



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

Rapport relatif aux résultats

du 28 avril 2016

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	1
2.	Résumé des résultats	1
3.	Détail des résultats	3

1. Introduction

Le 11 novembre 2015, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mettre en consultation son projet de rapport sur la politique de sécurité de la Suisse. Cette procédure a couru jusqu'au 4 mars 2016.

Ledit rapport, qui fait suite aux rapports que le Conseil fédéral a publié à intervalles réguliers sur le sujet et dont le dernier date de 2010, fixe les jalons de la politique de sécurité de la Suisse pour ces prochaines années.

Depuis 2010, les menaces auxquelles la Suisse est confrontée ont, pour partie, sensiblement changé, de sorte que le Conseil fédéral a estimé que le moment était venu d'établir un nouveau document de référence pour notre politique de sécurité. Comme en 2010, le présent projet de rapport est le fruit d'un groupe de travail élargi. Outre l'ensemble des départements et la Chancellerie fédérale, les cantons ont apporté leur collaboration dès le début des travaux par le truchement de représentants de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), ainsi que de la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi).

Le rapport sera transmis pour information au Parlement dès que le Conseil fédéral l'aura approuvé.

2. Résumé des résultats

La consultation a révélé que le projet de rapport a remporté l'adhésion de la majorité. Il est en effet approuvé par une grande partie des personnes et groupements consultés qui le considèrent généralement comme une bonne base pour la politique de sécurité de la Suisse. Dans la plupart des cas, les critiques et les demandes de modifications qui ont été formulées sont d'ordre ponctuel et ne touchent que certains thèmes ou des questions de présentation. Seule une minorité de participants à la consultation ont soit émis des critiques de fond sur le rapport, soit l'ont rejeté ou demandé sa révision.

Le tableau ci-après donne un aperçu du nombre des intervenants et de leurs prises de position fondées sur leur appréciation globale du rapport.

Appréciation	Participants à la procédure de consultation	Nombre
Globalement positive, majoritairement favorable, avec demandes ponctuelles	Conférences : CCDJP, CCPCS, CDSVS, CG MPS Cantons : AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, OW, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH Partis : PDC, PBD Organisations : Chance Suisse, European Military Press Association (Suisse), Fédération des entreprises romandes, Union suisse des paysans (USP), Fédération suisse des sapeurs-pompiers (FSSP), Fédération suisse des communautés israélites (FSCI), Union des villes suisses, Swissgrid, Swissmem, Travail.Suisse	39
Partiellement favorable, avec un grand nombre de critiques et de demandes	Canton : VD Partis : PS Organisations : Communauté de travail pour une armée de milice efficace et assurant la paix, Centre patronal, Conseil suisse pour la paix	5
Globalement négative, avec des critiques fonda-	Canton : GE	10

mentales et rejet	Partis : PLR, Jeunes UDC, UDC Organisations : Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), Groupe pour une Suisse sans Armée (GSsA), Conférence nationale des Associations militaires faitières (CAMF), Association d'Anciens Militaires et de Militaires incorporés de l'Armée Suisse (Pro Militia), Union suisse des arts et métiers (USAM), Société suisse des officiers (SSO)	
Total		54

Le tableau montre une appréciation globalement positive envers le projet de rapport de la part d'une nette majorité, que le grand nombre de participants à la consultation lui est favorable et que les critiques et demandes de modifications se limitent à quelques aspects seulement. Presque tous les cantons et les conférences cantonales rejoignent cette majorité, à l'exception du canton de Genève qui est le seul à rejeter le rapport et à demander une révision de fond car il le considère comme trop peu stratégique, insuffisamment prospectif et pas assez apte à répondre à des exigences scientifiques.

Le Conseil fédéral considère la large approbation des *cantons* et des conférences cantonales comme essentielle, car la gestion de la politique de sécurité est une tâche commune où les cantons jouent un rôle déterminant. Il a donc tenu à impliquer d'emblée les cantons dans l'établissement du rapport. Les résultats de la consultation en témoignent et montrent que cela a fonctionné. S'agissant d'un rapport qui émane du Conseil fédéral, le fait que les cantons le soutiennent en grande partie est déterminant tant pour lui que pour la politique de sécurité de la Suisse.

Au nombre des aspects que les cantons ont majoritairement jugés positifs figure la présentation de la situation, avec sa description des tendances globales ainsi que des menaces et dangers pour la Suisse. Cette partie du rapport est considérée par la plupart comme étant une analyse pertinente et complète. Il en va de même pour la description des instruments de la politique de sécurité : le mode de présentation choisi pour ce rapport – qui ne décrit plus simplement l'instrument en tant que tel, mais ses contributions effectives dans le cadre de la prévention, de la défense et de la gestion des menaces et des dangers – est considéré par beaucoup comme une amélioration en regard des rapports précédents.

Quelques divergences apparaissent au niveau de la stratégie et ses trois notions essentielles que sont l'indépendance, la coopération et l'engagement. Certains cantons la considèrent comme juste et pertinente, alors qu'elle semble un tant soit peu abstraite pour d'autres, même s'ils l'approuvent fondamentalement. Le rejet pour manque de clarté et d'efficacité de la stratégie de base telle qu'elle est esquissée reste l'exception au niveau cantonal (Genève, Vaud). L'image donnée par la description des structures de conduite de la politique de sécurité ne fait pas non plus l'unanimité : alors que certains cantons comprennent les arguments avancés par le Conseil fédéral contre le maintien en permanence d'un état-major de conduite ou de crise à l'échelon de la Confédération, bien d'autres cantons ne suivent pas cette argumentation et demandent la création – ou ne serait-ce que la mise à l'essai – d'un état-major de ce genre.

Au niveau des *partis* politiques, le tableau est très contrasté. Le PDC et le PBD soutiennent le rapport dans ce qu'il a d'essentiel et n'interviennent que sur des questions ponctuelles. Pour le PS, par contre, des adaptations d'envergure sont nécessaires. Quant au PLR, à l'UDC et aux Jeunes UDC, ils le rejettent et demandent qu'il soit fondamentalement remanié. Les arguments avancés par les partis opposés au rapport reposent parfois sur des exigences contradictoires : ainsi, l'UDC et les Jeunes UDC veulent un plus grand recentrage autour des questions d'indépendance et de neutralité, alors que le PLR émet justement des réserves vis-à-vis de l'indépendance, le PS allant même jusqu'à demander un développement plus marqué de la coopération internationale. Par contre, presque tous les partis sont

d'accord pour demander – ou tout au moins suggérer – que de tels rapports soient publiés plus régulièrement et qu'ils soient plus condensés. Ce souhait est partagé par d'autres intervenants.

Concernant les *organisations*, outre celles dont l'intérêt porte sur des thèmes précis bien qu'étant parfois à la limite des sujets abordés (par ex. USP, Swissmem, Travail.Suisse), ce sont avant tout des organisations et des associations militaires qui se sont prononcées. Leurs avis sont, pour la plupart, négatifs voire rétifs. Un grand nombre de ces organisations reprochent notamment au rapport de ne pas proposer de stratégie efficace, en particulier en ce qui concerne les menaces « les plus dangereuses », et de ne pas tirer dès lors de conséquences convaincantes qui permettraient d'utiliser à bon escient les instruments disponibles, d'où leurs critiques ciblant surtout les missions, le rôle et la taille de l'armée.

3. Détail des résultats

Les prises de position et les demandes ne sont pas toutes mentionnées dans le présent point qui fait office de résumé. Par contre, sont notamment mentionnés les aspects qui ont été soulevés par un certain nombre d'intervenants et qui ne se bornent pas à des questions de détail.

Remarques générales

Une grande partie des intervenants, en particulier les cantons, pensent que le projet de rapport est un bon document sur le plan rédactionnel et sur le plan du contenu et qu'il est, à bien des égards, meilleur que les anciens rapports, notamment dans l'analyse de la situation jugée très positive en raison de son exhaustivité et des détails qu'elle contient. Même ceux qui rejettent le rapport et qui demandent son remaniement sur une grande échelle estiment majoritairement que l'analyse des tendances globales ainsi que des menaces et des dangers constitue une bonne base ; leur rejet porte surtout sur les conclusions tirées de cette analyse qui sont fausses pour les uns et pas assez concrètes pour les autres.

Quelles que soient les réponses données par les personnes consultées (qu'elles approuvent le rapport ou qu'elles le rejettent), elles formulent le souhait – même sous forme de demande concrète – de changer la cadence de publication de ces rapports et de réduire leur volume. Plusieurs propositions ont été faites qui expliquent pourquoi et dans quel but ces rapports doivent être publiés plus régulièrement et se limiter à l'essentiel ; elles évoquent, par exemple, des mises à jour régulières sur le court terme (annuelles ou bisannuelles), tant au niveau de la description de la situation qu'à celui des besoins d'adaptation touchant les instruments.

Chap. 1 Introduction

Pas de remarques particulières.

Chap. 2 Situation

Cette partie du rapport est surtout consacrée au thème de la *migration*, abordé par pratiquement toutes les parties consultées. La perspective choisie lors de la rédaction du rapport selon laquelle la migration en tant que telle n'est pas un sujet prioritaire de la politique de sécurité, bien que certaines de ses conséquences et effets collatéraux l'influent sérieusement, n'a pas été remise en question, à quelques exceptions près. Par contre, presque toutes les parties consultées, cantons inclus, demandent une mise à jour de la description des mouvements migratoires et de leurs conséquences sur la politique de sécurité. La plupart estime, dans ce contexte, que la situation s'est, une fois encore, considérablement dété-

riorée et qu'il faudrait absolument en rendre compte, même en renonçant, par exemple, à des déclarations et à des comparaisons qu'elle considère comme peu pertinentes ou lénifiantes, et à thématiser plus fortement encore le contexte européen et les problèmes qui y sont rencontrés (par ex. Schengen).

Concernant les autres descriptions en lien avec les *tendances globales* et les *menaces et dangers* pour la Suisse, les prises de position se limitent, dans une large mesure, à des demandes et suggestions ponctuelles de modifications rédactionnelles. Parfois, il est explicitement indiqué que ces parties ont été bien appréciées (par ex. l'évolution dans la perception de la notion de conflit, l'acquisition et la manipulation illégales d'informations) ; parfois, la large approbation est implicite car les divers sous-chapitres ne sont pas explicitement thématisés. Un petit groupe de participants regrette que les menaces et dangers et leur possible enchaînement n'aient pas été présentés sous forme de scénarii (principalement les organisations militaires). D'autres sont d'avis que la gamme des menaces et dangers devrait être agrandie et proposent d'autres thèmes, parfois très différents, qui auraient dû être abordés.

La description des *organisations et conventions qui ont un impact sur la politique de sécurité*, qui permet aussi de répondre à un postulat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (10.089, Renforcement de la coopération de la Suisse au sein de l'architecture de sécurité européenne), n'a pas soulevé de grosses critiques ou de demandes de modifications dans la grande majorité des prises de position. Alors que la présentation est considérée par beaucoup comme complète et globalement pertinente, d'aucuns auraient souhaité une définition plus claire des priorités dans le cadre de la collaboration avec ces organisations. Une minorité, toutefois, est spécialement dérangée par ce chapitre ; elle lui reproche de soutenir une trop forte orientation internationale et de s'aligner sur certaines organisations (UE, OTAN), d'où ses critiques de fond, voire son rejet de cette partie du rapport.

Chap. 3 Stratégie

Dans de nombreuses prises de position, notamment celles des cantons, les trois nouvelles notions fondamentales utilisées dans la description de la stratégie (indépendance, coopération, engagement) sont globalement considérées positivement et comme étant compréhensibles. Reste qu'un grand nombre de ceux qui estiment que cette stratégie de base est pertinente auraient souhaité des déclarations ou des déductions un peu plus concrètes, surtout pour tout ce qui touche à l'affectation des instruments. Près de la moitié des cantons demandent, en outre, d'étoffer les objectifs et l'orientation de base de la stratégie par une définition des intérêts de la Suisse en termes de politique de sécurité.

Une minorité des parties consultées critique tout particulièrement ce chapitre. Pour elle, la stratégie envisagée n'est pas assez claire et pertinente (ou n'est en rien une stratégie) et les conséquences qui en découlent pour l'affectation des divers instruments ne sont donc pas suffisamment claires non plus. Cette position est notamment adoptée par les organisations militaires qui, selon elles, sont aussi perturbées par le fait que la stratégie ne propose pas de mesures concrètes en ce qui concerne les scénarii les plus dangereux pour la Suisse ; ces organisations n'indiquent cependant pas explicitement ce que renferme ou devrait renfermer ces scénarii.

Quant aux positions des partis, elles reflètent celles adoptées au niveau politique. D'aucuns émettent des réserves ou rejettent la notion d'indépendance (PBD, PLR, PS), d'autres rejettent la trop forte orientation internationale contenue dans la définition des notions de coopération et d'engagement (UDC).

Chap. 4 Instruments

La nouvelle façon dont sont décrits les instruments remporte une large adhésion, car elle ne se borne plus à les reprendre simplement les uns après les autres, mais décrit les contributions apportées concrètement dans le cadre de la prévention, de la défense et de la gestion des menaces et des dangers. Sur le plan du contenu également, de larges pans de ce chapitre ne soulèvent aucune controverse. Les reproches fondamentaux parfois formulés à son encontre concernent moins son contenu que sa présentation, qui est qualifiée de trop descriptive, et le fait qu'il ne serait pas assez proactif dans l'établissement des besoins en lien avec les adaptations et les mesures à prendre.

Pour certains instruments, un grand nombre de participants à la consultation pensent que le *service civil* n'est pas un instrument de la politique de sécurité. Une majorité de cantons déclarent que le service civil fait partie des institutions pouvant aussi contribuer à la sécurité de la Suisse sans pour autant relever de ladite politique de sécurité. D'autres intervenants, dont le PDC et le PLR, souhaitent ne plus mêler du tout le service civil au thème de la sécurité, arguant que des lacunes en matière d'organisation, de structure et d'équipement ne permettent pas à ce service d'effectuer des interventions dans le domaine de la politique de sécurité et qu'il n'existe pas de besoins réels pour de telles interventions du point de vue des autres instruments. Un certain nombre d'autres participants demandent, par contre, que *l'information et la communication* soient considérées comme des instruments de la politique de sécurité, en précisant que ce thème revêt une importance particulière en temps de crise et lorsque les activités de désinformation se font de plus en plus agressives et diffuses.

Concernant la description des contributions effectives des divers instruments, un grand nombre de cantons souhaitent des indications un peu plus concrètes quant à l'affectation des instruments et aux mesures qui doivent être prises dans le cadre de la lutte contre le *terrorisme et l'extrémisme violent*. En cas d'*attaque armée*, la notion un peu plus large de défense selon laquelle l'armée peut non seulement être engagée en cas d'attaque conventionnelle provenant de l'extérieur, mais aussi lorsque des menaces sont particulièrement intenses et étendues sur le sol national, remporte l'adhésion de la majorité des intervenants, dont beaucoup saluent explicitement la révision de cette notion. Plusieurs cantons soulignent le fait que l'armée ne doit être engagée qu'en dernier recours, quelles que soient les conditions, comme cela a toujours été le cas. Dans le cadre de la lutte contre la *criminalité*, de nombreux cantons attirent l'attention sur le fait que, de leur point de vue en particulier, les nouvelles technologies apporteront leur lot de problèmes et qu'il faudra donc tenir encore mieux compte de cet aspect (cybercriminalité). Au sujet des catastrophes et des situations d'urgence, les cantons ont à cœur de différencier le domaine Protection de la population, en tant qu'instrument dans lequel la plupart des moyens relèvent des cantons, de l'Office fédéral de la protection de la population qui agit à l'échelon fédéral.

Par rapport aux *besoins d'adaptation* des instruments, divers intervenants, dont plusieurs cantons, demandent que ces indications soient au moins mises à jour ou complétées. Plusieurs cantons souhaitent aussi, en particulier, une révision du code de procédure pénale afin de mieux pouvoir lutter contre la criminalité.

Chap. 5 Conduite de la politique de sécurité et Réseau national de sécurité

Bien que généralement approuvé, ce chapitre voit quelques critiques se concentrer sur la description des divers *états-majors*. Un grand nombre de participants à la consultation, notamment certains cantons, reprochent un manque de clarté dans les descriptions et les délimitations des divers états-majors au niveau de la Confédération, principalement en ce qui concerne l'*Etat-major ABCN*. En outre, de nombreux cantons estiment que la description de l'Etat-major de conduite de la police, nouvellement créé, est parfois équivoque et n'indique pas avec suffisamment de clarté qu'il s'agit d'un organe cantonal.

Le thème le plus important traité dans les réponses apportées à cette partie du rapport mis en consultation est la question d'un *état-major permanent de crise* engagé à l'échelon de la Confédération. Alors que bien des prises de position, dont celles de certains cantons, donnent à entendre que l'argument avancé dans le rapport selon lequel l'établissement d'un tel état-major n'est pas judicieux est bien admis, d'autres ne peuvent le suivre et demandent d'abroger ce point, de mettre à l'essai un tel état-major ou de pouvoir faire des propositions concrètes quant à la forme qu'il pourrait prendre.

Le *Réseau national de sécurité*, créé à l'occasion du dernier rapport, est largement approuvé. Quelques cantons se demandent toutefois si une telle entité a vraiment un sens dans la mesure où elle se limite à des activités de conseil et de coordination et qu'il ne serait pas possible ou envisageable de l'utiliser lors de crises.