ces considérations en affirmant que l'objectif d'une telle coopération est – et doit être – de renforcer nos propres capacités de défense. La **coopération ne saurait être un substitut à sa propre défense**. Cela ne serait pas accepté par l'OTAN. Dans tous les cas, la Suisse doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour être capable de se défendre de la manière la plus indépendante possible, même si cela représente un défi compte tenu de la situation actuelle de la menace. Les adversaires sur la question de l'adhésion à l'OTAN se rejoignent sur ce point.

La capacité de défense de la Suisse est une question de volonté politique, y compris quant aux ressources et à la détermination des priorités. C'est pourquoi il est également important que le Conseil fédéral présente une **stratégie pour la défense** : une stratégie qui comprend tous les instruments pertinents, y compris la coopération, permettant de protéger la Suisse. Une telle vision globale doit également être étayée par des priorités et des ressources.

⁴⁶ Selon l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, 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'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 ».

3.2.4 Coopération en matière d'armement

Ce qui saute aux yeux, ce sont les possibilités en matière de politique de sécurité et de politique d'armement, qui pourraient se présenter à la Suisse dans le cadre des efforts d'armement européens, tant de la part de l'UE que de l'OTAN. Il serait possible de faire davantage, notamment en matière d'achats conjoints, d'autant plus que la demande sur le marché de l'armement augmente, mais que les capacités de production font défaut.

Cependant, les obstacles sont également élevés. **En tant que pays tiers, la Suisse est généralement exclue des programmes mentionnés, et des critères de participation stricts s'appliquent.** Une succursale dans un pays de l'UE est une exigence de base. Il doit y avoir un avantage supplémentaire évident pour l'UE, et la participation ne doit pas conduire à une dépendance de l'UE à l'égard de pays tiers. La participation au *European Defense Fund (EDF)* ne doit pas être en contradiction avec les objectifs du fonds. Pour ce faire, toutes les informations pertinentes sur les infrastructures, installations, moyens et ressources à utiliser doivent être fournies et les préoccupations concernant la sécurité d'approvisionnement doivent être prises en compte. En principe, on peut parler d'un véritable **marché intérieur de l'armement** (n.d.l.r.), que l'UE est en train de constituer.

La Suisse remplit déjà des exigences de base telles que la signature d'un *accord administratif* et d'un accord sur la protection des informations. Et comme l'a souligné également la représentante de l'EDF auprès de l'UE lors de la visite à Bruxelles, elle pourrait certainement être active, tout comme la Norvège. Une grande majorité de la commission considère comme acquis que l'industrie d'armement suisse doit y avoir un intérêt vital (cf. le chapitre Politique d'armement). Elle estime donc nécessaire que la Suisse prenne une **initiative** correspondante et envisage également un **engagement financier**. Une révision de la réglementation en matière de réexportation pourrait également être nécessaire à cet effet (cf. les chapitres Politique de neutralité et Politique d'armement).

3.2.5 Promotion militaire de la paix et diplomatie

L'importance de la promotion militaire de la paix, les efforts diplomatiques, y compris le contrôle des armements, ainsi que la Genève internationale et ses centres ont également été discutés.

La promotion militaire de la paix contribue également à la sécurité internationale, et selon la stratégie de politique étrangère 2024-2027 elle devrait être **développée**. En tant qu'État neutre, la Suisse peut se positionner ici avec de grandes ambitions. En principe, la

politique de sécurité et de paix devrait être mieux coordonnée. Par exemple, un **deuxième contingent** pourrait être mis sur pied dès qu'une opportunité appropriée se présente. Pour cela, on devra examiner si une plus grande participation aux missions existantes de l'ONU est possible et judicieuse. Les **opérations de promotion de la paix et la formation à l'étranger pourraient aussi être rendues plus attrayantes**, tant pour les militaires de milice que pour les professionnels. Lorsque cela est possible et raisonnable, les synergies avec la promotion civile de la paix doivent être utilisées et renforcées.

La coopération internationale peut également être renforcée au niveau **diplomatique et juridique**, notamment dans le cadre de l'ONU et également de l'OSCE. Une attention particulière doit être accordée à la réforme de l'ONU et en particulier du Conseil de sécurité ainsi qu'aux structures régionales de l'ONU et à leur base juridique pour les interventions militaires.

Le **contrôle international des armements** fait également partie de ces engagements, s'agissant notamment des systèmes d'armes autonomes et, de manière générale, des *Emerging and Disruptive Technologies (EDT)*, qui doivent être renforcés. L'intelligence artificielle (IA), en particulier, représente l'un des développements technologiques les plus importants de notre époque, qui pose également un défi en matière de politique de sécurité. La robotique, les technologies contrôlées par l'IA et les systèmes d'armes autonomes peuvent désormais être utilisés dans la guerre. Les technologies de reconnaissance faciale, par exemple, revêtent une grande importance lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre sécurité et liberté. L'IA a un impact significatif sur la guerre classique et fournit des outils faciles à utiliser pour la guerre hybride, tant pour les États que pour les individus. Les conditions du cadre juridique doivent être examinées de toute urgence aux niveaux national et international afin d'éviter de graves lacunes en matière de sécurité. Il est également urgent de former davantage de personnel spécialisé en Suisse, pour lequel des moyens appropriés doivent être mis à disposition. Grâce à son expertise technologique et à l'importance de Genève en tant que lieu de gouvernance mondiale, la Suisse peut apporter une contribution significative. Elle peut coordonner et contribuer à façonner les normes et standards de gouvernance de l'IA.

La position de la Suisse à l'égard du **Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TPNW, TIAN en français)** est un sujet de controverse au sein de la commission. Le **parapluie nucléaire de l'OTAN** constitue un élément important de l'architecture de sécurité européenne. Étant donné que la Suisse bénéficie également

de ce bouclier de protection, il serait difficilement compréhensible pour les membres de l'OTAN qui, contrairement à la Suisse, cofinancent cette protection, que la Suisse, plus que tout autre peuple, se prononce contre ce bouclier. Une majorité peut comprendre cet argument et considère donc qu'il est juste de ne pas signer le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN). Compte tenu notamment des dernières menaces nucléaires en date de la part de la Russie, la dissuasion nucléaire est plus importante que jamais. Les autres États neutres, l'Irlande et l'Autriche, ont rejoint le traité en 2020, c'est-à-dire avant l'attaque russe contre l'Ukraine. Signer le traité à l'heure actuelle serait pour la Suisse une forme de déni de réalité et un signe de désaffection pour la communauté de sécurité occidentale.

Une minorité de la commission, qui est en revanche favorable à la signature du traité, y voit un premier pas important vers l'interdiction des armes nucléaires. Une signature de la Suisse est également attendue en raison de sa tradition humanitaire. Juridiquement, l'adhésion à l'OTAN ne fait pas obstacle à la signature du TIAN. Des États membres de l'OTAN, l'Allemagne, la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède, ont participé aux précédentes conférences du TIAN en tant qu'observateurs, avec une attitude prudente mais constructive. En outre, les Philippines, elles-mêmes membres du TIAN depuis 2021, ont signé le plus important accord de coopération militaire avec les États-Unis en 2022, indépendamment de leur signature du TIAN.

Les **centres de Genève** avec leur expertise et leurs activités, peuvent également être positionnés comme valeur ajoutée dans le domaine de la sécurité internationale. Il s'agit de la *Maison de la Paix* avec le *Geneva Centre for Security Studies (GCSP)*, le *Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF)*, le *Geneva International Center for Humanitarian Dimining (GICHD)* et le *Centre for Humanitarian Dialogue (HD)*. Il en va de même pour le CSS de l'ETH Zurich ou la fondation pour la paix Swisspeace, affiliée à l'Université de Bâle. Il serait envisageable de créer un centre de simulation moderne dans lequel, en collaboration avec d'autres partenaires tels que l'OTAN, les pays voisins, les organisations de l'ONU et d'autres, différents scénarios pourraient être simulés afin d'obtenir des informations appropriées et de se préparer. Parmi les exemples possibles figurent des cyberattaques à grande échelle, des sabotages d'infrastructures critiques de grande ampleur ou des attaques contre des installations nucléaires en Eu-

rope, mais aussi des problèmes survenant dans les régions environnantes et des pandémies.

La **promotion civile de la paix** doit également être prise en compte. Contrairement à la politique de sécurité, qui vise à écarter les menaces et à prévenir les événements négatifs, la promotion de la paix vise à minimiser les causes d'éventuelles menaces et à promouvoir des changements positifs, par exemple par la diplomatie, la coopération internationale et la médiation. Vue sous cet angle, la promotion de la paix contribue à la stabilité, même dans des situations où il n'y a ni guerre ni paix, comme en Corée. En raison de la menace nucléaire, la médiation ne fonctionne pas dans ce cas. À l'inverse, aucun traité de paix ne peut garantir la paix – cf. la situation entre Israël et la Palestine. Il s'agit essentiellement de dégager une compréhension commune entre les parties en conflit sur ce que signifie la sécurité. L'ONU, qui se concentre sur la sécurité collective, joue un rôle important à cet égard. Les valeurs de la Suisse correspondent également à ce principe et à la Charte des Nations Unies. Il est donc également dans l'intérêt de la Suisse d'œuvrer à une conception commune de la sécurité dans le cadre de la promotion de la paix internationale. Elle peut exploiter ses atouts : **la diplomatie et le dialogue**. Cependant – objecte-t-on – aucune promotion intensive de la paix ne peut empêcher les profiteurs de la guerre de faire prospérer leurs affaires.

Enfin, il est important de considérer les aspects de la **politique climatique** liés à la sécurité. Même si la Suisse a mis en œuvre certaines mesures nécessaires d'adaptation au climat et en a reconnu d'autres, compte tenu de la fréquence, de l'intensité et de l'étendue croissantes des menaces exacerbées par le changement climatique en Europe, il est clair qu'une plus grande adaptation et une meilleure coopération sont nécessaires au-delà des frontières cantonales et internationales, tant au niveau bilatéral qu'avec l'Union européenne ou les Nations Unies. La Suisse peut apporter son expertise aux comités internationaux et bénéficier d'échanges, par exemple en présidant le *Informal Expert Group of Members of the Security Council on Climate and Security*, fondé en 2020 sur proposition de 10 membres du Conseil de sécurité de l'ONU.⁴⁷

⁴⁷ European Commission (2023). *Joint Communication on the Climate-Security Nexus*. EEAS Press. https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-climate-security-nexus_en

3.3 Conclusions et recommandations

Les membres de la commission conviennent en principe que la coopération avec l'OTAN, l'UE et les partenaires bilatéraux est judicieuse et nécessaire à la sécurité de la Suisse. Sur la base de la nouvelle situation de la menace, une grande majorité de la commission est d'avis que cette coopération doit **dépasser la coopération actuelle**. La coopération devrait évoluer en direction d'une **défense commune**.

La Suisse ne peut **pas représenter une faille de sécurité en Europe**. La situation géographique de la Suisse rend évidente la nécessité d'une coopération en matière de défense. À l'inverse, la Suisse, comme tous les autres pays européens, n'est guère à l'abri des menaces hybrides. La défense doit donc pouvoir s'effectuer en coopération **dans tous les espaces d'opération**⁴⁸ et sur tout le spectre de la menace.

Les coopérations avec l'OTAN et l'UE sont complémentaires. La neutralité ne fait aucunement obstacle à une coopération avec l'OTAN en matière de politique de sécurité. En revanche, la pratique de la réexportation d'armes est désapprouvée (voir aussi la recommandation dans le chapitre Neutralité).

Il y a également un consensus sur le fait que la **promotion militaire** de la paix contribue également à la sécurité internationale, et selon la stratégie de politique étrangère 2024-2027 elle devra être **développée**. La coopération internationale doit également s'exprimer aux niveaux **diplomatique et juridique**, notamment dans le cadre de l'ONU, mais également dans le cadre de l'OSCE, où la présidence suisse en 2014 a pu mettre en œuvre la *Special Monitoring Mission* dans le Donbass. Ces efforts comprennent également le **contrôle international des armements**, un cadre juridique pour l'intelligence artificielle (IA), les aspects de la politique climatique liés à la sécurité et la promotion civile de la paix. Grâce à son expertise technologique et à l'importance de Genève en tant que lieu de gouvernance mondiale, la Suisse peut y apporter une contribution significative. Une minorité de la commission est favorable à ce que la Suisse signe le **Traité d'interdiction des armes nucléaires** (TPNW, TIAN en français), car elle y voit un premier pas vers l'interdiction des armes nucléaires.

Établissement d'une coopération de défense avec l'OTAN et l'UE

→ Dans sa grande majorité, la commission recommande **d'orienter la coopération avec l'OTAN et l'UE ainsi qu'avec les pays voisins vers une capacité de défense commune**. Une telle coopération en matière de défense est dans l'intérêt de tous les partenaires. Elle devrait viser à **renforcer notre propre capacité de défense** et à garantir que la Suisse ne constitue pas une faille en matière de sécurité sur le continent. La Suisse se protège ainsi elle-même et apporte à *la sécurité européenne une contribution* adaptée à sa situation géographique et à la menace actuelle. L'objectif est de se préparer à un environnement de sécurité en constante évolution. La coopération en matière de défense avec l'OTAN et l'UE se complète de la même manière que les efforts complémentaires des deux partenaires pour la sécurité en Europe: l'OTAN se concentre sur la défense, l'UE sur des normes communes et des processus simplifiés ainsi que sur le renforcement de l'industrie de l'armement. [17:1-2]

Afin de renforcer la capacité de défense commune, la coopération doit être fondée sur des objectifs et des priorités et être politiquement fondée. La commission formule donc des recommandations sur des aspects spécifiques auxquels elle attache une importance particulière :



⁴⁸ Un espace d'opération est un espace militairement ou physiquement défini dans ou à partir duquel un effet est obtenu. Une distinction est faite entre l'espace, l'espace aérien, le sol, l'espace maritime, l'espace électromagnétique, le cyberspace et l'espace informationnel.

Une très large majorité [18-19 membres] recommande :



→ Compte tenu de l'importance croissante des **opérations d'influence et de la désinformation** dans la guerre hybride, notamment pour affaiblir les démocraties, la commission recommande de dégager des options appropriées pour l'analyse, la prévention et la défense face à de telles attaques, et de développer les stratégies correspondantes en Suisse, mais aussi de les initier et de les promouvoir dans des formats adaptés au niveau international, par exemple avec les Centres of Excellence de l'OTAN. [19:0-1]



→ La coopération en matière de défense devrait être complétée par une **coopération en matière de protection de la population** (voir le chapitre Instruments). [18:1-1]

Une grande majorité [15-17 membres] recommande :



→ Comme condition préalable à la participation de formations de milice à des entraînements et exercices internationaux, la Suisse devrait **adapter les bases légales** correspondantes, à savoir la suppression du caractère volontaire de l'entraînement à l'étranger et un modèle de formation plus flexible, notamment s'agissant de la durée de l'école de recrues et des cours de répétition. [17:2-1]



→ Les attaques à distance étant l'un des scénarios les plus probables, la Suisse devrait également participer à une **défense commune contre les missiles balistiques guidés** dans le cadre de cette coopération en matière de défense. Les options appropriées doivent être examinées et mises en œuvre. [17:1-2]



→ La coopération en matière de défense avec l'UE devrait couvrir d'autres domaines. La participation au programme **PESCO**, en particulier au projet de **Military Mobility**, est une priorité. La coopération doit également être intensifiée dans les domaines de la **cybersécurité**, de la **désinformation** et de **l'espace**, dans le but de pouvoir utiliser mutuellement les capacités au plus grand bénéfice possible pour notre propre sécurité et celle de l'Europe. [17:1-1]



→ **La production et l'achat d'armement doivent être coordonnés** avec l'OTAN et l'UE **dans l'intérêt de l'interopérabilité**. Les programmes visant à renforcer l'industrie européenne de défense – à savoir PESCO, EDF, EPF, ASAP et EDIRPA – doivent être utilisés, et les éventuels obstacles à la participation de la Suisse dus à son statut de pays tiers doivent être éliminés autant que possible. Une telle coopération en matière d'armement est dans l'intérêt de la sécurité et de la politique économique de la Suisse. [16:2-2]



→ Le renforcement de la capacité de défense commune avec l'OTAN doit s'orienter selon les principes et les objectifs du **Partnership Interoperability Initiative (PII)**. Il s'agit de prolonger et d'élargir l'Individually Tailored Partnership Programme (ITPP) signé pour les années 2023/2024. L'objectif est de conduire des consultations politiques régulières sur les questions de sécurité, y compris au niveau ministériel; un accès amélioré aux programmes et exercices d'interopérabilité; l'échange d'informations, y compris d'expériences acquises, ainsi qu'une coopération plus étroite en temps de crise et dans la préparation des opérations. [16:2-2]



→ Un élément central de cette coopération en matière de défense doit être **une formation commune et des exercices bilatéraux et multilatéraux** dans les domaines d'activité intéressant la Suisse. La commission souligne explicitement qu'aucune réserve spécifique n'est justifiée concernant ce que l'on appelle les exercices selon l'article 5; c'est toujours une question de défense. Qu'il s'agisse d'exercices de troupes, d'état-major ou de simulation, la Suisse jouerait son rôle spécifique d'État partenaire. [15:4-1]



→ Afin de mettre en œuvre cette coopération en matière de défense, la Suisse doit définir des **attentes concernant sa propre capacité de défense**, établir un **catalogue de prestations en contrepartie** pour les partenaires de la coopération et garantir les **ressources humaines et financières** nécessaires. [15:3-2]

Une majorité [11-14 membres] recommande :

- La commission recommande également d'examiner et, si possible, de conclure des **punctations** (déclarations d'intention secrètes et non contraignantes, accords de principe) tant avec l'OTAN qu'avec ses États voisins afin de planifier des opérations et de pouvoir décider et agir rapidement en cas de crise. [14:4-2]



Positionnement en matière de politique de sécurité et de défense

- Une grande majorité recommande que le régime de sanctions suisse soit aligné sur les **intérêts de sécurité** de la Suisse, à l'instar de la politique de neutralité. [18:1-2]
- Une majorité recommande que les dispositions relatives à la **réexportation d'armes dans la LFMG** soient adaptées aux intérêts de sécurité de la Suisse et à la coopération en matière de défense telle que recommandée. [15:3-2]
- Le traité d'interdiction des armes nucléaires **TIAN ne doit pas être signé**. [14:4-2]



Une minorité [3-5 membres] recommande :

- La Suisse devrait **adhérer à l'OTAN**. L'adhésion à l'alliance de défense est la seule garantie de sécurité crédible. [4:15-1]



Promotion militaire de la paix

Une grande majorité [15-17 membres] recommande :

- La commission recommande **de développer la promotion militaire de la paix** (voir également la stratégie de politique étrangère 2024-2027) et de l'utiliser, lorsque cela est raisonnable et possible, pour renforcer sa propre capacité de défense et son interopérabilité. [15:3-2]
- Concrètement, un **deuxième contingent** devrait être mis sur pied dès qu'une opportunité appropriée se présente. Il conviendrait notamment d'examiner si une plus grande participation aux missions existantes de l'ONU est possible et judicieuse. [15:4-1]



Une majorité [11-14 membres] recommande :

- Il s'agit d'examiner comment les opérations de consolidation de la paix et la formation à l'étranger peuvent devenir **encore plus attrayantes**, tant pour les militaires de milice que pour les professionnels. Lorsque cela est possible et raisonnable, les synergies avec la promotion civile de la paix doivent être utilisées et renforcées. [14:4-2]



Diplomatie et positionnement international

Une grande majorité [15-17 membres] recommande :

- Un soutien important et la **reconstruction de l'Ukraine** doivent être ancrés en tant qu'élément de la politique de sécurité suisse (même s'il s'agit pour quelques membres d'une question de politique étrangère). [17:2-1]
- La coopération internationale également **aux niveaux diplomatique et juridique**, notamment dans le cadre de l'ONU et de l'OSCE, doit être poursuivie. Une attention particulière doit être accordée à la réforme de l'ONU et en particulier du Conseil de sécurité. L'engagement dans la promotion internationale de la paix, l'examen critique des struc-



tures régionales de l'ONU et des bases juridiques pour les interventions militaires en font aussi partie. [16:3-1]



→ Les efforts en matière de **contrôle international des armements**, en particulier concernant les systèmes d'armes autonomes et, de manière générale, les Emerging and Disruptive Technologies, doivent être accrus. [16:3-1]



→ Les **centres de Genève** avec leur expertise et leurs activités, doivent être davantage positionnés et utilisés comme valeur ajoutée dans le domaine de la sécurité internationale. [15:4-1]



→ Outre les efforts déployés au sein de l'ONU, il est également important de veiller au **renforcement de l'OSCE** en vue de l'après-guerre en Ukraine. [15:4-1]

Une majorité [11-14] recommande :



→ La Suisse travaille en étroite collaboration avec les **Nations Unies** sur divers aspects opérationnels et innovants liés au climat et à la défense. La Suisse vise une place à la présidence du Informal Expert Group of Members of the Security Council on Climate and Security. [12:6-1]

4 Instruments de la politique de sécurité : armée, protection de la population et autres instruments de la Confédération et des cantons

La nouvelle situation sécuritaire en Europe nécessite également une analyse des instruments de politique de sécurité de la Suisse, prévus pour tout l'éventail des événements et des menaces, afin de pouvoir réagir rapidement et efficacement. Lors d'une réunion, la commission a discuté de l'armée et de la protection civile, engagée non seulement en cas de catastrophes et d'urgences, mais également en cas de conflit armé. La subsidiarité, c'est-à-dire le soutien des cantons par la Confédération, a été traitée lors de cette réunion.

4.1 Documents de base et exposés

En janvier 2024, le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur la capacité de défense et la coopération (cf. le chapitre 3.2.2 ci-dessus).⁴⁹ La première partie du

rapport se concentre sur la capacité de défense de l'armée conformément au postulat 23.3000 de la CPS-E du 12 janvier 2023. Il décrit la doctrine, le développement des capacités dans les différents domaines d'activité – contre les attaques hybrides, dans le renseignement, au sol, dans les airs, dans l'espace cyber, électromagnétique et informationnel ainsi que la logistique, les services sanitaires, l'organisation de l'armée, la formation, les systèmes, les infrastructures et les effectifs. Le rapport aborde également l'amélioration de l'interopérabilité et envisage un concept d'opération de résistance (*Resistance Operation Concept*) adapté à la nouvelle situation de menace, comportant également des considérations sur l'influence et la désinformation ainsi que sur le renforcement de la résilience. Le Conseil fé-

⁴⁹ *Capacité de défense et coopération*. Rapport du Conseil fédéral du 31 janvier 2024 en réponse au postulat 23.3000 CPS-E du 12 janvier 2023 et au postulat 23.3131 Dittli du 14 mars 2023

déral souligne également que l'accent mis sur la capacité de défense de l'armée n'entraîne pas une réduction des performances en matière de soutien subsidiaire aux autorités civiles ou au maintien de la paix militaire. Dans son rapport, le Conseil fédéral s'appuie sur les appréciations et la planification de l'armée que celle-ci a présentées en août 2023 dans un rapport intitulé *Renforcer la capacité de défense – Montée en puissance: objectifs et stratégie*⁵⁰. Les deux rapports ont été présentés aux membres de la commission en préparation de la réunion.

La commission d'étude a également entendu de brèves présentations d'introduction du chef de l'armée, le commandant du corps Thomas Süssli, et de la directrice de l'Office fédéral de la protection de la population OFPP, Michaela Schärer, qui ont présenté les conditions actuelles et les défis qu'elles représentent. Trois membres de la commission sont également intervenus: la conseillère d'État Karin Kayser, directrice de la justice et de la sécurité du canton de Nidwald, Jakob Signer (Landesfährnrich), chef du Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et président de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, et le colonel Michael Leupold, commandant de la police cantonale d'Argovie. Ils ont été invités à présenter leur appréciation de la subsidiarité dans l'architecture de sécurité de la Suisse.

4.1.1 Armée

Le CdA, le commandant de corps Thomas Süssli, décrit très clairement l'état de l'armée: la mission et les ressources ne sont plus en harmonie. On constate un **manque d'effectif, d'équipement, de possibilités d'entraînement et d'approvisionnement**. Après 2004, sous le titre *Armée XXI*, l'armée a été progressivement réduite, centrée sur des tâches de protection, et la défense nationale n'a été maintenue que comme une «compétence». Trop de conscrits optent pour le service civil, même après l'école de recrues. Il ne reste que quelques formations de combat, et seulement un tiers d'entre elles environ sont entièrement équipées pour la défense. Le combat interarmes ne peut plus s'entraîner en Suisse, ni le combat en zone urbaine. La logistique est organisée en fonction de la gestion d'entreprise plutôt que des nécessités militaires, et les réserves de munitions couvrent les besoins de l'instruction. La capacité à durer est donc faible.

Situation de la menace: Pour le développement de ses capacités, l'armée suisse s'appuie sur **trois scénarios**: 1) menace militaire à distance, 2) escalade d'un conflit armé, 3) attaque militaire globale. Selon le mandat du Conseil fédéral, les trois scénarios devraient avoir la même pondération au cours des prochaines années. L'armée doit adapter sa capacité de défense de manière à pouvoir défendre la Suisse de manière indépendante dans une mesure limitée. La montée en puissance nécessaire doit s'effectuer de manière continue: grâce au développement et à l'adaptation des compétences, à l'utilisation du progrès technologique et à une coopération internationale accrue. Les systèmes terrestres obsolètes doivent être graduellement renouvelés et complétés. La défense aérienne à longue, moyenne et courte portée doit être développée. Aujourd'hui, la Suisse ne dispose pas d'une défense aérienne fonctionnelle. Une logistique apte aux conditions de guerre doit être mise en place et la cyberdéfense renforcée.

Finances: La montée en puissance selon la planification de l'armée pourrait être atteinte selon deux motions analogues présentées par le Conseil national et le Conseil des États en juin 2023, visant à augmenter progressivement le budget de l'armée jusqu'à 1% du PIB d'ici 2030⁵¹ au plus tard. Avec le budget 2024 présenté par le Conseil fédéral et le Plan intégré des tâches et des finances PITF 2025-2027, qui prolonge l'augmentation à 1% du PIB jusqu'en 2035, cela prendra considérablement plus de temps. L'armée ne sera à nouveau entièrement équipée qu'en 2050. Le chef de l'armée respecte la décision politique, mais considère qu'il est de son devoir de souligner qu'elle n'est pas adaptée à la situation de la menace. L'écart entre la dynamique de la politique de sécurité dans le monde et la planification de la défense en Suisse est trop grand.

L'armée dispose néanmoins de compétences considérables. En témoignent la bonne mobilisation pendant la pandémie de COVID, les bonnes performances en matière de cyberdéfense et le haut niveau de motivation des militaires.

Du point de vue du CDA, la Suisse a besoin d'une défense globale, c'est-à-dire d'une **stratégie de sécurité et de défense de rang supérieur**, qui garantisse également la **souveraineté dans le domaine de l'information et du cyberspace**; et elle a besoin pour cela des ressources financières nécessaires.

⁵⁰ Armée suisse, Groupe Défense: *Renforcer la capacité de défense – Montée en puissance: objectifs et stratégie*; 08.2023

⁵¹ Motion Werner Salzmann 23.3843: *Augmenter les dépenses de l'armée tout en respectant la loi sur les finances* du 15 juin 2023

4.1.2 Protection de la population

La directrice de l'OFPP, Michaela Schärer, a donné un aperçu complet des tâches et du système de la protection de la population en Suisse. Le système coordonné de la Confédération, les ressources opérationnelles au niveau cantonal ainsi que les structures claires et la prise de décision uniforme font partie intégrante d'une défense globale. L'OFPP conduit une gestion globale des risques axée sur les dangers et présente périodiquement l'Analyse nationale des risques – la dernière fois en 2021 avec l'information selon laquelle il s'agit de se préparer à un conflit armé, pour la première fois depuis de nombreuses années. Il s'agissait avant tout d'insister sur la coordination de la protection civile, organisée exclusivement au niveau cantonal. L'OFPP, quant à lui, est responsable de la préparation aux engagements, de la planification d'urgence, de la capacité d'intervention par le recrutement et la formation des instructeurs et spécialistes, ainsi qu'en partie de l'infrastructure et du matériel.

Les grands défis de la protection de la population – à l'instar de l'armée – concernent principalement les effectifs. Le regroupement de la protection civile et du service civil actuellement à l'étude vise à apporter un remède. Les profils de performances sont actuellement en cours d'examen. La formation se déroule lors d'exercices, notamment dans le cadre du grand exercice général d'urgence EGU impliquant des centrales nucléaires ; les résultats sont systématiquement traités. La Confédération est responsable du contrôle global des abris de protection ; les cantons sont responsables de la préservation de leur valeur, en partie avec la participation financière de la Confédération. Ils servent aux organes de conduite et à la population et offrent une protection contre les attaques conventionnelles, d'armes B/C et en partie aussi d'armes atomiques. Les abris de protection offrent le plus grand potentiel de numérisation. Les engagements s'effectuent principalement sur une base cantonale. En cas d'événements nationaux ou si un grand nombre de cantons sont concernés, la coordination peut être assurée par la Centrale nationale d'alarme, dont la Confédération est responsable. Le laboratoire de Spiez, qui réalise des travaux scientifiques et techniques en matière de protection NBC, y compris l'organisation opérationnelle et le matériel de protection, relève également de la compétence de la Confédération. La coopération internationale en matière de protection de la population est conduite par la Confédération et les cantons à trois niveaux : avec les États voisins et l'UE,

l'ONU, l'OTAN, l'OCDE, l'IAEA, l'OMS et d'autres organisations internationales. L'OFPP est également responsable de la protection des biens culturels, en coopération avec les cantons.

La gestion de crise a été examinée et révisée suite à la pandémie de COVID. Le principal problème s'est avéré être le manque d'implication des cantons dans la gestion des crises, le manque de clarté des points de contact et des canaux d'information, l'absence de séparation claire entre les organes stratégiques et opérationnels et la violation du principe d'équivalence fiscale selon lequel les décideurs supportent les coûts.⁵² Grâce aux enseignements tirés de l'expérience, la gestion des crises a été structurée plus clairement, les procédures ont été accélérées et la détection précoce a été renforcée grâce à la participation des cantons et de divers détenteurs de savoir. La gestion de crise prévoit nouvellement un état-major de crise politico-stratégique, engagé à la demande d'un département ou de la conférence des secrétaires généraux ; un état-major de crise opérationnel prépare les décisions de l'état-major de crise politico-stratégique et suit la mise en œuvre ; un état-major central permanent qui soutient les deux états-majors susmentionnés avec des services tels que l'anticipation, la méthodologie, la gestion des situations et des ressources ainsi que l'administration. La nouvelle organisation de crise a déjà été testée avec succès dans le cadre de la pénurie d'électricité, de la guerre en Ukraine et des fuites de données. La base légale est en train d'être créée dans une ordonnance.

En résumé : la protection civile a également été négligée les années précédentes en raison de la diminution des menaces. Il est important de reconstruire les capacités dans le contexte de conflits armés. Il s'agit de renforcer la résilience, par exemple en protégeant les infrastructures critiques, en améliorant le profil et les performances et en exerçant les engagements. Il serait également important de rejoindre le Mécanisme de protection civile de l'Union européenne (UCPM), qui coordonne la réaction aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine au niveau de l'UE. Outre les 27 pays de l'UE, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine participent également à ce mécanisme.

4.1.3 Subsidiarité : le point de vue des cantons

En matière de protection de la population, les deux conseillers d'État responsables de la sécurité – la conseillère d'État Karin Kayser, directrice du départe-

⁵² Rapport du Conseil fédéral du 15 décembre 2023 : *Le fédéralisme à l'épreuve de la crise. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19*, en exécution du postulat 20.4522 Cottier du 16.12.2020

ment de justice et police du canton de Nidwald, et le **Landesfähnrich Jakob Signer**, directeur du département de justice et police et des affaires militaires du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et président de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers – soulignent une série de défis clés dans la coopération entre les cantons et la Confédération.

La **coopération entre les cantons et l'armée** a évolué au cours des dernières décennies. Selon la Constitution, soutenir la population civile en cas de catastrophe et de crise est l'une des tâches de l'armée. Cependant, cette notion a été interprétée de manière de plus en plus large dans le passé. Le résultat est une interaction efficace entre les cantons et l'armée, ce qui a été particulièrement bien accueilli par les cantons, car ils étaient de plus en plus en mesure de déléguer des tâches à l'armée et de planifier leurs propres compétences et ressources uniquement en complément de l'armée. Mais comme l'armée doit désormais se réorienter vers la défense, les cantons sont appelés à reconstruire leurs propres capacités. De plus, la coopération civilo-militaire en cas de guerre n'est pas claire. Il existe plusieurs points de contact, et les cantons réclament un interlocuteur unique (*Single Point of Contact*).

La **coopération entre les cantons et la protection civile** est plus complexe, car il s'agit d'une tâche commune dans laquelle l'OFPP est chargé en priorité de coordonner et de soutenir, mais pas de diriger. De nombreux problèmes attendent une solution depuis des années, tels que le système d'échange de données sécurisées (SEDS), le système intégré de présentation de la situation, le projet de préservation de la valeur Polycom 2030 et la communication de sécurité mobile à large bande CMS. Les sirènes, les abris de protection et le service sanitaire coordonné font actuellement l'objet de discussions. La gestion des événements majeurs aigües est bien rodée. Toutefois, pour les crises plus longues (cf. la pandémie de COVID), il n'existe pas d'organisation correspondante. Vu les nombreuses plateformes d'échange existantes, il n'y a pas lieu d'en créer d'autres. Ce qui est toutefois nécessaire, c'est la définition des prestations et des responsabilités: prestations de base cantonales, prestations pertinentes en fonction du risque ainsi que prestations intercantionales ou nationales. Dans l'ensemble, de meilleurs accords intercantonaux et une plus grande harmonisation des mesures sont nécessaires. Du point de vue des cantons, la nou-

velle gestion de crise de la Confédération devra encore faire ses preuves lors d'exercices.

L'**alimentation de la protection civile en effectif** est problématique. Alors que de plus en plus de personnes partent dans le service civil, l'armée et la protection civile luttent pour recruter dans un bassin de plus en plus restreint de personnes. En outre, la protection civile doit également s'orienter de plus en plus vers la défense. Il y a clairement nécessité d'agir.

Les intervenants soulignent – à l'instar du CdA – la nécessité d'une **stratégie globale de sécurité et de défense** (cf. également la motion Rechsteiner et le postulat de la CPS-E⁵³), qui clarifie la coopération entre militaires et protection civile, favorise la résilience de l'économie et de l'administration et prend en compte le comportement de la population.

Le **colonel Michael Leupold**, commandant de la police cantonale argovienne, voit de grands défis en matière de **sécurité intérieure**. La division du travail entre la Confédération et les cantons – la Confédération est responsable de la sécurité extérieure, les cantons de la sécurité intérieure – pose problème. Bien que la sécurité intérieure soit une tâche commune, factuellement sécurité intérieure et extérieure peuvent de moins en moins être séparées (exemples: criminalité organisée, migrations incontrôlées, cybercriminalité).

La **mise en œuvre de l'exigence de coordination** échoue déjà lorsqu'il s'agit de l'échange de données intercantonal. Et cela est rendu encore plus difficile par les décisions des parlements cantonaux et par les grandes différences de performances. La collaboration fonctionne mieux à petite échelle, en fonction des cas et des personnes. Toutefois, l'effort de coordination reste important. Selon la loi sur l'armée, l'armée peut aider les autorités civiles à faire face à des situations extraordinaires, à protéger des personnes ou des infrastructures critiques, à faire face à des catastrophes, à des pics de charge ou à des tâches que les cantons ne peuvent assumer faute de moyens appropriés, ainsi que dans des tâches d'importance nationale ou internationale. Cependant, il n'existe pas d'opinion univoque sur les tâches que cela inclut. De nombreuses missions spéciales ne peuvent être gérées qu'au niveau national, telles que la sécurité des communications mobiles sécurisées à large bande CMS, la surveillance des télécommunications, le cyberspace. Ce qui nécessite également une coopération internationale.

Face à la dynamique, à la complexité et à l'ampleur des menaces, on engage des structures fédé-

⁵³ Motion Rechsteiner 22.3726 *Définir une stratégie de sécurité et de défense pour la Suisse* du 16.6.2022 ; Postulat 23.3000 de la CPS-E *Renforcement de la capacité de défense de la Suisse* du 12.1.2023

rales morcelées et à petite échelle, qui rendent le facteur temps de plus en plus critique. La Suisse constitue **une région unique** en matière de criminalité.

4.2 Discussion

L'ensemble des documents et des présentations a montré clairement à quel point non seulement l'armée mais aussi la protection civile ont subi des coupes au cours des dernières décennies. Les capacités et les effectifs doivent être reconstitués, ce qui nécessite des investissements importants de la part de la Confédération et des cantons. Le débat au sein de la commission a principalement porté sur ce que cette situation signifie réellement et ce qu'elle exige.

La notion de « défense générale » a suscité d'emblée la discussion. Plusieurs intervenants l'ont utilisée, tout en soulignant qu'elle n'était pas appréciée car considérée comme dépassée⁵⁴. En principe, cependant, les personnes présentes ont convenu que **l'approche d'une défense globale** est toujours correcte, mais qu'une nouvelle appellation et de nouvelles approches sont nécessaires. Dans ce contexte, des concepts relatifs aux organisations de résistance sont également discutés.⁵⁵ Compte tenu notamment de la menace d'une guerre hybride, cette idée fondamentale mérite d'être reprise. La défense ne peut se limiter au domaine militaire. Elle doit inclure les secteurs civil et privé, c'est-à-dire non seulement l'armée mais aussi la protection civile, les entreprises et la population. En dernière analyse, le SEPOS nouvellement créé se réfère également à cette idée de la coordination entre moyens civils et militaires.

La **communication de crise** joue également un rôle important dans la défense générale. La question de savoir si la préférence doit toujours être donnée à la radio a été remise en question par plusieurs intervenants.

4.2.1 Capacités de l'armée

Lors de la discussion sur l'armée, les conclusions et recommandations déjà évoquées dans le cadre de la coopération en matière de défense ont été pour l'essentiel confirmées et renforcées d'un point de vue pratique.

La **nécessité d'exercices conjoints** d'interopérabilité avec les partenaires étrangers a été à nouveau

soulignée. Les Balkans occidentaux ont été cités en exemple : si la situation sécuritaire se détériore considérablement, cela aura un impact direct sur la Suisse. Une préparation adéquate nécessite également des exercices internationaux basés sur divers scénarios.

La **sécurité des infrastructures critiques** n'est pas garantie à tous égards. Les opérateurs eux-mêmes sont responsables de la protection dans le cyberspace, tandis que l'armée est chargée de se défendre contre les attaques physiques. La résilience des systèmes informatiques doit être renforcée. Un exemple est fourni par le rapport du Contrôle fédéral des finances sur la résilience TIC des infrastructures critiques.⁵⁶

Avec l'acquisition des systèmes F-35A et « Patriot », la **défense aérienne** sera considérablement améliorée. Pour **protéger l'espace aérien**, les forces aériennes effectuent déjà des missions régulières, planifiées comme celles en lien avec le WEF, ou spontanées en cas de violations de l'espace aérien. L'armée renforce ses capacités en cyberdéfense de manière décisive. Cependant, ce domaine reste un défi, car la technologie évolue constamment et chaque système en réseau est vulnérable. La **souveraineté dans l'espace informationnel** n'est pas encore garantie, mais elle est très importante. La commission souligne également à l'unanimité la nécessité de pouvoir détecter et parer les informations d'influence en temps opportun.

En réponse aux questions, le CdA a pu expliquer que les **priorités de l'armée en matière de montée en puissance** découlaient de la situation de la menace et se basaient également sur des observations en Ukraine. Par exemple, les **troupes terrestres** sont toujours nécessaires, mais pour les déployer, une protection aérienne est requise. Les **drones**, qui jouent un rôle important dans la conduite de la guerre, pourraient être produits en Suisse. La technologie nécessaire existe (cf. le postulat Dittli⁵⁷). Cependant, le financement est toujours en suspens. Le chef de l'armée a également confirmé que **l'acquisition d'armement** proposée pourrait être réalisée avec les ressources financières prévues par l'armée ; leur disponibilité est également donnée. Cependant, tout retard dans la décision entraîne des coûts plus élevés et des retards de livraison. Compte tenu de l'import-

⁵⁴ Pendant la guerre froide, la Suisse a dû élaborer de nouveaux concepts et augmenter sa défense militaire. Le résultat a été un concept stratégique holistique incluant l'armée, les troupes de protection aérienne, mais aussi la protection civile, la sécurité de l'État et l'approvisionnement économique du pays. Ce concept, appelé « défense générale », était coordonné par un état-major et un « office central de la défense générale ». Voir le *Dictionnaire historique de la Suisse*, article « Défense nationale » ; Marco Jorio, Hans Stadler.

⁵⁵ Le concept de ROC décrit les mesures qu'un État peut prendre pour se préparer à une perte partielle ou totale de sa souveraineté nationale lors d'un conflit. Le ROC est aujourd'hui utilisé en Ukraine. La Suisse est d'ailleurs considérée internationalement comme l'une des pionnières en matière de ROC. Le modèle actuel est l'Estonie et la Ligue de défense estonienne, qui compte 16 000 volontaires dont le mandat légal est subordonné au ministère de la Défense.

⁵⁶ *IKT-Resilienz kritischer Infrastrukturen: Umsetzung des Minimalstandards bei Steuerungsanlagen der Eisenbahn* – Bundesamt für Verkehr, Lausanne-Echallens-Bercher-Bahn, Freiburgerische Verkehrsbetriebe, Zentralbahn und Rhätische Bahn ; Prüfauftrag : 20389 ; Juni 2021 (texte original en allemand)

⁵⁷ Achat de drones pour un usage militaire. Postulat Dittli 23.3209 du 16.3.2023

tance croissante de l'espace, cette dimension doit également être prise en compte. La mission de l'armée se limite pour l'instant au renseignement par l'image (*Image Intelligence*). La géolocalisation et la communication sont également importants.

Les résultats de l'étude *ETH Sicherheit 2024* récemment publiée ont également été discutés, selon lesquels plus de 90 % de la population souhaiterait une armée « très bien entraînée » et « entièrement équipée ». En matière de **financement**, 45 % de la population estime que l'armée est correctement financée, mais seulement 20 % estime que les dépenses consacrées à la défense nationale sont trop faibles. Bien que cette dernière valeur soit historiquement élevée pour cette étude, elle contraste néanmoins avec les exigences imposées à l'armée.⁵⁸

4.2.2 Protection de la population

Au cours du débat, il a été souligné que des **leçons pouvaient être tirées de la guerre en Ukraine** également pour la protection de la population. Cela s'applique à la protection civile, aux abris de protection, à la communication et bien plus encore.

Il a également été question de savoir si la population était suffisamment préparée. La majorité a l'impression que l'on est **peu conscient de la menace**. Même si de nombreuses informations sont disponibles et accessibles, elles sont apparemment peu demandées. On ne sait pas non plus si les sirènes et les alarmes seraient prises au sérieux. En cas d'urgence, comme la pandémie l'a montré, l'État est très vite sollicité. Or l'OFPP part de l'idée que les ménages devraient pouvoir survivre pendant les premières 48 heures d'une crise sans être approvisionnés par l'État.

Le fait que l'OFPP s'est jusqu'à présent concentré sur les scénarios les plus probables, y compris la pandémie, mais que la Suisse est encore mal préparée, a suscité des doutes chez certains membres quant à sa capacité de préparation actuelle. De **meilleures ressources humaines et financières pour la protection de la population, des structures et des exercices de conduite clairs** sont nécessaires pour se préparer à l'évolution de la situation la plus dangereuse.

Comme dans le chapitre sur la coopération internationale, l'importance de la **coopération au-delà des frontières nationales** est devenue évidente. La participation au *mécanisme de protection civile de l'UE*

(*Union Civil Protection Mechanism, UCPM*) est envisagée comme une possibilité. Cela est possible pour la Suisse en tant qu'État non membre de l'UE moyennant une participation financière annuelle. Selon une évaluation du CSS, cela pourrait accroître considérablement la capacité de la protection de la population suisse, tant au niveau cantonal que fédéral. La Suisse aurait également accès aux capacités opérationnelles mutualisées et certifiées de l'UCPM ainsi qu'à la réserve stratégique *rescEU*, créée spécifiquement pour la lutte contre les incendies de forêt.⁵⁹ (La représentation suisse à Bruxelles a déjà souligné que l'UE était intéressée à la participation de la Suisse; n.d.l.r.) Cependant, comme pour l'armée, le système de milice atteint ici également ses limites lorsqu'il s'agit de coopération transfrontalière en matière de protection de la population. Il y a trop peu de personnes réparties dans trop d'organisations.

4.2.3 Problématique des effectifs

Les présentations ont clairement montré que l'armée et la protection civile sont confrontées au même problème. Il existe également un risque que **les organisations se fassent concurrence**, d'autant plus que de plus en plus d'astreints sont transférés au service civil. La coopération avec le service civil est bonne, mais elle reste difficile en raison d'un manque de conduite et de structure au sein du service civil. La commission a convenu que le problème des effectifs devait être résolu de toute urgence. L'insuffisance de l'alimentation en personnel de l'armée constitue le plus grand obstacle sur la voie d'une armée apte à l'engagement – avant même l'insuffisance du financement de l'armée ou les goulots d'étranglement et les retards dans l'approvisionnement en armements. Un regard sur l'Ukraine montre que le recrutement d'un nombre suffisant de soldats prêts au combat constitue également le plus gros problème auquel sont confrontées les forces armées ukrainiennes. Les différents modèles déjà développés ont également été discutés.⁶⁰ Deux modèles différents, « l'obligation de servir dans la sécurité » et « l'obligation de service axée sur les besoins », sont actuellement en cours d'élaboration au DDPS. Le Conseil fédéral se prononcera à ce sujet fin 2024.

La Suisse connaît un service militaire obligatoire, mais les femmes, les Suisses de l'étranger et les doubles nationaux (à condition qu'ils puissent prouver qu'ils accomplissent leurs obligations militaires à l'étranger) en

⁵⁸ Tibor Szvircsev Tresch et al.: *Sicherheit 2024*; CSS/MILAK, 2024

⁵⁹ Christine Eriksen (2022): *Den Bevölkerungsschutz fit für den Klimawandel machen*. CSS-Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik

⁶⁰ Cf. à ce sujet le rapport du Conseil fédéral: *Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 2: possibilité de développement à long terme du système de l'obligation de servir* du 4 mars 2022; FF 2022 665

sont exclus. Effectuer le service militaire est un devoir civique et a toujours été intimement lié à la participation aux droits démocratiques de la communauté. Le principe de milice garantit que l'armée suisse ne puisse pas devenir un État dans l'État, mais qu'elle est composée de citoyens en uniforme, qui ne sont engagés que lorsque leur liberté et leurs bases d'existence sont gravement menacées. Néanmoins, l'armée ne reflète plus la société dans son ensemble – pour quatre raisons qui se reflètent dans la problématique des effectifs : premièrement, malgré l'égalité juridique dans tous les domaines, les femmes sont toujours exemptées du service militaire obligatoire ; deuxièmement, au moins un tiers des tranches d'âge admissibles au service militaire sont composées d'hommes sans nationalité suisse ; troisièmement, le service militaire obligatoire n'est plus appliqué de manière suffisamment cohérente, car les dispenses pour cause d'inaptitude et les possibilités de contourner l'obligation par la double nationalité et la naturalisation sont trop nombreuses ; quatrièmement, il est effectivement possible d'être incorporé à tout moment au service civil. Des corrections sont possibles dans les quatre domaines, même si l'évolution démographique aggrave également ces problèmes.

La participation des **femmes** à l'alimentation de l'effectif de l'armée est une nécessité démographique et un impératif politique en matière d'égalité des sexes. Comme dans d'autres domaines, il n'y a aucune raison pour que les qualités et compétences de la moitié du bassin de population soient tout simplement ignorées en matière de sécurité. L'exemple de la police suisse montre que l'intégration des femmes dans l'armée – y compris dans les troupes de combat et de soutien au combat – ne pose aucun problème : dans la plupart des corps de police cantonaux, la proportion de femmes dans la police de première ligne est désormais d'environ 30 %, sans que des problèmes significatifs soient intervenus. C'est en réalité le contraire qui se produit, à savoir que la police suisse a largement bénéficié de la contribution désormais indispensable des femmes. Une participation crédible des femmes dans l'armée n'est possible qu'en étendant aux femmes la conscription générale sous la forme qui existe actuellement pour les hommes.

Un des modèles présentés par le Conseil fédéral prévoit une **obligation générale de servir** incluant également les **femmes**. L'inclusion des femmes peut s'inspirer du **modèle norvégien**, qui sélectionne les prestataires de services en fonction des besoins et de la qualité. Elle est proposée pour la Suisse sous une forme

adaptée en tant qu'« obligation de servir adaptée aux besoins » et est actuellement également en cours d'élaboration. Ce qui n'est pas encore clair, c'est la forme des incitations qui y seront associées. L'accent est mis sur les incitations financières et/ou éducatives. En Norvège, les personnes astreintes bénéficient de garanties spécifiques de formation, d'emploi et de soutien dans le secteur public, adaptées à l'ensemble du cycle de vie.⁶¹ Compte tenu des problèmes d'effectifs évoqués, des offres et garanties correspondantes pour le secteur de la sécurité pourraient être intéressantes pour la Suisse.

Cela s'applique également aux **doubles nationaux** et aux **candidats à la naturalisation**. Les doubles nationaux résidant en Suisse devraient être tenus d'effectuer leur service militaire en Suisse. Il faut exclure que ces Suisses puissent se soustraire au service militaire obligatoire – c'est-à-dire une obligation centrale de la citoyenneté – en vertu d'une règle de droit en vigueur dans leur pays d'origine, dont ils peuvent conserver la nationalité selon nos propres règles généreuses sur la naturalisation. L'âge maximal pour terminer l'école de recrues, qui est actuellement de 25 ans, doit être porté à 35 ans afin d'éviter que les étrangers souhaitant être naturalisés n'attendent pour faire la demande que leur obligation de servir dans l'armée soit caduque.

En fin de compte, le **service civil** n'a plus guère aujourd'hui de signification en matière de politique de sécurité. Ceux qui effectuent le service civil ne sont pas correctement formés et ne peuvent pas non plus être activés et engagés selon le principe de milice ou de réserve pendant ou après leur service civil. En outre, il existe désormais de facto une liberté de choix entre le service militaire et le service civil, ce qui d'une part contredit la disposition constitutionnelle et, d'autre part, met en danger l'alimentation de l'armée. La possibilité actuelle de passer à tout moment du service militaire au service civil aggrave encore le problème.

Le service civil devrait être fondamentalement restructuré, transféré au DDPS et chargé de tâches liées à la défense dans son ensemble. Un **regroupement avec la protection civile** est envisageable, ce qui permettrait également de faire l'économie des structures administratives d'un office fédéral. En outre, le service civil peut à nouveau être réduit à un service de remplacement pour des raisons de conscience, et un **examen de conscience** doit à nouveau être prévu. Quiconque choisit le service civil de remplacement devrait être déployé dans la protection civile ou dans la promotion civile de la paix. La décision quant à savoir si une personne doit effectuer son service militaire ou être admise au service

⁶¹ Cf. le rapport *Future Acquisitions for the Norwegian Defence Sector 2022-2029*, avril 2022

civil de remplacement ne devrait être prise qu'une seule fois, lors du recrutement. Un passage ultérieur du service militaire au service civil doit être exclu.

Un autre modèle de service obligatoire proposé par la Confédération est «**l'obligation de servir dans la sécurité**», pour lequel un regroupement du service civil et de la protection civile est prévue. Dans ce cadre, l'armée a la priorité en matière de recrutement. Ce modèle n'inclurait pas nécessairement les femmes. Toutefois, il peut être introduit plus rapidement car il ne nécessite aucune modification constitutionnelle.

La possibilité de **l'obligation d'un service à la communauté** a également été discutée. Cette idée a également été développée à l'attention du Conseil fédéral en tant que *service citoyen obligatoire* dans les variantes *avec* ou *sans liberté de choix*. L'initiative Service Citoyen s'inspire étroitement de cette idée, qui inclut également les femmes et – comme pour la protection civile – accepterait également les étrangers installés en Suisse. Les tâches comprendraient les missions actuelles de l'armée, de la protection civile et du service civil ainsi que les services de santé et de soins, de la nature et de l'environnement. Toutefois, cette variante du service obligatoire ne contribuerait probablement pas beaucoup à réduire le problème d'effectif de l'armée. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de ne pas poursuivre cette option. Il a également rejeté l'initiative Service Citoyen. Le débat parlementaire à ce sujet est encore en suspens.

4.2.4 Résilience de la société et volonté de défense

Les menaces hybrides se caractérisent par le recours à divers moyens et méthodes, notamment les actions militaires conventionnelles, les guerres non conventionnelles, les cyberattaques, la désinformation, les pressions économiques et les activités diplomatiques. Dans un premier temps, elles visent à déstabiliser les systèmes sociaux, politiques et économiques en favorisant les conflits internes, en affaiblissant l'autorité de l'État et en créant l'incertitude et la peur au sein de la population. Renforcer la résilience sociétale face aux **menaces hybrides ainsi qu'aux situations d'urgence** et aux catastrophes constitue donc «**la première ligne de défense**». Ses objectifs sont de sensibiliser et de préparer la population aux risques existants et futurs; améliorer la capacité de la population à s'adapter et à résister à la désinformation, aux pénuries et à d'autres situations extraordinaires; accroître l'endurance de la population lors de pénuries et de catastrophes d'ampleur stratégique (y compris les événements liés à la guerre) ainsi

que la capacité de se régénérer à la suite de situations d'urgence, de crise et de catastrophe.

Renforcer la résilience face aux menaces hybrides et aux autres menaces est une **tâche permanente pour l'ensemble de l'État et de la société**, qui doit être menée en coopération avec tous les niveaux de gouvernement ainsi qu'avec la société civile, les entreprises, la science et les médias. La **gestion des risques et la gestion des crises** doivent être coordonnées. L'accent est mis sur le renforcement des compétences et aptitudes individuelles et sociales dans le but d'accroître la sensibilité et la résilience aux menaces hybrides, en particulier dans les domaines de la cybersécurité et de la désinformation. La responsabilité personnelle en matière de fourniture privée de fournitures de base («**provisions d'urgence**»), d'autoprotection et d'autoassistance doit également être renforcée. Un approvisionnement solide en biens et services essentiels, même en temps de crise, tels que la nourriture, l'eau et les soins médicaux (voir également le chapitre 6 sur l'approvisionnement économique du pays) doit également être garanti. La sécurité, par exemple grâce à une protection de la population efficace, fait également partie des services essentiels. Outre l'énergie, les transports et les communications, les infrastructures critiques, qui doivent être sécurisées, comprennent également les soins de santé et la logistique. Enfin, il est important de recourir à des **exercices** pour améliorer et garantir la coopération entre tous les niveaux étatiques et entre tous les acteurs, dans l'anticipation, la détection et la gestion des crises qui pourraient menacer les moyens de subsistance de la population et sa confiance dans la conduite de l'État.

En fin de compte, il est important de faire à nouveau prendre conscience à la société que seuls ceux qui sont prêts à se défendre et à défendre leur pays peuvent vivre durablement dans la liberté et la paix. La guerre en Ukraine montre ce qui menace les victimes sans défense lors d'une agression interétatique. Dans une société posthéroïque, la volonté de défendre la Suisse et ses acquis contre un agresseur – c'est-à-dire de combattre, de tuer et de mourir – est tout sauf acquise. La détermination et la volonté de faire des sacrifices sont fortement opposées à l'attitude et au mode de vie d'une grande partie de la population suisse. Des mesures sont donc nécessaires pour renforcer la résilience sociale et la volonté de défense.

Enfin, le nombre croissant de catastrophes environnementales et humanitaires liées au climat a un impact sur la fréquence des opérations, l'ampleur et la capacité de réaction requise de la protection de la po-

pulation. Ce domaine nécessite donc une adaptation et une amélioration des ressources et des compétences.

4.2.5 Guerre Hybride

Selon le directeur du SRC (voir ci-dessus chapitre 1.3.2), la Suisse est déjà engagée dans une guerre hybride. Désinformation, cyberattaques, espionnage industriel et migration instrumentalisée défient quotidiennement la Suisse. Beaucoup de ces attaques peuvent être clairement attribuées.

Dans la situation de la menace actuelle, l'analyse et l'anticipation revêtent une grande importance. Il est également important que les décideurs politiques, notamment le Conseil fédéral, disposent régulièrement des informations pertinentes et des instruments grâce auxquels ils peuvent réagir et prendre les mesures appropriées.

Du point de vue de nombreux experts, le monde se trouve déjà dans une phase d'avant-guerre. Les pays industriels hautement développés comme la Suisse sont particulièrement vulnérables. Laissée à elle-même, la Suisse peut subir d'énormes dégâts, même en dessous du seuil de guerre. Le Conseil fédéral et les organes de sécurité sont donc confrontés à des défis majeurs. Bien que le pays doive se préparer à une menace de guerre, les mains du gouvernement sont liées à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne la coopération urgente dans les domaines touchés. La commission recommande donc à une large majorité d'examiner si les mesures dont dispose le Conseil fédéral dans un tel cas sont suffisantes ou doivent être élargies.

4.2.6 Subsidiarité

Le fait que la **banque de données de police nationale** n'a pas encore été mise en œuvre suscite l'incompréhension de la commission, tout comme le fait que le discours public est dominé par la protection des données. La motion de la Commission de politique de sécurité du Conseil national d'octobre 2023 <?> ne paraît pas non plus être traitée avec l'urgence nécessaire par la Confédération. Les cantons, de leur côté, feraient avancer le projet, mais la Confédération ne semble pas suivre. Or il n'est apparemment pas nécessaire de modifier la loi fédérale pour ce faire.

En ce qui concerne une **répartition des tâches plus claire entre la Confédération et les cantons**, la commission était consciente que cela implique avant tout des ressources financières et humaines. L'évolution actuelle va dans deux directions : l'armée se concentre sur

la défense et le soutien aux cantons dans les cas prévus, alors que les cantons exigent davantage de soutien de la part de la Confédération. Un exemple est la demande d'appui fédéral pour la protection des ambassades, qui ne relève clairement pas du domaine de responsabilité de l'armée. Il n'est pas non plus prévu de soutenir les cantons dans les domaines de la cybersécurité ou de la protection de la population.

Il est clair pour les cantons qu'ils doivent assumer leur responsabilité. Il existe cependant des tâches qu'ils ne peuvent accomplir seuls, à savoir les grandes conférences, certains domaines de la cyberdéfense, le terrorisme ou le trafic aérien. **La Confédération peut apporter son soutien**, par exemple par l'intermédiaire du renseignement intégré ou de l'armée. Il serait erroné de financer ces tâches deux fois. Fedpol, le Ministère public de la Confédération, le Réseau national de sécurité (RNS) ainsi que le Commandement Cyber soutiennent également les cantons.

Cela soulève la question de savoir si **les cantons les mieux dotés seraient également disposés à céder des compétences**. Les cantons n'auraient pas pour souci de s'assurer des prébendes, mais des prestations spécifiques et nécessaires dans le contexte actuel de la politique de sécurité. La Confédération devrait être responsable de la conservation et de l'échange des données, des orientations stratégiques, par exemple pour le domaine de la grande criminalité, mais aussi des orientations pour le domaine de la coopération, c'est-à-dire la définition des domaines originaux et des interfaces, qui comprennent, par exemple, la surveillance de la zone frontalière.

Le nombre croissant des catastrophes environnementales et humanitaires liées au climat a un impact sur la fréquence des engagements, l'ampleur et la capacité de réaction de la protection de la population suisse. Dans ce domaine, il est également nécessaire d'adapter et d'améliorer les ressources et les compétences.

Une très large majorité de la commission convient qu'il est urgent de clarifier la répartition des tâches entre les niveaux étatiques ainsi que les principes de coopération, compte tenu de la situation sécuritaire actuelle.

4.3 Conclusions et recommandations

Défense générale

- La commission recommande à une très large majorité l'élaboration d'une **conception de défense globale** adaptée à la situation de la menace actuelle, qui puisse avoir un effet dissuasif dans tous les espaces d'opération et sur l'ensemble du spectre des menaces. Celle-ci doit clarifier les tâches et l'interaction de l'armée et de la défense civile, promouvoir la résilience de l'économie et de l'administration et préparer la population. L'objectif est d'instaurer une capacité de conduite intégrale en matière de sécurité extérieure et intérieure, à tous les niveaux du fédéralisme, en coopération avec le commandement de l'armée et les partenaires étrangers. Les **stratégies contre la conduite de la guerre hybride, y compris l'influence et la désinformation**, doivent également être incluses dans ce concept. [19:1-1]
- Afin d'assurer le fonctionnement de cette défense globale, une grande majorité propose des **exercices** appropriés: exercices avec troupe, exercices conjoints des organismes civils et militaires à tous les niveaux fédéraux. [15:3-2]

Armée

Respectivement une très large et une grande majorité [> 15 membres] recommande :

- **L'armée doit être réorientée vers sa capacité de défense** afin qu'elle puisse remplir sa mission constitutionnelle. La stratégie présentée dans le rapport *Capacités de défense et coopération* du Conseil fédéral du 31 janvier 2024 doit être suivie. L'armée doit maîtriser le combat interarmes et être capable de repousser une attaque conventionnelle avec tous ses moyens. La structure organisationnelle de l'armée doit également être alignée sur la mission de défense. [18:2]
- La **résilience sociétale** et la **préparation mentale à la défense** doivent être renforcées. L'accent est mis sur la formation, la sensibilisation et les exercices visant à renforcer la sensibilité et la résilience individuelles et sociales face aux menaces hybrides et aux attaques armées. [17:1]
- L'aggravation croissante de la situation sécuritaire rend le renouvellement matériel de l'armée encore plus urgent. La commission recommande de suivre le plan présenté par l'armée et d'assurer son financement. Le budget de l'armée doit être porté à **1% du PIB d'ici 2030**. [15:4-1]
- Afin d'augmenter l'effectif réglementaire de l'armée, les **doubles nationaux résidant en Suisse** devraient être tenus d'effectuer leur service militaire en Suisse. [15:3]

Une majorité [11-14 membres] recommande :

- Le renforcement de la capacité de défense doit être adapté à la situation de la menace et aux possibilités techniques. Dans le cadre de la stratégie de montée en puissance proposée par l'armée, la **défense aérienne basée au sol**, en particulier contre les missiles guidés à longue portée, devrait avoir la priorité sur d'autres capacités. [14:3-3]
- En outre, la **production nationale de drones** devrait être encouragée et orientée en fonction des besoins militaires. [14:3-3]
- **Le service civil et la protection civile sont à regrouper**. La question de savoir si le service militaire ou civil sera effectué est une décision finale prise au moment du recrutement. L'examen de conscience (ou une clarification comparable) doit être réintroduit. [14:4-1]



→ **L'obligation d'accomplir le service militaire** est à appliquer de manière cohérente, en respectant l'égalité face aux obligations militaires. [14:2-3]



→ **L'effectif réglementaire** de l'armée doit également être adapté aux exigences liées à la situation de la menace. Une augmentation significative est nécessaire à moyen terme. [12:8]



→ **L'âge maximal** pour accomplir l'école de recrues doit être porté à 35 ans. [11:6-2]



→ Afin de permettre à l'armée de se développer, **l'effectif réglementaire doit être précisé dans la loi sur l'armée**. La fixation actuelle d'un effectif réglementaire et d'un effectif réel n'est plus appropriée, avec une armée de milice et les contraintes démographiques qui y sont liées. [12:5-3]

La moitié de la commission [10] recommande :



→ **L'armée** contribue à réduire ses *émissions* avec des objectifs ambitieux. [10:7-2]

Une minorité importante [6-9 membres] recommande :



→ **Toutes les Suissesses et tous les Suisses** doivent être soumis à l'obligation de servir et accomplir leur service militaire. [7:9-3]



→ La Suisse élabore une **stratégie portant sur le changement climatique et la défense** basée sur les stratégies contraignantes des États membres de l'UE. [8:10-1]

Une minorité [3-5 membres] recommande :



→ Les personnes désignées pour le service civil peuvent également être engagées dans la **promotion civile de la paix**. [5:11-3]

Adaptation de l'obligation de servir

Afin d'augmenter les effectifs, la commission recommande...

→ ... [8 membres] l'introduction d'une **obligation de servir dans la sécurité**. Le regroupement de la protection civile et du service civil permet une meilleure alimentation de l'armée et de la protection de la population. En outre, la liberté de choix de facto entre le service militaire et le service civil de remplacement devrait être abolie, et la journée d'orientation pour les femmes devrait être déclarée obligatoire.

→ ... [5 membres] l'introduction de **l'obligation générale de servir**, c'est-à-dire du service militaire obligatoire **pour les deux sexes**. (Ce modèle est proposé par le DDPS sous l'appellation d'*obligation de servir axée sur les besoins*.) Une telle adaptation du service militaire obligatoire à la société contemporaine permet d'exploiter tout son potentiel. Le modèle norvégien (obligation de service général, sélection basée sur la qualité et les besoins) constitue un modèle approprié. Dans le cadre d'un développement ultérieur, il convient d'examiner les **incitations** qui servent en particulier au domaine de la sécurité en Suisse.

→ ... [5 membres] la mise en place d'un **service obligatoire à la communauté**. Celui-là vise à ce que tous les citoyens et citoyennes suisses, mais aussi les étrangers et étrangères établis en Suisse, accomplissent un service en faveur de la communauté et de l'environnement, en tant que service militaire ou sous la forme d'un service de milice équivalent prévu par la loi. L'effectif réglementaire des services appelés à intervenir en cas de crise, l'armée et la protection de la population, doit être garanti. Cela sécurisera et renforcera le système de milice suisse. (Ce modèle, proposé par le DDPS en tant que *service citoyen obligatoire, avec ou sans liberté de choix*, n'est plus poursuivi par le Conseil fédéral.)

Protection de la population et protection civile

La commission recommande à l'unanimité é, avec une très large majorité [> 18 membres]:

- La **protection de la population doit être renforcée** et alimentée en conséquence. Elle doit également être **adaptée à la situation sécuritaire**. Les projets décidés de longue date mais non aboutis, notamment dans le domaine de la communication (CMS, Polycom), doivent être avancés. Les mesures nécessaires doivent être financées par les cantons et la Confédération. [20:0] 
- Une attention particulière doit être portée à **l'influence et à la désinformation**. À cette fin, des systèmes et des services doivent être développés et mis en place pour l'observation, l'alerte et la défense. [20:0] 
- Afin d'améliorer la coopération internationale, en particulier avec les pays voisins, il est recommandé **d'adhérer au European Union Civil Protection Mechanism (EUCPM)**. [19:1] 
- La **protection des infrastructures critiques** doit être améliorée. La responsabilité des différents opérateurs est correcte. La Confédération doit toutefois avoir la possibilité de les examiner régulièrement et, si nécessaire, de donner des instructions. [18:1-1] 
- La **résilience de la population** doit être renforcée et celle-ci doit être **sensibilisée à la menace aggravée**, par exemple en publiant les analyses stratégiques des menaces sous une forme simple et compréhensible, grâce à une meilleure diffusion de l'application «Alertswiss», à l'introduction du *Cell Broadcast System*, à des informations sur les réserves d'urgence, etc. Le **Service de renseignement** et **l'armée** doivent également identifier clairement et traiter ouvertement la menace posée par la Russie et d'autres régimes autocratiques ainsi que les attaques hybrides qu'elles mènent. [18:1-1] 
- La **protection civile** doit également se préparer à sa **mission en cas de guerre**. Les compétences dans les tâches centrales de protection (alerte, évacuations à grande échelle, soins, sauvetage, secours et ravitaillement) doivent être restaurées et **exercées** avec la participation de la population. La Confédération doit promouvoir activement la coordination des organisations de protection civile. [18:2] 

Collaboration entre la Confédération et les cantons

La commission recommande à l'unanimité é, avec une très large majorité [> 18 membres]:

- Les **capacités des cantons et la coopération entre eux** doivent être renforcées et rendues plus efficaces, notamment dans le but de décharger l'armée de missions subsidiaires. [20:0] 
- La coopération entre la Confédération et les cantons dans la **gestion des crises** doit être améliorée et exercée. [20:0] 
- Compte tenu de la situation de la menace, **les instruments de sécurité de la Confédération, des cantons et des communes doivent rapidement être clarifiés et coordonnés**. Les besoins respectifs et les domaines de responsabilité doivent être intégrés. La sécurité extérieure et intérieure doit être prise en compte de la même manière (par exemple: formes graves de criminalité, protection des frontières). [19:1] 
- La **coopération policière en Suisse** doit être améliorée. La Confédération doit promouvoir la coordination entre les cantons et déterminer quelles tâches particulières elle assumera. [19:1] 

Une grande majorité [15-17 membres] recommande :



→ que la **banque de données de la police nationale**, demandée depuis longtemps, soit classée comme urgente et qu'elle soit réalisée. Les lois nécessaires à cet effet doivent être adaptées au niveau fédéral. Les exigences liées à la **sécurité de la population** doivent être soigneusement mises en balance avec celles de la protection des données. La criminalité et la cybercriminalité ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales. La Suisse doit pouvoir réagir en conséquence. [16:1-3]

Une majorité [11-14 membres] recommande :



→ La création d'une **réserve de personnel de la protection civile** par la Confédération, alimentée par les cantons et pouvant être engagée en cas de crise nationale de grande ampleur, doit être examinée. [12:7-1]



→ La **coopération civilo-militaire** dans le domaine des **catastrophes environnementales et humanitaires** liées au climat doit être renforcée et améliorée. [11:5-3]

Une minorité importante [6-9 membres] recommande :



→ La réintroduction de **troupes cantonales légères** (régiments cantonaux composés de réservistes), susceptibles de répondre aux besoins des cantons, doit être étudiée. La configuration de ces formations devrait être laissée aux cantons. [8:11-1]

Recommandations portant sur d'autres instruments

Compte tenu des menaces et des dangers décrits ci-dessus, la commission formule une série de recommandations sur d'autres instruments qu'elle considère comme pertinents pour la politique de sécurité.

Une grande majorité [15-17 membres] recommande :



→ Les **bases juridiques du SRC** devraient être adaptées aux exigences actuelles. Plus concrètement, les obstacles actuels au suivi des activités d'influence devraient être éliminés. [17:1-1]



→ Le **dispositif de défense contre le service de renseignement prohibé** doit être renforcé. Il convient en particulier d'intensifier l'expulsion des espions étrangers. [17:1-1]



→ La **cybersécurité** doit faire l'objet de l'attention nécessaire à tous les niveaux fédéral et cantonal, y compris les prescriptions nécessaires pour les particuliers. Les mesures préventives correspondantes **ne peuvent être déléguées**. [17:2]



→ **L'analyse et l'anticipation de la politique de sécurité** devraient être renforcées, notamment par le biais de **séances d'information régulières du Conseil fédéral**. Il convient d'**examiner si les mesures** dont dispose le Conseil fédéral dans une **phase de tension croissante** sont suffisantes ou doivent être élargies. [16:3]



→ La SSR et les médias subventionnés et au bénéfice de concessions de la Confédération dans le cadre de l'aide à la presse doivent être tenus de manière appropriée à prendre des **mesures contre la désinformation et les campagnes d'influence**. [15:4]

5 Politique d'armement

La politique d'armement est un élément central de la politique de sécurité. Elle garantit des capacités industrielles nécessaires pour assurer le fonctionnement, l'exploitation et la durabilité des systèmes de l'armée.⁶³ L'industrie de l'armement basée en Suisse apporte ici une contribution importante. La situation en matière de politique de sécurité met également à l'épreuve la politique en matière d'armement. Pour l'industrie de l'armement, les tensions géopolitiques et le réarmement qui en découle représentent une opportunité économique. Mais dans le même temps, la Suisse subit des pressions internationales en raison de son interdiction de réexportation.

5.1 Documents de base et exposés

Avant la séance, les membres de la commission ont reçu le rapport annuel 2023 sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement du DDPS. La commission a également été informée lors d'une réunion par le chef de l'armement, Urs Loher, et par Matthias Zoller, secrétaire général de Swiss ASD (Aeronautics, Security and Defence).

Le chef de l'armement, Urs Loher, constate que les conséquences du manque d'intérêt pour l'armée au cours des dernières décennies rendent nécessaire le **relèvement de l'industrie de l'armement**. La capacité de dissuasion est essentielle. La quantité compte, et notre propre industrie de défense doit être capable de suivre le rythme des évolutions technologiques, de s'intégrer dans les chaînes d'approvisionnement internationales et de disposer de ses propres capacités. Pour cela, le chef de l'armement s'appuie sur les achats en Suisse et sur le développement des capacités industrielles par le biais d'opérations offset et de compensation, la création de conditions-cadres appropriées, l'utilisation de RUAG comme centre de compétences, le développement de la science et de la technologie chez armasuisse ainsi que la coopération internationale en matière de défense et l'intégration du paysage universitaire suisse.

Matthias Zoller, Swiss AD, présente les **quatre types d'industries de défense** que compte la Suisse : les *entreprises* qui produisent des systèmes complets (pour la plupart à capitaux étrangers); les entreprises produisant des sous-systèmes; les fournisseurs purs; la RUAG en tant que partenaire de l'armée pour la technologie

au niveau fédéral. Le volume d'affaires s'élève à 3,2 milliards de francs pour l'industrie de défense proprement dite et à 25 milliards de francs pour l'industrie à double usage (dual use). Aucun pays d'Europe (sauf en partie la France et la Turquie) n'est capable de produire en couvrant ses propres besoins.

Pour le confédéré, les **exportations** sont vitales pour la branche. Les clients sont des pays étrangers. En raison de l'interdiction actuelle de réexportation, la Suisse est désormais considérée comme un partenaire peu fiable dans les pays européens. Les exportations se sont effondrées. Des sociétés internationales ont déjà quitté la Suisse ou ont délocalisé la production vers l'UE. Cela rend les garanties réciproques impossibles: la Suisse devient unilatéralement dépendante.

De la même manière, l'**intégration dans les chaînes d'approvisionnement internationales** reste nécessaire, car l'approvisionnement en Suisse n'est possible que dans une mesure limitée ou est associé à des coûts élevés. Le savoir-faire pour la transformation finale doit être entretenu et développé en Suisse. Des dépendances mutuelles doivent être créées, et il convient de s'appuyer sur des contrats de livraison à long terme plutôt que sur des achats à court terme. Les opérations compensatoires (offset) doivent être choisies plus spécifiquement.

En fin de compte, l'industrie de la défense souffre d'une **acceptation en baisse**: d'une part parmi les banques et les compagnies d'assurance en raison de critères ESG (Environnemental, Social and Gouvernance), et d'autre part dans les universités: les projets de recherche dans le secteur de la sécurité sont généralement évités.

5.2 Discussion

Le premier sujet de discussion est l'état général de l'industrie suisse d'armement. En ce qui concerne les munitions, on tente au moins de maintenir en Suisse la production de l'ancienne RUAG Ammotec, qui appartient désormais à la société italienne Beretta Holding basée au Luxembourg sous le nom de *SwissP Defence*. La production de drones serait possible; la planification est en cours en vue d'une utilisation militaire, mais nécessite de nouveaux financements pour des start-up. Concernant les acquisitions, la marge de manœuvre

⁶³ armasuisse: *Mise en œuvre de la stratégie d'armement du DDPS*; Rapport annuel 2023

est limitée en raison des règles applicables de l'OMC. Celle-ci devrait toutefois être plus large, même si les règles de transparence restent importantes pour des raisons de coût et de système.

Un autre sujet important du débat est la question de la **relation entre indépendance et coopération**. De toute façon, il n'y aura jamais une masse critique d'acheteurs en Suisse. Une majorité est d'avis qu'il faut une production interne ainsi qu'une bonne intégration dans les chaînes d'approvisionnement internationales. Il s'agit tout d'abord d'utiliser et de développer les atouts existants. En revanche, lorsqu'il s'agit d'assemblages et de pièces détachées, il est important de commencer à un niveau inférieur. Les composants doivent être stockés en Suisse, comme les puces électroniques qui peuvent être mises à niveau ultérieurement. Et il doit y avoir une industrie capable d'effectuer ces modifications et mises à niveau. L'ancienne stratégie consistant à stocker des systèmes pour 40 ans n'est ni possible ni raisonnable aujourd'hui. Les systèmes sont devenus plus complexes. En fin de compte, l'industrie d'armement suisse repose sur trois piliers : les exportations, le marché suisse et la coopération. Aucun de ces piliers ne saurait être négligé. La **coopération avec la recherche de pointe** en Suisse est également importante. Cependant, cela nécessite des ressources. Selon la source de financement, il y a un risque d'abus, par l'espionnage scientifique et dans le domaine de l'armement ou, dans d'autres domaines (dual use), par la prise d'influence militaire sur la recherche.

La **recherche et le développement** devraient également viser à rendre l'armée plus efficace et moins dépendante des combustibles fossiles. L'amélioration de l'efficacité énergétique et de la durabilité réduit l'empreinte CO₂ et les coûts, simplifie la logistique et favorise l'indépendance dans le contexte opérationnel. Elle contribue également à la sécurité et à la liberté de mouvement des forces armées.

L'importance du **marché européen de la défense** est en plus évoquée (voir également le chapitre 3.1.2). D'une part, les pays ont aidé l'Ukraine de leur mieux, d'autre part, chacun s'emploie à augmenter à nouveau ses propres stocks et capacités de production. Mais comme tous les pays dépendent de la coopération, de grands programmes européens ont été lancés. Une majorité estime que la Suisse doit elle aussi coopérer avec l'UE dans ce domaine. Chaque opportunité doit être exploitée. La difficulté d'accès, en tant que pays tiers, aux programmes de l'UE doit être surmontée, soit par des contrats avec des pays individuels, soit par l'intégration de PME dans les chaînes d'approvisionnement ou

par une forte présence à Bruxelles. Un nouvel accord d'accès au marché de l'UE pourrait également être nécessaire. Attirer des technologies en Suisse est difficile, car les entreprises étrangères ne sont disposées à le faire que si elles peuvent réimporter les produits et les réexporter.

La **politique d'exportation et l'interdiction de ré-exportation ont fait l'objet d'une intense discussion**. Il est souligné que, contrairement à la perception du public en raison des débats sur l'interdiction des réexportations, les exportations vers l'UE ont augmenté. Les questions d'exportation et de réexportation sont virulentes car elles plongent la Suisse dans plusieurs **dilemmes** :

En ce qui concerne l'exportation d'armes, une majorité – analogue à la discussion liminaire sur la révision de la politique de neutralité – est d'avis de continuer à s'en tenir aux pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre. Il s'agit de 25 pays démocratiques partageant les mêmes valeurs et qui, à l'exception de l'Argentine, de l'Australie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande, sont membres de l'UE et/ou de l'OTAN.

La discussion concernant l'interdiction de réexportation est plus difficile. Le droit de la neutralité n'interdit pas l'exportation d'armes ; il exige simplement un traitement égal des parties en guerre. Quant à la réexportation, elle n'est réglementée que par la loi sur le matériel de guerre. Le dilemme est qu'avec ses réglementations actuelles en matière de réexportation, la Suisse non seulement ne peut pas clairement s'engager pour les valeurs démocratiques occidentales et les principes de la Charte des Nations Unies, mais elle empêche également d'autres États « partageant les mêmes valeurs » de soutenir les démocraties qui font usage de leur droit de légitime défense, ce qui est aujourd'hui évident avec la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Ce dilemme deviendra encore plus aigu si la Russie étend son attaque à des pays européens de l'OTAN. La Suisse devra alors décider si elle ne fournira plus d'armes aux pays de l'UE et de l'OTAN qui sont soit directement attaqués par la Russie, soit qui viennent en aide aux pays de l'OTAN attaqués. Il s'agirait tous de pays répertoriés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre et vers lesquels la Suisse exporte.

Autoriser la réexportation de pays partageant les mêmes valeurs (concrètement les pays selon l'annexe 2) vers des pays partageant les mêmes valeurs, qui font usage du droit à la défense conformément à la Charte des Nations Unies, comme c'est le cas de l'Ukraine, serait une décision liée à la politique de neutralité. Une telle décision ne pourrait s'appliquer qu'au continent

européen, car sa stabilité touche également à la sécurité de la Suisse.

Dans le cadre des recommandations, une majorité de la commission est favorable à lever l'interdiction de la réexportation pour les pays répertoriés à l'annexe 2. La question reste toutefois sans réponse de savoir si ce principe s'applique également lorsque ces pays sont impliqués dans des conflits ou des guerres. Les parlementaires membres de la commission soulignent à ce stade que ce débat est mené de manière intensive au Parlement et que la Charte des Nations Unies s'est jusqu'à présent révélée être un critère peu efficace.

Une minorité propose qu'au lieu de simplement assouplir les règles d'exportation vers les pays ayant les mêmes valeurs, une restriction générale des exportations aux pays énumérés à l'annexe 2 serait à envisager.

La réputation est également un sujet de préoccupation, car les exportations d'armes déclenchent régulièrement des débats politiques houleux au niveau national et nuisent à la réputation de la Suisse à l'étranger, car elles sont contraires à sa promotion de la paix, à sa politique en matière de droits de l'homme, à ses efforts de désarmement et aux conventions internationales qu'elle a signées dans ce but, et à son engagement en faveur des principes de durabilité. Des armes suisses apparaissent également régulièrement dans des zones de guerre. L'objectif 16 « Paix, justice et institutions efficaces » de l'Agenda des Nations Unies pour le développement durable recommande aussi une réduction drastique du commerce international des armes pour prévenir les conflits et promouvoir des sociétés paci-

fiques. En outre, l'industrie de l'armement apporte une contribution négligeable à l'économie suisse. Une minorité réclame soit un abandon total de l'industrie d'armement suisse tournée vers l'exportation, soit une limitation de celle-ci à ce qui est le plus nécessaire à l'armée. Les exportations devraient être limitées aux États dotés de systèmes juridiques démocratiques, et ni impliqués dans une guerre ni dans une guerre civile.

La commission a également examiné la question de savoir si l'industrie de l'armement devait être dirigée de manière privée ou publique. Bien que l'industrie de la défense puisse être soumise à une certaine protection des informations, les recherches associées sont cependant publiques et les équipes de recherche sont internationales. La question se pose donc de savoir si RUAG ne devrait pas redevenir un office fédéral, et si la vente prévue de *Beyond Gravity*, la division spatiale de RUAG, à l'étranger est réellement une bonne décision. La CPS-N a déposé une motion à ce sujet.⁶⁴ Cependant, ce qui compte n'est pas qui possède l'entreprise, mais plutôt la liberté avec laquelle celle-ci peut opérer sur le marché. RUAG doit également servir de passerelle vers d'autres industries. Il serait également souhaitable que la division spatiale reste en Suisse.

Enfin, la robotique, les technologies contrôlées par l'IA et les systèmes d'armes autonomes peuvent également être utilisés dans la guerre. En Suisse également, il faut s'intéresser aux conditions-cadres juridiques et il est urgent de former davantage de personnel spécialisé, pour lequel des ressources appropriées doivent être mises à disposition.

5.3 Conclusions et recommandations

La politique suisse en matière d'armement revêt une grande importance pour la sécurité du pays et constitue un élément important de la capacité de défense. Compte tenu de la situation de la menace, les capacités sont en deçà des besoins. Il s'agit de renforcer les capacités technologiques et de production ainsi que l'intégration dans la coopération en matière d'armement avec les pays étrangers. Afin de restaurer la confiance dans l'industrie d'armement suisse, les exportations, dont dépend l'industrie en raison de l'étroitesse du marché, doivent être adaptées aux nouveaux développements géopolitiques. Notre industrie doit être réorganisée par le biais d'une révision des normes sur le matériel de guerre. L'accent devrait être mis sur les États démocratiques au sein et en dehors de l'UE et de l'OTAN.

⁶⁴ Motion 24.3477 de la CPS-N du 14 mai 2024

Exportations et réexportation d'armements

La commission recommande dans sa grande majorité [> 15-17 membres]:



→ Les **exportations d'armes** devraient être adaptées aux **évolutions géopolitiques** et revues au moyen d'une révision de l'ordonnance sur le matériel de guerre. Pour les exportations ainsi que la coopération en matière de recherche, de technologie et de production, l'accent doit être mis sur les États dotés d'un système démocratique. [16:4]



→ **L'interdiction de réexportation** doit être levée pour les pays répertoriés à **l'annexe 2** de l'ordonnance sur le matériel de guerre. [16:1-3]

Une majorité [11-14 membres] recommande:



→ de restreindre **les exportations d'armement** aux pays selon **l'annexe 2** de l'ordonnance sur le matériel de guerre ainsi qu'aux **États de l'UE et de l'OTAN**, complétés par ceux qui sont considérés comme **partageant les mêmes valeurs**. [14 membres]



→ de restreindre **les réexportations d'armement** aux pays selon **l'annexe 2** de l'ordonnance sur le matériel de guerre ainsi qu'aux **États de l'UE et de l'OTAN**, complétés par ceux qui sont considérés comme **partageant les mêmes valeurs**. [12 membres]

Une minorité [3-5 membres] recommande:



→ de restreindre **les exportations et réexportations d'armement** respectivement aux pays selon l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre [3 membres] et aux États membres de l'UE et de l'OTAN. [2 membres]

Politique d'armement

Une très large majorité [18-19 membres] recommande:



→ Un plus grand nombre de **spécialistes** dans le domaine de l'intelligence artificielle (IA) devraient être formés de toute urgence. Les ressources nécessaires doivent être mises à disposition. [18:1]

Une majorité [11-14 membres] recommande:



→ L'industrie d'armement suisse doit être **renforcée et adaptée à la nouvelle situation de la menace**. [15:5]



→ Les **affaires compensatoires (affaires offset)** doivent être stratégiquement organisées pour renforcer l'industrie de défense. L'innovation (développement et transfert) est centrale. Les objectifs doivent être fixés conjointement par l'armée, armasuisse et l'industrie. [15:3-2]



→ La **logistique** de l'armée doit être à nouveau adaptée à la guerre. [15:3-2]



→ **RUAG** doit se positionner comme centre de compétences et d'intégration de systèmes. En tant qu'entreprise fédérale, elle devrait jouer un rôle clé dans la Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Elle vise à garantir que la Suisse dispose d'équipements critiques, de pièces de rechange et de services de maintenance. Le développement des technologies et du potentiel de production liés à la sécurité doit se faire **en collaboration avec l'industrie d'armement privée suisse**. La BTIS doit être tournée vers l'ensemble du réseau de sécurité. Les aspects de la politique de concurrence doivent être pris en compte. [14:5-1]

- L'innovation et l'industrie d'armement en Suisse doivent être renforcées par des conditions cadres appropriées. [13:5-2]
- Outre l'engagement au niveau international, des **bases légales pour l'utilisation de l'IA, de la robotique et des systèmes d'armes autonomes** devraient également être créées pour la Suisse. [13:5-1]
- En matière d'achat d'armement, la Suisse en tant que site doit être prise en compte comme critère d'évaluation. Les **entreprises suisses** doivent être prioritaires. [13:6-1]
- Les aspects de la politique de sécurité doivent également être pris en compte dans la **stratégie de propriété** de l'industrie de défense basée en Suisse. [13:7]
- Il convient de viser un bon équilibre entre **quantité et qualité** dans l'achat et la production d'armement. Un accent accru doit être mis sur les **COTS** (commercial off-the-shelf) et **MOTS** (military off-the-shelf). [13:2-5]
- **L'accès aux programmes d'armement de l'UE et de l'OTAN** doit être garanti. L'objectif est de s'appuyer sur les arrangements administratifs existants et sur l'accord signé sur la protection des informations ainsi que par le biais d'un **accord bilatéral** (en plus des accords d'accès au marché intérieur). [11 membres.]
- La **production nationale de munitions** doit être encouragée. [11:7-1]
- Les **désavantages préteritant l'industrie de l'armement** doivent être contrés. Les lois et les soft law devraient être examinées pour déterminer si elles peuvent nuire à l'acceptation de l'industrie de défense dans la société et/ou avoir des conséquences financières négatives. [11:7-1]
- Des conditions-cadres juridiques et financières adaptées doivent être créées pour les **start-up** du secteur de la défense. [11:7-1]
- L'achat d'armement doit être **priorisé** en fonction de la planification des capacités. [11:1-8]

Une minorité importante [6-9 membres] recommande :

- **L'accès aux programmes d'armement de l'UE et de l'OTAN** doit être garanti. L'objectif est de s'appuyer sur les dispositions administratives existantes et sur l'accord signé sur la protection des informations ainsi que par une **participation financière** aux programmes de coopération. [6 membres]
- Il faut renoncer aux exportations et réexportations d'armes vers des pays impliqués dans des **conflits ou des guerres**. [8:8-4]
- Il faut renoncer aux exportations et réexportations d'armes vers des pays violant gravement les **droits de l'homme**. [8:8-4]

Une minorité [3-5 membres] recommande :

- de renoncer à une **industrie d'armement tournée vers l'exportation**. [5:15]
- L'industrie d'armement doit se limiter à ce qui est **absolument nécessaire à l'armée**. [4:13-3]
- Pour des raisons liées au droit de la neutralité, tous les destinataires d'armement doivent être **traités de manière égale** et soumis à la même interdiction de réexportation. [4:14-2]



6 Approvisionnement économique du pays

Les vulnérabilités et les dépendances économiques ont été impitoyablement mises en évidence à la suite de la pandémie de COVID. Depuis, les chaînes d'approvisionnement se restructurent. Les tentatives visant à faire revenir l'industrie en Suisse ou en Europe se sont avérées difficiles. L'approvisionnement économique du pays a tiré les leçons de la pandémie, mais doit réexaminer ses mesures compte tenu de la nouvelle situation sécuritaire.

6.1 Documents de base et exposé

La commission d'étude a reçu comme document de base le rapport sur l'approvisionnement économique du pays 2017-2020.⁶⁵ Elle a également reçu une introduction au sujet par Peter Gehler, membre de la commission d'étude et membre du comité directeur d'économiesuisse.

Peter Gehler a tout d'abord souligné que, selon la Constitution, la Confédération doit « assurer l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité (...) afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre démonstration de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens ». Elle prend des mesures préventives.

La résilience d'une économie implique que les récessions peuvent être rapidement amorties. **L'autosuffisance serait une illusion.** Elle n'a jamais été possible au cours des 100 dernières années, notamment dans les domaines de l'agriculture et de la nutrition. Les délocalisations se sont également révélées être une illusion. La plus grande menace pour l'approvisionnement économique de la Suisse est donc la montée du **protectionnisme**. Le commerce extérieur représente 71% du PIB. Les partenaires commerciaux les plus importants sont l'Allemagne, puis la France et l'Italie; et en dehors de l'Europe, les États-Unis et la Chine de manière accrue. Des voies de transport fonctionnelles sont d'une importance capitale à cet égard.

La leçon de la pandémie de COVID est claire: la Suisse ne peut renforcer sa résilience que grâce à un **système du commerce extérieur fonctionnel**. Au niveau multilatéral, les mesures comprennent le développement de l'accès aux marchés et le renforcement des

règles commerciales, des processus de certification et d'approbation des marchés plus rapides et une coopération plus intensive en matière de recherche et de développement. Il faudrait rechercher des cumuls régionaux et coordonner les capacités de production au niveau international. L'offre et la demande de biens essentiels doivent être transparentes pour les entreprises et la politique. Les contrats bilatéraux et l'harmonisation des réglementations en matière de conformité sont importants. Il faut en particulier aider les PME à mieux utiliser les accords de libre-échange. Les processus commerciaux doivent être numérisés; les principes de l'économie circulaire peuvent être encore mieux mis en œuvre. En fin de compte, la Suisse doit s'abstenir de prendre ses propres mesures protectionnistes. Du point de vue de l'orateur, il n'est pas nécessaire de créer de nouvelles bases juridiques.

En examinant les enseignements tirés des crises du COVID et de l'Ukraine concernant l'interruption des chaînes d'approvisionnement, le Contrôle fédéral des finances (CDF) arrive à la conclusion que les réseaux diplomatiques et économiques extérieurs sont également d'une grande importance pour obtenir des informations sur la nature et l'ampleur des problèmes de la chaîne d'approvisionnement mondiale et pour les résoudre. Dans ce contexte, il est crucial que la Suisse exploite pleinement le potentiel de son réseau extérieur en temps de crise. Le CDF recommande une plus grande implication des Swiss Business Hubs intégrés aux représentations suisses à l'étranger par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE).⁶⁶ Des chaînes d'approvisionnement diversifiées sont particulièrement importantes.

L'OFAE est chargé de fournir à l'État des biens et des services vitaux en cas de graves pénuries auxquelles l'économie ne peut pas remédier elle-même. À cette fin, l'OFAE dispose d'une organisation de milice, dotée d'environ 250 expertes et experts du secteur privé et de diverses branches de l'administration. Ils mettent à disposition de l'approvisionnement du pays leurs connaissances spécialisées et leur expérience. Il existe six domaines de spécialisation: l'énergie, la nutrition, les médicaments, la logistique, les TIC et l'industrie. Pays disposant de peu de ressources et fortement

⁶⁵ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE: *Rapport sur l'approvisionnement économique du pays 2017-2020*

⁶⁶ Prüfung der Lehren aus der COVID- und Ukraine-Krise über unterbrochene Lieferketten

dépendant des importations, la Suisse a développé un système de **réserves obligatoires**. Les réserves obligatoires, comme l'ensemble de l'offre économique nationale, reposent sur la coopération entre l'État et les entreprises: la Confédération détermine quels biens vitaux doivent être stockés et en quelles quantités. Il existe actuellement cinq organisations de réserve obligatoire dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie, des médicaments et de l'industrie. Si l'économie ne peut plus répondre à la demande de biens essentiels en raison d'une pénurie, des réserves peuvent être libérées sur ordre de la Confédération. Les stocks obligatoires sont un instrument central de l'approvisionnement économique du pays.

La Confédération vérifie actuellement si des instruments supplémentaires sont nécessaires, si des biens supplémentaires doivent être ajoutés et si l'organisation de milice peut soutenir la Confédération avec des commandes dans des situations de pénurie grave. Le rapport à ce sujet devrait être livré fin 2024. Une comparaison par pays dans les domaines de l'énergie et de l'alimentation est déjà disponible.

Compte tenu de la situation de la menace, la commission d'étude salue la révision fondamentale des réserves et la révision des chaînes d'approvisionnement internationales et accorde une haute priorité aux défis dans ces domaines.

6.2 Discussion

Pour une grande majorité des membres de la commission, il est clair que l'approvisionnement économique du pays dépend du bon fonctionnement du commerce extérieur. En se souvenant de la pandémie, on constate également que les contrats commerciaux ne sont pas toujours respectés en temps de crise. Cependant, les difficultés sont survenues principalement au cours des premières semaines. Par la suite, les traités bilatéraux sont à nouveau entrés en vigueur.

Le débat tourne donc principalement autour de la question de savoir quelles sont les conditions préalables au bon fonctionnement du commerce extérieur.

Il s'agit tout d'abord de routes commerciales sûres. C'est pourquoi il est avancé que la Suisse doit également apporter un soutien aux missions internationales visant à sécuriser les routes commerciales maritimes.

On mentionne également qu'outre les accords de commerce extérieur, il est également important d'accorder une plus grande priorité aux risques liés à la sécurité dans le cadre de la **politique du commerce extérieur** et d'avoir une vue d'ensemble des dépendances et

des biens essentiels à l'approvisionnement. Les mesures correspondantes doivent toutefois être neutres pour les entreprises. Cela implique également de réfléchir aux conséquences pour la Suisse d'un éventuel éclatement de l'économie mondiale en blocs. Les propositions de politique industrielle doivent également être examinées dans cette perspective, même si la Suisse ne mène pas fondamentalement de politique industrielle.

Il est expressément souligné que **l'énergie** doit être considérée comme faisant partie de l'approvisionnement du pays et qu'il convient de lui accorder l'importance correspondante dans la politique de sécurité. En outre, l'approvisionnement du pays doit être assuré non seulement pour les approvisionnements critiques, mais aussi pour les **biens stratégiques**, à savoir les matières premières critiques et les terres rares, d'autant plus que la Suisse est une place importante pour les entreprises minières et de négoce de matières premières. Cet approvisionnement doit être assuré grâce à la coopération avec d'autres pays.

Une majorité est d'accord sur le fait que, comme stratégie complémentaire, nous devrions travailler à **réduire la dépendance unilatérale** de la Suisse à l'égard de l'étranger, en particulier des États autocratiques. D'une part, la dépendance aux énergies fossiles doit être réduite. La dépendance à l'égard des matières premières et des technologies nécessaires aux télécommunications et à l'approvisionnement énergétique constitue également un risque pour la sécurité. Comme ces biens et services sont souvent aux mains de régimes autocratiques, la dépendance devrait ici aussi être réduite. Le potentiel de chantage associé est trop important. L'augmentation de l'indépendance renforce non seulement la résilience, mais aussi la création de valeur nationale et réduit les échanges commerciaux avec les États qui violent gravement les droits de l'homme. Enfin, promouvoir l'économie circulaire réduit l'impact de l'utilisation des matériaux sur le climat et la biodiversité et améliore la manutention des produits chimiques.

Toutefois, pour des raisons de stratégie et de politique de sécurité, il convient de noter que les énergies fossiles peuvent être stockées, ce qui ne doit donc pas être négligé. L'ouverture à la technologie doit également être maintenue de manière générale, car toute autosuffisance est un avantage en cas de crise.

Enfin, il est souligné que tant l'approvisionnement économique du pays que l'économie doivent être impliqués en tant qu'acteurs dans la gestion des crises. Les mesures interventionnistes – pouvant aller jusqu'à la conversion à une économie de guerre – nécessitent une compréhension claire des effets sur l'approvision-

nement économique du pays. Une coordination étroite avec les entreprises est donc nécessaire à un stade précoce, c'est-à-dire dès le contexte de la guerre hybride. Il faut également veiller à ce que les entreprises ne soient pas utilisées à mauvais escient comme une « arme » par les adversaires, par le biais de l'espionnage,

du contournement des sanctions et des campagnes d'information déstabilisatrices. Des mesures préventives et des structures organisationnelles appropriées doivent être intégrées dans le travail du Réseau national de sécurité, qui coordonne les activités de la Confédération et des cantons.

6.3 Conclusions et recommandations

Il est clair pour les membres de la commission que garantir l'approvisionnement économique du pays nécessite la **prise en compte du commerce extérieur**. Les accords intergouvernementaux, qui comprennent également un accès fonctionnel au marché intérieur de l'UE et une OMC fonctionnelle jouent donc un rôle majeur dans l'approvisionnement économique national. La sécurité énergétique doit également être considérée comme faisant partie de l'approvisionnement économique du pays. Par ailleurs, la dépendance à l'égard des pays étrangers, notamment des autocraties, doit être réduite.

La commission recommande à l'unanimité [20 membres]:



→ **L'énergie** doit être considérée comme partie de l'approvisionnement national et être incluse dans la stratégie de politique de sécurité. [20:0]

La commission recommande à une très large majorité [18-19 membres]:



→ Les **contrats bilatéraux avec l'UE** doivent également être considérés et communiqués comme faisant partie de l'approvisionnement économique du pays. Tous les moyens possibles doivent être engagés pour le garantir. [19:1]



→ L'approvisionnement économique du pays et les acteurs importants de l'économie doivent être intégrés dans la **gestion stratégique de crises**. Pour renforcer la résilience, des scénarios et des concepts d'urgence doivent être développés. [19:1]



→ La liste des produits, l'inventaire et l'état des **stocks imposés légalement** doivent être vérifiés et ajustés si nécessaire. [18:0-2]



→ La **collaboration entre la Confédération et les cantons** doit également être garantie dans ce domaine. Il faut notamment s'assurer qui prendra la direction en cas de crise. [18:1-1]

Une grande majorité [15-17 membres] recommande:



→ L'approvisionnement économique du pays doit également être considéré comme partie de la **politique économique extérieure** de la Confédération. Des mesures appropriées (telles que les obligations de rapporter et la collecte de données) devraient garantir une vue d'ensemble des biens critiques et stratégiques. Elles doivent cependant respecter la neutralité des coûts. [17:0-3]



→ Dans le cadre de la **politique économique**, les processus d'autorisation de mise sur le marché doivent être accélérés et les réglementations en matière de conformité doivent être harmonisées. [17:2-1]



→ Des campagnes pour **sensibiliser la population** sur les provisions domestiques doivent être réintroduites. [17:2-1]

- Des mesures nationales visant à **renforcer l'économie circulaire** et à **diversifier les chaînes d'approvisionnement** doivent être examinées. [17:3]
- **L'approvisionnement en biens critiques et stratégiques doit être assuré par la coopération avec d'autres pays**, notamment par le développement de l'accès aux marchés, la sécurisation des routes commerciales et le renforcement de l'OMC. [16:1-3]
- Les **initiatives de politique industrielle** à l'étranger et toute participation à celles-ci doivent également être examinées sous l'angle de la sécurité d'approvisionnement. [16:1-3]
- La Suisse doit également **réduire sa dépendance aux énergies fossiles**, afin de limiter le risque qui lui est lié. [16:3-1]



Une majorité [11-14 membres] recommande :

- La Suisse doit autant que possible **réduire sa dépendance à l'égard d'États autocratiques**. Cela s'applique en particulier aux matières premières et aux produits semi-finis nécessaires aux infrastructures critiques (télécommunications, énergie). [14:6]



Annexe

Composition de la commission d'étude de la politique de sécurité

Présidence

- Valentin Vogt, président de l'Union patronale suisse jusqu'à fin juin 2023

Responsable de l'élaboration du rapport et membre de la commission :

- Katja Gentinetta, philosophe et conseillère politique

Représentations des fractions parlementaires (par ordre alphabétique)

- Thierry Burkart, conseiller aux États
- Pierre-Alain Fridez, conseiller national (jusqu'au 4.7.2024)
- Ida Glanzmann, conseillère nationale
- Thomas Hurter, conseiller national
- François Pointet, conseiller national
- Marionna Schlatter, conseillère nationale

Autres expertes et experts (par ordre alphabétique)

- Joachim Adler, chef de la politique de défense et de la coordination nationale, Secrétariat d'État à la politique de sécurité SEPOS
- Samantha Besson, professeure en droit international public et en droit européen
- Elisa Cadelli, présidente foraus
- Christian Catrina, ancien chef de la Politique de sécurité, DDPS (jusqu'au 8.11.2023)
- Peter Gehler, membre du comité directeur d'économiesuisse
- Laurent Goetschel, professeur des sciences politiques
- Wolfgang Ischinger, ancien secrétaire d'État et ambassadeur, Allemagne
- Marco Jorio, historien
- Karin Kayser-Frutschi, coprésidente de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
- Dominik Knill, président de la Société suisse des officiers
- Michael Leupold, commandant de la Police cantonale d'Argovie
- Daniel Möckli, chef Policy Planning DFAE (jusqu'au 31.3.2024) ;
Jonas Grätz-Hoffmann, chef Policy Planning DFAE (dès le 1.4.2024)
- Philippe Rebord, ancien chef de l'armée
- Jakob Signer, président de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers

Liste des intervenantes et intervenants externes

- Myriam Dunn Cavelty, directrice adjointe de la recherche et de l'enseignement, CSS ETH
- Urs Loher, chef de l'armement
- Adrian Perrig, professeur au département d'informatique, ETH
- Michaela Schärer, directrice de l'OFPP
- Commandant de corps Thomas Süssli, CdA
- Manuel Suter, directeur suppléant de l'OFCS
- Matthias Zoller, Secrétaire général de Swiss ASD
- Sven Wildner, CFO Omya Group
- Représentant du SRC

Impressum

Premedia: Centre des médias numériques de l'armée MNA, 80.303 f

Rapport de la

Commission

d'étude

de la politique

de sécurité