

Repenser la politique de sécurité de la Suisse – mais comment ?

Peter Hug

La politique étrangère et de sécurité de la Suisse doit être repensée. C'est ce que le Conseil fédéral a implicitement laissé entendre trois semaines avant la nouvelle attaque russe contre l'Ukraine, en évoquant en introduction de son rapport de politique étrangère du 2 février 2022 « une ère nouvelle ». Immédiatement après la grande attaque russe, le chancelier allemand Olaf Scholz a également placé la notion « d'une ère nouvelle » au centre d'une déclaration gouvernementale.

Dans les deux cas, la notion « d'une ère nouvelle » faisait référence à l'échec du concept longtemps dominant de « changement par le rapprochement » : pour le Conseil fédéral en ce qui concerne la Chine, pour Olaf Scholz en ce qui concerne la Russie. En effet, le concept de « changement par le rapprochement » était à la base de la volonté de l'Occident d'accepter la Chine à l'OMC en 2001, malgré les graves déficits de l'État de droit et de l'économie de marché, et de l'acceptation de la Russie à l'OMC dix ans plus tard. L'association « economiesuisse » s'est réjouie de cette décision, « un succès pour la Suisse qui a joué un rôle essentiel de médiateur dans le processus d'adhésion ». En dépit des crimes de guerre russes en Tchétchénie, de la séparation violente des régions d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie de la Géorgie et des autres prétentions impériales persistantes de la Russie, le blocage a pu être surmonté « grâce à une proposition de compromis et à la médiation active de la Suisse ».

En concluant seule un accord de libre-échange avec la Chine en 2013 et en refusant en 2014 de reprendre les sanctions de l'UE contre la Russie après l'annexion de la Crimée et l'invasion du Donbass, la Suisse a accentué sa politique d'apaisement. Elle a systématiquement ignoré les violations les plus graves du droit international et a attisé l'espoir illusoire d'obtenir un changement de comportement de la part de l'agresseur en continuant à céder (absence de sanctions pour violation de l'accord de Minsk), à faire des concessions (courtiser sans limites les banques russes, les oligarques, les négociants en matières premières, Gazprom et Nord Stream 2 dont le siège est à Zoug) et à apaiser les tensions (opérations erronées du Ministère public de la Confédération). L'argument était de se tenir prêt à jouer un rôle de médiateur et de ne pas mettre en danger les bons offices – une fausse estimation, car la demande n'est pas venue.

1. Liberté d'alliance au lieu de neutralité

Avec « l'ère nouvelle », le concept étroitement lié à la neutralité de facto obsolète depuis longtemps de se recommander de la promotion de la paix en fermant les yeux sur les violations du droit international, a été mis sous pression. Face à la persistance de l'agression russe, il était devenu de plus en plus difficile de prétendre que la politique d'apaisement de la Suisse « neutre » favorisait la paix. En même temps, la reconnaissance internationale de la neutralité a également souffert d'une profonde érosion.

Sans reconnaissance internationale, l'impact de la « neutralité » tend vers zéro. Dans sa « Stratégie de politique extérieure 2024–2027 », le Conseil fédéral souligne que « la neutralité de la Suisse peut avoir un impact si elle est comprise, reconnue et considérée

comme utile au niveau international. Ce n'est plus guère le cas aujourd'hui parmi certains États d'Europe qui constituaient à l'origine le point de référence central de la neutralité. » (Conseil fédéral, 2024a, 42). C'est un constat accablant si l'on considère que, selon un sondage de l'EPF, 94% de la population suisse considère également la reconnaissance internationale comme « décisive » pour que la neutralité ait un impact.

« La Suisse traverse la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. La Suisse ne peut pas se dire neutre et laisser l'une ou les deux parties utiliser ses lois à leur propre avantage. C'est pourtant ce qui se passe », constatait l'ambassadeur américain en Suisse, Scott Miller, dans une interview à la NZZ. Et les ambassadeurs des sept nations économiques les plus puissantes du G7 ont écrit à la Suisse pour la presser de participer à la *Taskforce Repo* « *Elites, plénipotentiaires et oligarques russes* » pour la mise en œuvre des sanctions financières contre le réseau de Poutine. Le Conseil fédéral a envoyé des fonctionnaires subalternes pour défendre son refus abrupt. Même la commission de gestion du Conseil des Etats a constaté, dans son rapport de contrôle du 14 novembre 2023 sur la participation de la Confédération aux sanctions économiques, que la Suisse manquait de sérieux dans l'accompagnement et la surveillance de ces sanctions.

Tout cela a donné l'impression d'une certaine perplexité quant au rôle de la Suisse en Europe et dans le monde, notamment en ce qui concerne sa politique de sécurité. Des problèmes pourraient être résolus si, dans un premier temps, on renonçait au droit de la neutralité de La Haye de 1907, totalement dépassé. Si la Suisse refuse à ses meilleurs amis et partenaires des droits de survol ou la transmission de matériel de guerre qu'elle a exporté il y a dix ou vingt ans, et si elle ne s'engage pas dans une coopération politique pour faire appliquer effectivement les sanctions contre la Russie, on ne comprend plus le rôle particulier de la Suisse. Le Conseil fédéral souligne également que même dans le cadre très large de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « le critère central motivant l'exercice d'une action conjointe n'est plus tant la neutralité mais plutôt la convergence d'intérêts ou de valeurs ». (DFAE, 2023, 10). La « convergence d'intérêts ou de valeurs » comme base et condition d'une action conjointe en matière de politique étrangère et de sécurité est sans aucun doute dans l'intérêt de la Suisse. Mais cela implique une rupture avec une politique de neutralité de longue date, prétendument non partisane, axée sur l'équidistance et l'abstention.

Le droit de la neutralité de La Haye est aujourd'hui en contradiction avec les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité, notamment sur deux points. Premièrement, *il permet aux particuliers de faire des affaires avec tous les belligérants sans aucune restriction*. « Une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte », stipule l'article 7 de la Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Tout est permis aux particuliers, même s'ils soutiennent une guerre d'agression, d'extermination ou une guerre coloniale, ou si le belligérant qui les fournit viole systématiquement les règles humanitaires visant à contenir la guerre. La seule condition à cette carte blanche du droit extrêmement libéral de La Haye est que l'Etat ferme les yeux de manière conséquente et n'intervienne en aucune manière dans les actions des « personnes » privées. De même, selon l'article 8, le neutre n'a pas à intervenir si des belligérants utilisent son infrastructure de communication pour l'espionnage, la désinformation ou le discours de haine.

Ces dispositions correspondaient certes à l'application de la neutralité par les cantons depuis le XVIII^e siècle et à l'attitude de la Suisse pendant la Première et la Seconde Guerre mondiale ; mais la pratique consistant à fournir des armes aux belligérants sans aucune restriction est totalement incompatible avec une politique étrangère et de sécurité coopérative axée sur la « convergence d'intérêts ou de valeurs » respectées.

Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne la deuxième disposition centrale du droit de la neutralité de La Haye. En effet, si l'Etat neutre intervient malgré tout dans l'action « privée » imaginée indépendamment de lui, il est soumis à une *obligation d'égalité de traitement*. L'article 9 stipule que « toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les art. 7 et 8 devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants ». D'un point de vue historique, le Conseil fédéral a souvent ignoré cette obligation d'égalité de traitement, mais il l'a redécouverte dans son ordonnance sur l'Ukraine et imposé les sanctions dans le domaine de l'armement, des biens militaires spécifiques et de la haute technologie à la fois à la Russie et à l'Ukraine. Une question du Conseil national sur les objectifs de politique étrangère poursuivis par le Conseil fédéral lorsqu'il prend des sanctions non seulement contre l'agresseur, mais aussi contre la victime de l'agression, n'a donné lieu à aucune réponse compréhensible.

Pour sortir de ces contradictions, il n'est pas nécessaire d'adhérer à l'Otan ou de dénoncer les accords de La Haye sur la neutralité, auxquels ont adhéré plus de 30 États dont l'Allemagne, les États-Unis, la France, la Russie, la Chine et l'Ukraine. En effet, le droit de la neutralité de La Haye est un droit ad hoc qui peut être invoqué au cas par cas, ce qui ne se produit toutefois plus guère. Selon le droit de La Haye, chacun est libre de faire ce qu'il faut en matière de politique étrangère et de sécurité en fonction du contexte. Personne n'est obligé de vérifier d'abord la « compatibilité » avec la neutralité.

Si la Suisse renonce à vérifier au cas par cas la « compatibilité » avec la neutralité, il n'en résulte aucune obligation d'adhérer à l'Otan. Le terme opposé à la neutralité n'est pas l'adhésion à l'Otan. Au contraire, la Suisse est libre de rester non-alignée sans respecter « en permanence » le droit de la neutralité, qui est obsolète et diffus. En raison de la situation géographique privilégiée de la Suisse, la nécessité stratégique d'une adhésion à l'Otan fait défaut. Personne au sein de l'Otan n'attend de la Suisse qu'elle contribue par son adhésion à une protection renforcée des flancs de l'organisation, comme c'est le cas pour la Suède et la Finlande, et la Suisse n'a pas non plus besoin, comme l'Ukraine, d'une garantie de sécurité renforcée par une obligation d'assistance. Dans des domaines tels que la cybersécurité, la désinformation ou la protection de l'espace aérien, où la géographie n'offre aucune protection, le non-aligné a toutefois la liberté de coopérer dans des projets concrets avec l'Otan et l'UE, c'est-à-dire partout où la sécurité peut être créée uniquement dans un contexte paneuropéen.

Le pays non-aligné est également libre de fournir des prestations de solidarité militaire dans le monde entier, si cela est dans son intérêt en matière de politique de sécurité. Il peut ainsi contribuer avec des troupes appropriées, c'est-à-dire certifiées, aux mesures de coercition de l'ONU ou aux *Forces de réaction de l'Otan (NRF)*, comme l'ont fait la Suède et la Finlande depuis longtemps en Afghanistan et en Libye. Rétrospectivement, cela n'a certes pas apporté de gain de sécurité. Mais un gain a été évident dans le cadre de la coopération nordique, qui a également contredit les idées sur la neutralité.

De plus, toutes les fonctions que la Suisse associait traditionnellement à la neutralité sont désormais caduques. L'objectif principal du droit de la neutralité, à savoir protéger *le droit du neutre à un accès sans entrave aux marchés mondiaux ouverts et aussi peu réglementés que possible*, s'est avéré une illusion dès la Première Guerre mondiale. Dans un contexte de guerre totale, la neutralité ne protège pas contre les blocages et les contrôles commerciaux. Et depuis « l'ère nouvelle », même les meilleurs amis et partenaires de la Suisse n'accordent plus guère de place pour se soustraire aux sanctions et s'en tenir à l'exigence du libre-échange universel. Au lieu de maximiser les dépendances réciproques (« *la paix par l'interdépendance* »), la discussion porte plutôt sur la question de savoir si un « *de-risking* » est suffisant ou même si un « *de-coupling* » est indiqué pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement, se rendre moins vulnérable au chantage et ne pas contribuer à l'armement de l'adversaire potentiel. Il existe certes de bonnes raisons de ne pas considérer la confrontation et la dissuasion comme les seuls facteurs de paix et de sécurité et de ne pas aborder les menaces à la sécurité par la formation de blocs, mais aussi par la coopération. Mais la fonction principale du droit de la neutralité, qui est de protéger la liberté du commerce, est devenue caduque au plus tard avec « l'ère nouvelle ».

D'autres fonctions attribuées historiquement à la neutralité sont également devenues insignifiantes. *La cohésion de la Suisse* n'est pas menacée, même sans la fonction de paix interne de la neutralité. L'époque des conflits confessionnels et des régions du pays qui se déchirent est révolue depuis longtemps. Sa fonction de *stabilisation géopolitique* est tout aussi caduque ; l'ancien rôle de la Suisse en tant que zone tampon reconnue et souhaitée entre d'éventuelles parties en conflit est obsolète au vu de l'intégration européenne très avancée. De même, *la sécurité par la mise à l'écart* n'était un concept valable que tant qu'une attaque isolée pouvait menacer. Dans une Europe en pleine intégration, se tenir à l'écart devient un risque pour la sécurité. Car la sécurité de la Suisse dépend plus que jamais de celle de ses amis et partenaires en Europe.

Le principal argument en faveur de la neutralité est désormais sa *fonction de service*. Sur ce point également, la réalité est différente. Depuis longtemps, l'ONU et d'autres Etats, dont la Norvège, le Qatar ou le Canada, ont pris le pas sur la Suisse en tant que médiateur de paix. L'image exagérée que la Suisse a d'elle-même en tant que faiseuse de paix a toujours eu un caractère compensatoire plutôt qu'un rapport avec la réalité.

2. Déficits stratégiques des concepts « d'autonomie » et « d'interopérabilité »

Entre temps, le Conseil fédéral a lui aussi reconnu que se tenir à l'écart devient un risque pour la sécurité. Il s'en tient néanmoins à la neutralité ainsi qu'au concept de défense nationale « autonome » qui lui est étroitement lié – bien qu'il soit évident qu'il n'existe ni scénarios ni capacités pour cela. Dans son message sur l'armée 2024, le Conseil fédéral réitère son évaluation du rapport complémentaire sur la politique de sécurité 2022 selon laquelle « une attaque armée directe contre la Suisse est considérée comme improbable » (Conseil fédéral, 2024b, 22). Le chef de l'armée Thomas Süssli est également explicite en ce qui concerne les capacités : en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse, la capacité de défense s'arrêterait au plus tard après deux ou trois semaines. Mauro Mantovani, professeur d'études stratégiques à l'Académie militaire de l'EPF de Zurich, est encore plus clair : « Une défense nationale autonome n'a aucune chance face à une grande puissance militaire. Elle ne pourrait être obtenue qu'avec des armes nucléaires propres ou des investissements multipliés dans une défense conventionnelle » – par exemple sur le modèle d'Israël, qui possède ses propres

armes nucléaires et dépense 5,6 pour cent du PNB pour l'armée. En Suisse, cela correspondrait en 2030 à environ 54 milliards de francs, soit dix fois les dépenses actuelles de l'armée. Une augmentation aussi aberrante est totalement exclue sur le plan politique compte tenu de l'excellente situation de la Suisse en matière de sécurité militaire. En outre, il faudrait se demander si une telle guerre pourrait être menée et gagnée sans le prix de l'autodestruction.

Afin d'éviter l'absence évidente de scénarios plausibles pour une attaque militaire contre la Suisse, le Conseil fédéral se contente de la remarque « qu'une telle évolution ne peut être ignorée, surtout au vu de ses conséquences potentiellement désastreuses » (Conseil fédéral, 2024b, 22). Et le Conseil fédéral tente de résoudre l'incapacité manifeste de la Suisse à assurer une défense nationale « autonome » en ouvrant l'option d'une adhésion à l'Otan en cas de guerre. Le Conseil fédéral veut atteindre l'objectif d'une capacité d'adhésion en cas d'urgence par une participation accrue aux exercices de l'Otan et une interopérabilité maximale censé être compatible avec la neutralité. En effet, selon le Conseil fédéral, « en cas d'agression armée contre un État neutre, ses obligations découlant du droit de la neutralité tombent et il est libre d'organiser sa défense conjointement avec d'autres États » (Conseil fédéral 2022, 11). Ce point de vue prend le contre-pied de la « doctrine de l'effet préalable » suivie jusqu'ici formulée par le « pape de la neutralité » Bindschedler en 1954. Celle-ci exigeait qu'en temps de paix, on s'abstienne de tout ce qui pourrait donner l'impression que la Suisse se joindrait à une alliance en cas de guerre. Le nouvel objectif est désormais de tout mettre en œuvre en temps de paix pour pouvoir rejoindre l'Otan en cas d'attaque.

La question de savoir où ce combat commun avec l'Otan doit avoir lieu et quel intérêt l'Otan pourrait avoir à une adhésion de la Suisse à un moment aussi tardif, c'est-à-dire au milieu d'une guerre en cours, reste sans réponse. Dans le cas difficilement imaginable d'une attaque militaire directe contre la Suisse, l'Otan aurait sans doute d'autres soucis que se porter au secours de la Suisse sur le Rhin. À l'inverse, l'armée suisse ne serait toujours pas en mesure de contribuer à la défense de la frontière extérieure de l'Otan, ce qui pourrait plutôt être considéré comme un gain de sécurité. En effet, une armée de milice est incapable de fournir une contribution militaire efficace avec des troupes terrestres en dehors de son propre territoire, car cela présuppose, outre une formation correspondante et une logistique complexe, une intégration éprouvée dans la structure de commandement de l'Otan. Pour les forces aériennes également, il serait exclu de fournir des contributions efficaces en cas de guerre sans une participation préalable de longue durée à des manœuvres communes pour s'exercer selon l'article 5 du traité de l'Otan qui définit les obligations de la défense commune, même avec une « interopérabilité », aussi grande soit-elle. Une participation intégrée aux manœuvres de l'article 5 serait toutefois très proche d'une adhésion à l'Otan et reste politiquement exclue. « La participation à quelques exercices de l'Otan sur le plus petit feu » est certes loin d'être suffisante « pour créer les conditions d'une collaboration sans faille en cas d'urgence », constatait sobrement à ce sujet le colonel d'état-major général Bruno Lezzi, rédacteur de longue date de la NZZ, malheureusement décédé depuis (Lezzi, 2022, 321).

Au lieu de se préparer, sans scénario plausible, à un doublement des dépenses de l'armée pour un cas de défense à partir de la frontière nationale, dont il est reconnu qu'il est aussi « improbable » qu'impossible à gérer, et de tabler sur une capacité d'adhésion illusoire au moyen de « l'interopérabilité », l'armée serait mieux avisée de s'orienter de

manière conséquente sur des scénarios de menace plausibles, pour lesquels des moyens militaires peuvent effectivement créer une sécurité supplémentaire.

3. La sécurité est plus que de la défense

La « défense » a perdu depuis longtemps le monopole de la sécurité. Au contraire, défense et sécurité se trouvent dans un rapport de tension. Depuis le début des années 1970, le Conseil fédéral fait lui aussi la distinction entre une « politique de sécurité » globale et une « défense » spécifiquement militaire. Tant dans l'ordre chronologique que dans l'importance, la politique de sécurité a la priorité sur la défense militaire, même si cela ne s'est guère traduit jusqu'à présent dans la répartition des moyens.

La « politique de sécurité » vise à prévenir le recours à la violence organisée, à réduire le risque de catastrophes et de situations d'urgence et à en maîtriser les éventuelles conséquences. La « défense », quant à elle, sert à repousser une attaque par des moyens militaires. La « défense » n'intervient donc que lorsque la « politique de sécurité » a échoué. Des trois missions de l'armée inscrites dans la Constitution et précisées dans la loi – la défense, la protection de la population et la maîtrise des situations d'urgence au moyen d'un service d'appui en faveur des autorités civiles et la promotion militaire internationale de la paix – seules les deux dernières font partie de la politique de sécurité. Et même ces dernières ne déploient leur efficacité qu'en association avec des mesures civiles.

Cette conceptualisation de la politique de sécurité, le Conseil fédéral l'a appliquée depuis longtemps dans son analyse, mais pas dans l'attribution de ses ressources financières et humaines. Ainsi, en 2021, dans son rapport sur la politique de sécurité de la Suisse, il a identifié neuf domaines politiques et instruments centraux pour la mise en œuvre de ses objectifs : 1. renforcer la détection précoce des menaces, des dangers et des crises ; 2. renforcer la coopération, la sécurité et la stabilité au niveau international ; 3. mettre davantage l'accent sur les conflits hybrides ; 4. garantir la libre formation des opinions et des informations non faussées ; 5. accroître la protection contre les cybermenaces ; 6. Prévenir le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé et les autres formes de la criminalité transnationale ; 7. renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement ; 8. Accroître la protection contre les catastrophes et les situations d'urgence et améliorer la capacité de régénération, 9. Augmenter la coopération entre les autorités et assurer une meilleure gestion des crises. Les neuf domaines concernent toutes des mesures civiles, sept même exclusivement. Les contributions de l'armée ne sont demandées que dans deux domaines et encore, uniquement à titre d'appui : la coopération internationale (chiffre 2) avec la promotion militaire de la paix, et la gestion hybride des conflits (chiffre 3) avec une assistance aux autorités civiles dans le domaine de la protection et du sauvetage.

4. Mettre en place une armée adaptée à la menace

En bref, l'armée suisse manque moins d'argent que d'une stratégie qui, sur la base de scénarios plausibles, donne une réponse adaptée à des menaces concrètes et qui inspire confiance. Ce qui est demandé, ce n'est pas la défense en cas d'attaque militaire directe, que le Conseil fédéral qualifie de toute façon « d'improbable », mais la protection de la population contre les actes de violence commis par des individus isolés ou des groupes terroristes, par exemple sous la forme d'attentats à l'explosif, d'attaques de drones ou de cyber contre des conférences internationales, d'autres cibles d'une grande valeur symbolique ou des infrastructures critiques, ainsi que l'appui aux autorités civiles

en cas de situation d'urgence et de catastrophe. Il s'agit en outre de contribuer, bien plus que par le passé, au renforcement du système de sécurité collective de l'ONU avec les instruments de promotion civile et militaire de la paix.

Il s'agit donc d'un instrument militaire qui fournit des prestations de sécurité là où il y a effectivement des risques, en premier lieu en ce qui concerne les engagements de sûreté et de sauvetage. La protection de l'espace aérien requiert en premier lieu des systèmes terrestres à courte distance ; la capacité de brouiller électroniquement et/ou d'abattre des drones de toutes sortes ; la collaboration au moins avec les Etats voisins pour la détection précoce, l'alerte précoce et la protection de l'espace aérien au moyen d'un avion de chasse optimisé pour la police aérienne et la défense aérienne. La Suisse a certes conclu des accords avec les quatre pays voisins dans le domaine de la sécurité de l'espace aérien. Mais en raison du dogme de la neutralité, ces accords deviennent automatiquement caducs s'ils sont vraiment nécessaires, tout comme l'accord avec l'Otan sur l'échange de données de situation aérienne (*Air Situation Data Exchange, ASDE*). Ces accords ne sont applicables qu'en cas de menaces civiles, ce qui n'a guère de sens du point de vue de la politique de sécurité ; il s'agit d'empêcher toute mise en danger de la sécurité de l'espace aérien, que ce soit pour des raisons de négligence, de criminalité, de terrorisme ou de politique de puissance. La participation à l'*European Sky Shield Initiative* (ESSI), à l'Agence européenne de défense (AED) et à la Coopération structurée permanente (PESCO) va dans la bonne direction. Toutefois, la Suisse serait bien inspirée de compléter l'ESSI, uniquement axée sur les questions d'acquisition, par une plateforme de coopération opérationnelle et d'adhérer également à l'*Integrated Air and Missile Defence Initiative* (Otan IAMD).

En ce qui concerne les troupes au sol, des lacunes subsistent dans le service d'appui aux autorités civiles, afin de pouvoir augmenter rapidement les effectifs relativement modestes de la police et des organisations de casques bleus et de renforcer la capacité à durer. Des troupes ainsi formées, équipées et structurées sont en même temps particulièrement appropriées pour que la Suisse puisse développer, comme prévu depuis longtemps ses contributions à la promotion militaire internationale de la paix dans le cadre de l'ONU.

Une armée du futur structurée de cette manière est nettement moins coûteuse que l'armée actuelle et couvre néanmoins un champ de menaces bien plus large. La protection de la population et des infrastructures critiques est renforcée, la disponibilité est accrue grâce à davantage d'éléments professionnels, les dépenses d'exploitation sont réduites et celles pour les investissements sont augmentées, ce qui permet une nette poussée de modernisation et l'équipement complet de toutes les formations. Ainsi, la contribution à la sécurité d'une armée réorganisée en conséquence est dans l'ensemble nettement plus importante que celle de l'armée actuelle, notamment grâce à sa capacité accrue à contribuer à la promotion militaire de la paix dans le cadre international.

La planification actuelle de l'armée va toutefois dans la direction opposée : plus de capacités pour des mouvements à grande échelle de grandes formations mécanisées pour des « contre-attaques » dans « l'avant-terrain opérationnel » (bien que nos meilleurs amis et voisins n'y aient pas attendu les frappes de l'armée suisse), plus d'armes lourdes pour le combat patriotique à partir de la frontière et un champ de bataille entièrement numérisé (un facteur de coûts extrême), mais moins de services sanitaires, moins de protection de la population civile, moins de capacité de promotion

internationale de la paix (moins de mobilité aérienne). Le mauvais choix est dû au développement de capacités offensives avec l'avion de combat F-35A, beaucoup trop lourd pour la police aérienne, mais optimisé pour les attaques par surprise dans la profondeur. Il affame le « reste » de l'armée dans les domaines où une préparation militaire apporte effectivement un gain de sécurité.

5. Le bien public mondial « sécurité »

Il existe un large consensus sur le fait que la Suisse renonce à des contributions de solidarité sous forme de troupes de combat en faveur de l'Otan parce qu'une adhésion à l'Otan n'est pas à l'ordre du jour en raison de la situation géographique privilégiée de la Suisse et parce que l'armée de milice actuelle serait incapable d'agir à la frontière extérieure de l'Otan. En revanche, l'UE et l'Otan contribuent bien plus à la sécurité de la Suisse que celle-ci ne pourrait jamais le faire par ses propres moyens. Le reproche d'un passager clandestin égoïste est donc actuellement assez justifié.

Il est donc d'autant plus important que la Suisse contribue efficacement, sous une autre forme, au bien public mondial qu'est la « sécurité ». Les milliards qui peuvent être économisés grâce à une armée adaptée aux menaces créent bien plus de sécurité s'ils sont utilisés pour augmenter massivement l'aide à l'Ukraine, stabiliser la Géorgie, l'Arménie et la Moldavie et contribuer notamment à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU. Il faut davantage de moyens humains, financiers et diplomatiques pour renforcer l'ONU et rétablir une OSCE opérationnelle, pour promouvoir la paix et renforcer les droits humains et la bonne gouvernance, ainsi que pour mieux tenir compte des interactions entre climat et sécurité et entre développement et sécurité, comme le prévoit l'Agenda 2030 de l'ONU. En dépit des tensions géopolitiques, les 193 États membres de l'Assemblée générale des Nations unies ont réaffirmé le 29 septembre 2023, dans la déclaration politique A/Res/78/1 adoptée à l'unanimité, leur volonté de poursuivre la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable. Avec ses 17 objectifs de développement durable (ODD) et ses 169 sous-objectifs, l'Agenda 2030 montre la voie à suivre pour se rapprocher des conditions institutionnelles et structurelles de la paix et de la sécurité. Plus les objectifs de l'Agenda 2030 seront atteints, plus la sécurité sera assurée.

Si le Nord riche se concentre uniquement sur son armement militaire, il risque de perdre le soutien politique du Sud mondial. La pandémie du Covid, qui a fait exploser la pauvreté et la faim dans les pays n'ayant pas accès aux marchés financiers, et le détournement des moyens financiers de la coopération Nord-Sud vers l'accélération de l'armement et le soutien à l'Ukraine ont considérablement retardé la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il est donc d'autant plus important que la Suisse s'engage davantage en faveur d'une ONU capable d'agir et d'un *multilatéralisme inclusif, équitable et fondé sur des règles*. Tout en étant solidaire de l'Ukraine, il faut résister à la formation de blocs géopolitiques et à la tentation d'assurer la sécurité et la paix en priorité par le réarmement militaire et la dissuasion, et veiller à ce que personne ne soit laissé de côté et que celles et ceux qui sont le plus en retard soient atteints en premier.

La paix et la sécurité ne sont pas un état, mais doivent – selon le message de l'Agenda 2030 – être établies et reconstruites en permanence. Selon les estimations de l'ONU, les besoins d'investissement globaux pour atteindre les 17 objectifs de développement durable (ODD) s'élèvent à cinq à sept billions de dollars US par an. Par rapport à sa performance économique, la part de la Suisse s'élève à environ 43 à 60 milliards de

CHF – également par an. Cela n'est possible que si la finance, l'économie et la société civile sont associées à la responsabilité de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 par des réglementations appropriées et si la Confédération adapte ses priorités.

Or, les dépenses de la Confédération pour les relations avec l'étranger et la coopération internationale (CI) stagnent et oscillent entre 3,7 et 4 milliards entre 2015 et 2027, alors que dans le même temps, les dépenses pour la défense militaire passent de 4,2 milliards (2015) à 6,6 milliards (2027). De plus, selon le Conseil fédéral et le Parlement, elles devraient passer à 10,5 milliards de francs d'ici 2035. La paix et la sécurité de la Suisse seraient bien mieux servies si les 10,5 milliards allaient en premier lieu aux relations avec l'étranger et à la coopération internationale, alors qu'une armée adaptée à la menace peut être obtenue pour environ 4 milliards.

6. Cybersécurité, désinformation et discours de haine

La Suisse accuse un retard particulièrement important dans le domaine de la cybersécurité. La Suisse fait certes partie des pays les plus innovants au monde et dispose d'une scène industrielle et scientifique particulièrement diversifiée qui, start-up comprises, offre des prestations de haute qualité dans le domaine de la cybersécurité. Toutefois, le manque de volonté politique, l'incapacité à assurer une direction stratégique, les conflits de compétences entre les offices fédéraux chargés de la cybersécurité et le fédéralisme prononcé empêchent efficacement et durablement les progrès dans ce domaine. Dans le *Global Cybersecurity Index* de l'Union internationale des télécommunications (UIT), la Suisse occupe la très modeste 42e place, loin derrière des pays comme l'Arabie saoudite, l'Inde, le Kazakhstan ou la Tanzanie.

Le Parlement n'a pas encore compris que la cybercriminalité mondiale, organisée de manière très professionnelle, réalise un chiffre d'affaires annuel de plusieurs centaines de milliards de dollars. Leurs relations intimes avec des pays comme la Russie, la Chine, la Corée du Nord et l'Iran brouillent les frontières entre les attaques criminelles, terroristes et celles motivées par la politique de puissance. Les États sièges de cyberattaques criminelles comme la Russie ne fournissent généralement pas d'aide juridique car ils sont liés aux profiteurs mafieux et utilisent leurs services pour poursuivre des objectifs de politique de puissance, notamment par le biais de discours de haine et de désinformation, afin de compromettre les fondements de la liberté des démocraties et de les dresser les unes contre les autres. Les forces du marché jouent en leur faveur ; selon l'OCDE, les discours haineux et les fake news sont environ six fois plus suivis dans les médias sociaux que les informations sérieuses, ce qui maximise les recettes publicitaires. Il est donc d'autant plus important, également du point de vue de la politique de sécurité, de soutenir les médias libres et de promouvoir les compétences numériques.

Certes, le Conseil fédéral souligne lui aussi l'importance des discours de haine et de la désinformation pour la politique de sécurité. Pourtant, il n'a guère pris de mesures jusqu'à présent. Au contraire, il augmente la pression sur le soutien aux médias et laisse aux particuliers le soin de se défendre le cas échéant. Mais si les auteurs ou les serveurs ont leur siège juridique en dehors de la Suisse, l'exigence de la double incrimination empêche toute poursuite par le biais de l'entraide judiciaire. C'est ce qui fait échouer non seulement les demandes dans des pays comme la Russie, la Chine, la Corée du Nord et l'Iran, mais aussi des Etats-Unis, où se trouvent la plupart des plateformes numériques. La prétendue protection de la liberté d'expression cache mal des intérêts de

profit qui empêchent toute coopération pour stopper efficacement les discours de haine et la désinformation. Dans ce domaine, les recettes publicitaires sont trop élevées.

L'UE a développé des approches plus poussées qui rendent superflu l'examen de la responsabilité pénale mutuelle. La Suisse se tient à l'écart, contrairement à d'autres pays de l'AELE comme la Norvège et l'Islande. De manière générale, la Suisse présente d'importantes lacunes par rapport à l'UE dans le domaine de la numérisation, de la cybersécurité et de la lutte contre le discours de haine et la désinformation. Rester à l'écart devient un risque pour la sécurité. En effet, un partenariat étroit avec l'UE est également indispensable pour exercer la pression politique nécessaire sur les Etats-Unis et d'autres Etats disposant de grandes plateformes numériques en vue d'une coopération et d'une réglementation et pour réagir rapidement et concrètement à la manipulation d'informations.

7. Accroître la résilience des infrastructures critiques

Dans le domaine des infrastructures critiques, l'UE adopte également une approche bien plus systématique que la Suisse. Dans sa directive CER 2022/2557 sur la résilience des infrastructures critiques du 14 décembre 2022, elle définit onze réseaux de services étroitement liés entre eux, très vulnérables mais essentiels au fonctionnement de notre économie et de notre société, et qui doivent donc être protégés contre les risques naturels, le sabotage et les cyberattaques : les secteurs de l'énergie, des transports, des banques, de l'eau potable, des eaux usées, de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires, de la santé, de l'espace, de l'infrastructure des marchés financiers et de l'infrastructure numérique. Dans cette directive, l'UE définit un niveau de protection élevé et uniforme dans toute l'Europe car les failles de sécurité dans un État membre (ou même en Suisse !) ont des répercussions sur le niveau de sécurité dans tous les autres États européens. Des exigences nationales différentes entraînent en outre des charges administratives supplémentaires et inutiles pour les entreprises actives au niveau transfrontalier et affaiblissent la résilience de l'ensemble du système. En conséquence, l'UE étend les exigences uniformes en matière de cybersécurité à encore plus de secteurs et d'entreprises avec l'adoption simultanée de la directive NIS-2 2022/2555.

En matière de cybersécurité et de protection des infrastructures critiques, la Suisse accuse un déficit de modernisation d'au moins dix ans par rapport à l'UE. Avec la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques adoptée par le Conseil fédéral le 16 juin 2023, ce sont encore presque uniquement des mandats d'examen qui sont donnés. Ainsi, les départements compétents et la Chancellerie fédérale ne sont chargés que maintenant « de vérifier s'il existe des risques de graves problèmes d'approvisionnement et d'élaborer des mesures pour améliorer la sécurité ». Certes, l'Office fédéral de la protection de la population doit « tenir une liste des ouvrages essentiels » ; mais le DDPS a encore une fois scindé la mini-division responsable de cette tâche dans le cadre du nouveau Secrétariat d'Etat à la politique de sécurité (SEPOS) planifié de manière chaotique et l'a affaibli en lui confiant des mandats contradictoires.

Comme le SEPOS ne dispose d'aucun pouvoir d'instruction et que le DDPS a dressé un mur coupe-feu entre la politique de sécurité civile et militaire, une approche stratégique uniforme en partenariat avec l'UE n'est toujours pas en vue. Ici aussi, ce sont les arguments dépassés de la politique de neutralité qui constituent un obstacle, puisque l'UE agit de manière complémentaire, mais étroitement coordonnée avec

l'Otan dans ses programmes de protection des infrastructures critiques et d'augmentation de la résilience face aux menaces cybernétiques et hybrides. L'approche séparée des cybermenaces guerrières, justifiée en Suisse par la politique de neutralité, ne mène pas au but. La frontière entre les menaces dues à la négligence, aux phénomènes naturels, aux motifs criminels ou à la guerre hybride et réelle est floue. Ce qui est requis, c'est une approche unifiée et stratégique, au-delà des interdits de la politique de neutralité ou du fédéralisme, devenus dysfonctionnels.

8. Résilience aux perturbations de l'approvisionnement et aux pandémies

L'Office fédéral de la protection de la population a présenté en 2015 et élargi en 2020/21 la tentative la plus précieuse à ce jour d'analyse globale des risques. Il y évalue plus de 30 dangers naturels, techniques et sociaux en termes de fréquence et d'ampleur des dommages. Une pénurie d'électricité de longue durée et une pandémie s'avéraient déjà comme les risques les plus importants pour la Suisse dans l'évaluation présentée en 2015. La crise Covid 19, qui a éclaté en 2020, et la possible pénurie d'électricité, qui a fait l'objet d'intenses discussions en 2022 après l'invasion russe, sont venues confirmer cette analyse. Malheureusement, pour des raisons politiques, l'Office fédéral a été empêché d'inclure la question des menaces politico-militaires dans son analyse et évaluation globales des risques. Dans sa hiérarchisation des risques selon leur probabilité d'occurrence et l'ampleur potentielle des dommages, il était trop évident qu'ils n'arriveraient de loin pas en tête. Et leur prise en compte aurait déclenché des questions désagréables pour l'armée sur la bonne répartition des ressources financières et humaines pour prévenir, minimiser et maîtriser les risques les plus importants.

Comme le Conseil fédéral et notamment les cantons n'avaient pas mis en œuvre les mesures de précaution prévues par la loi sur les épidémies de 2012 et décrites en détail dans le « rapport Zeltner » de l'Office fédéral de la santé publique de 2018, seul le recours au droit d'urgence a généralement permis de maîtriser la crise lors de la pandémie de Covid. Le fait que les égoïsmes des offices et des cantons aient également empêché la mise en place d'un 'état-major fédéral de crise, réclamé une fois de plus lors de l'exercice du réseau national de sécurité (ERNS 19), a encore compliqué la mise en œuvre des mesures ordonnées par le droit d'urgence.

Les pandémies, la sécurité de l'approvisionnement, le cyber, la protection des infrastructures critiques et d'autres domaines de la politique de sécurité exigent avant tout un leadership rapide et continu, une solidarité mondiale, une coopération internationale renforcée dans le cadre d'un multilatéralisme équitable et inclusif. Le but étant de mener des actions régionales, nationales et mondiales cohérentes et robustes, fondées sur la science et guidées par la nécessité de renforcer la prévention, la préparation et la lutte contre les risques et de gérer pleinement leurs conséquences directes et indirectes, en accordant la priorité à la justice et au respect des droits humains. Nous en sommes loin.

9. Reconnaître l'espace en matière de politique de sécurité

Cette exigence d'une politique de sécurité repensée peut être illustrée par l'exemple des risques dans l'espace, qui n'ont guère été abordés jusqu'à présent. L'utilisation de l'espace a désormais un impact direct sur l'ensemble de la population. Il est étroitement liée à tous les autres réseaux de services critiques, dont l'UE souhaite renforcer la résilience de manière globale dans la directive CER 2022/2557 précitée. Selon un rapport du Secrétaire général de l'ONU de mai 2023, environ 150 satellites ont été lancés chaque année dans l'espace entre 1957 et 2012 ; ce nombre a augmenté de manière

exponentielle au cours des dix dernières années pour atteindre 2470 en 2022. Entre-temps, grâce à la forte baisse des prix, les réseaux satellitaires sont devenus abordables même pour les particuliers et les petits États sur le marché spatial commercialisé. L'Union internationale des télécommunications (UIT) a enregistré les fréquences radio de plus de 1,7 million de satellites en orbite non géostationnaire qui seront lancés d'ici début 2030. Leur importance pour les communications, l'observation de la Terre, la géolocalisation, la synchronisation et les prévisions météorologiques ne peut guère être surestimée, tant dans le domaine civil que militaire. Le stress lié à la densité et les déchets spatiaux ne peuvent être abordés avec succès que de manière multilatérale, de préférence au niveau de l'ONU. La résilience des systèmes doit être améliorée à tous les niveaux et les risques pour la sécurité doivent être réduits.

Dans son Livre noir d'août 2023, l'armée suisse a également consacré un chapitre à l'espace et en a fait son sixième « espace d'action », aux côtés du sol, de l'air, du cyber, de l'électromagnétisme et de l'information. Toutefois, l'armée n'aborde que son importance pour elle-même, et non la résilience de l'ensemble du système. Dans son concept de « Politique spatiale 2023 » du 19 avril 2023, le Conseil fédéral discute certes des questions de sécurité de manière plus complète, mais toujours de manière isolée, sans aborder les interactions avec d'autres infrastructures critiques de manière globale.

Une analyse globale des risques, une plus grande anticipation ainsi qu'un partenariat étroit avec l'UE, ou du moins l'adoption de ses règles sous la forme d'un suivi « autonome », devraient être indispensables pour renforcer notre sécurité. L'initiative pour une « stratégie spatiale de l'UE pour la sécurité et la défense » (JOIN(2023) 9 final) ainsi que la coopération de plus en plus étroite de l'UE avec l'Agence spatiale européenne (ESA), dont la Suisse fait partie, constituent un point de repère. Repenser la politique de sécurité signifie, dans l'espace également, laisser derrière soi les entraves du droit de la neutralité et aborder les défis transnationaux pour plus de sécurité et de résilience de manière cohérente, globale et multilatérale.

10. La « démocratisation » de technologies particulièrement puissantes

Ce n'est pas seulement dans l'espace que le développement rapide de la technologie déplace les bases de « l'ancienne » politique de sécurité. En effet, à l'instar des satellites, la cybernétique, la numérisation et l'intelligence artificielle ainsi que le développement d'armes semi-autonomes ou entièrement automatisées ne sont plus réservés à un cercle exclusif d'États capables d'agir sur le plan géopolitique. Au contraire, la forte baisse des coûts de technologies de plus en plus puissantes – « high-tech » à « low cost » – les rend accessibles à de petits États ou à des groupes terroristes. La « démocratisation » des armes de guerre qui en résulte érode les structures géopolitiques traditionnelles ainsi que la capacité des différents États à offrir seuls une protection efficace à leurs populations. Dans ses estimations des « Tendances stratégiques mondiales » jusqu'en 2050, le ministère de la Défense du Royaume-Uni désigne depuis longtemps l'utilisation de l'intelligence artificielle comme le plus grand risque pour la sécurité, tant en ce qui concerne l'ampleur potentielle des dommages que la probabilité de leur survenue. Ce rapport estime que l'effondrement de la souveraineté de l'État lié au développement technologique constitue un risque important pour la sécurité. Cela nécessite des adaptations du système international fondé sur des règles ainsi que des corrections aux inégalités croissantes, à la diminution de la cohésion et à la fragmentation des sociétés (UK, 2022, 9).

Un exemple évident est celui des drones de toutes sortes qui ont révolutionné la guerre entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie dès 2020 et qui remettent désormais en question les concepts de l'Otan pour la défense de l'Ukraine contre l'agression russe et la reconquête des territoires occupés. Les stratèges militaires se demandent s'il est judicieux d'investir 100 millions de dollars dans un seul avion de combat hautement vulnérable ou dans d'autres équipements de grande taille, plutôt que d'acquérir avec le même montant plusieurs milliers de drones qui pourraient être bien plus efficaces. Les micro-drones dotés d'une intelligence artificielle et d'une reconnaissance faciale sont désormais à la portée des terroristes eux-mêmes, qui disposent ainsi d'un instrument puissant. La réponse de la Suisse – les corps de police cantonaux sont compétents pour les menaces de drones de moins de 20 kilos et l'armée pour les drones plus lourds – n'est pas pertinente car en cas d'attaque contre une conférence à Genève, par exemple, il faudrait d'abord déterminer qui est compétent. En outre, ni la Confédération ni les corps de police ne disposent à ce jour d'un concept ou de moyens d'intervention pour lutter contre les micro- et minidrones (Hug, 2021). La promesse de protection liée à l'acquisition de 36 avions de combat F-35A, impuissants face à toutes ces menaces aériennes et plutôt optimisés pour l'attaque surprise dans la profondeur du territoire ennemi, est d'autant plus invraisemblable (Fridez, 2022, 16s). Le problème de l'armée suisse ne réside pas dans le manque d'argent, mais dans des erreurs coûteuses et dans l'absence d'une stratégie d'avenir adaptée aux menaces réelles.

Parallèlement, la Suisse, en tant que pôle de recherche et d'industrie innovant, est fortement concernée par le risque de prolifération de la technologie des armes de haute technologie et doit affiner ses instruments afin d'empêcher une telle prolifération. Jusqu'à présent, les mesures de contrôle des exportations et de l'armement n'intervenaient généralement qu'à la fin du cycle de recherche, d'innovation, de développement de produits, de production industrielle et d'intégration dans de grandes organisations capables et prêtes à agir. Le programme de sensibilisation Prophylax, introduit en 2004 par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) attire l'attention des entreprises, des organisations économiques et des instituts de recherche sur les menaces de prolifération et d'espionnage. Il intervient au bon endroit, mais repose jusqu'ici uniquement sur le volontariat et dispose de trop peu de ressources. De même, il n'y a pas encore d'efforts suffisamment ambitieux pour étendre l'évaluation de l'impact, l'applicabilité du droit de Genève et la maîtrise des armements à l'intelligence artificielle aux systèmes d'armes létales autonomes (LAWS) et à d'autres domaines avancés du développement technologique. Il est d'autant plus important d'évaluer les risques liés à la sécurité technologique et à la fuite des technologies sur la base d'une liste de technologies stratégiques, y compris les biotechnologies et les technologies quantiques, afin de déterminer si elles ont un caractère fondamental et transformateur et quel est le risque de fusion civilo-militaire et le risque d'utilisation abusive de la technologie pour des violations des droits humains, comme le souligne également la Commission européenne dans sa communication C(2023) 6689.

11. Combattre les hommes d'État criminels et autres gangsters

Repenser la sécurité exige – comme cela a déjà été démontré dans différents domaines – d'intégrer la dimension sociétale de la sécurité et d'abandonner la fixation sur la politique de pouvoir de l'Etat qui prévalait dans « l'ancienne » pensée et d'analyser davantage son interaction avec les évolutions de la société. Comme le montre Danilo Mandić de l'Université de Harvard dans son étude globale sur les « gangsters et autres hommes

d'Etat », certains défis en matière de politique de sécurité peuvent être attribués aux frontières devenues floues entre la politique de puissance de l'Etat et le crime organisé. Dans le chapitre consacré à la Turquie, par exemple, Mandić fournit de nombreuses preuves que l'aile terroriste du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) et « l'État profond » de l'autocrate Recep Tayyip Erdoğan sont étroitement liés à des structures mafieuses. Le PKK ne peut pas se financer sans la criminalité organisée et Erdoğan, pour ménager les forces armées régulières, accorde aux terroristes de l'IS, à la mafia de l'héroïne et aux hauts fonctionnaires corrompus l'impunité et la liberté de mouvement tant qu'ils contribuent à la sale guerre contre ses adversaires politiques à l'intérieur et à l'extérieur de la Turquie et assurent ainsi son maintien au pouvoir (Mandić, 2021, 124 sq.). Le même schéma – contributions mafieuses à la guerre sale et maintien du pouvoir en échange de l'impunité – est mis en évidence par Mandić dans son étude riche en sources pour de nombreux pays.

Mandić confirme et élargit ainsi de manière impressionnante le lien entre la corruption et la mise en danger de la sécurité mis en lumière en 2016 par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de sécurité. Ainsi, selon le Conseil fédéral, « le secteur des matières premières n'est pas soumis à une législation ni à un contrôle efficace, de sorte qu'il peut devenir un moteur central de corruption de l'État et du crime organisé. Dans des pays fragiles, en particulier, il peut donner lieu à des conflits armés et servir à leur financement. La Suisse, qui abrite le siège de nombreuses sociétés de négoce de matières premières et qui est une importante place financière, court dès lors un risque particulier, car elle pourrait servir au blanchiment d'argent d'acteurs corrompus ou d'organisations criminelles » (Conseil fédéral, 2016, 38).

Il est bien évident que cette constatation importante du Conseil fédéral n'a pas été suivie d'une tentative sérieuse d'adapter la place financière et le négoce des matières premières de la Suisse, organisés de manière extrêmement libérale, aux nouvelles exigences d'une politique de sécurité préventive. Il n'est pas possible de repenser la politique de sécurité sans intégrer la finance et l'économie dans la responsabilité commune et sans s'abstenir de tout ce qui pourrait affaiblir la bonne gouvernance mondiale.

12. Pas de sécurité sans réforme institutionnelle

Derrière maints déficits de la Suisse en matière de politique de sécurité se cache – et c'est là une autre conclusion de ce qui a été dit jusqu'ici – *une incapacité fondamentale à agir de manière stratégique*. Bien au-delà du rôle des entreprises de matières premières et de la place financière en matière de politique de sécurité, le Conseil fédéral et l'administration décrivent généralement de manière correcte et précoce les défis dans leurs rapports sur la politique de sécurité. Pourtant, en raison d'obstacles institutionnels et politiques, ils ne trouvent pas le moyen de prioriser la répartition des moyens en conséquence, de minimiser efficacement les risques, d'augmenter la résilience et de maîtriser les événements. La départementalisation, la rivalité entre les offices, le fédéralisme et le système de milice empêchent une approche stratégique et la capacité de se connecter à des partenaires décisifs à l'intérieur et à l'extérieur de la Suisse. L'énorme fragmentation des compétences et la tendance des offices et des cantons à coopérer de manière exclusive avec différents acteurs privés compliquent considérablement la gestion adéquate des dangers et des risques.

L'absence d'une main stratégique ordonnatrice est peut-être un avantage dans les domaines traditionnels de la politique intérieure car l'échelle réduite des solutions

adoptées et l'implication précoce des groupes d'intérêt permettent de trouver des solutions proches des citoyennes et citoyens. Dans le domaine de la politique internationale et des risques de sécurité à structure transversale ou transnationale, l'incapacité à assurer une direction stratégique est toutefois dysfonctionnelle. Une politique de sécurité efficace ne peut guère être mise en œuvre sans réformes institutionnelles. Il s'agit d'établir des planifications et des dispositions contraignantes à un stade précoce, au-delà des limites des départements et des offices, sans devoir recourir au mode d'urgence en cas d'événement. Cela implique de redéfinir le rapport entre la Confédération et les cantons ainsi que le rôle de la milice et des acteurs privés dans les domaines sensibles de la politique de sécurité. Une direction de l'Etat capable de définir une stratégie et habilitée à donner des instructions pour ordonner l'ensemble du système est également une condition préalable pour être en mesure de se connecter au niveau international. Le chaos actuel en matière de compétences rend difficile, voire empêche souvent une coopération internationale avec des acteurs centraux, comme l'UE, qui soit réellement efficace en matière de politique de sécurité. Si l'on veut une politique de sécurité efficace, une réforme de la direction de l'Etat est indispensable. Maintes fois souhaitée, elle n'a jamais trouvé de majorité. Mais prétendre que l'on peut se passer d'une réforme de la direction de l'Etat serait également un vœu pieux au vu de « l'ère nouvelle ».

13. Utiliser les ressources humaines et financières en fonction de la menace

Une autre conclusion aux défis de la politique de sécurité discutés jusqu'à présent concerne *la mauvaise allocation fondamentale des ressources humaines et financières* nécessaires. Celles-ci sont principalement allouées aux domaines où la plus-value en matière de politique de sécurité est la plus faible. Et dans les domaines où l'on peut souvent s'attendre à un gain important de sécurité grâce à un engagement de ressources supplémentaires relativement modeste, celui-ci est politiquement refusé.

La sécurité implique de planifier à l'avance et de réaliser les investissements nécessaires dans des réserves de capacité tant dans le domaine civil que militaire. La sécurité n'est pas gratuite. Mais le Parlement n'est pas disposé à bouger. Ainsi, le Conseil national a refusé d'entrer en matière sur l'importante loi sur la sécurité de l'information au premier essai, car elle aurait dû permettre de créer une douzaine de nouveaux postes d'administration. « La justice suisse est au bord de l'effondrement », titrait le Tagesanzeiger car il manque des policiers, des procureurs et des experts. « C'est vraiment dramatique ». Tout le monde sait qu'aucune sécurité n'est possible sans une justice pénale qui fonctionne. Pourtant, rien ne se passe. Les cantons préfèrent économiser de l'argent. Même au lieu de mettre à disposition les prestations de réserve prescrites par la loi sur les épidémies dans le domaine de la santé. Selon l'Association des médecins de catastrophe et d'urgence, seuls 25 lits pour les blessés graves sont disponibles à ce jour dans toute la Suisse. Lorsqu'on a demandé au Conseil fédéral si c'était vrai et si cela suffirait en cas d'événement, il n'a pas répondu, invoquant la compétence des cantons ; malgré le « Service sanitaire coordonné », la Confédération ne dispose d'aucune donnée sur les prestations fournies par les cantons en matière de médecine de catastrophe. En dépit de cela, le message sur l'armée 2024 insiste sur le maintien des capacités « réduites » du service sanitaire. « L'armée est donc fortement tributaire des prestations des systèmes sanitaires et vétérinaires civils » (Conseil fédéral, 2024b, 19). Personne ne se soucie apparemment du fait qu'en cas d'urgence, ces derniers auraient probablement rempli rapidement leurs 25 lits pour blessés graves. Ce ne sont que quelques exemples parmi tant d'autres.

Au cœur de la politique de sécurité se trouve la lutte pour des ressources limitées. Les rapports du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de 2016 et 2021 ainsi que – de manière moins claire car contradictoire – le rapport complémentaire de septembre 2022 et les analyses de risques de l'Office fédéral de la protection de la population montrent en quoi consistent et ne consistent pas les grands risques sécuritaires. Comme nous l'avons mentionné, la plupart des menaces qui y sont énumérées sont purement civiles, et même dans la section consacrée aux menaces militaires, le Conseil fédéral a proposé des mesures essentiellement civiles. Sous la pression du Parlement, qui ne veut pas délibérer et décide sur la base de sentiments supposés, les ressources humaines et financières sont inversement proportionnelles à la probabilité d'occurrence et à l'ampleur des dommages des risques potentiels.

Cette tendance s'accroît avec la nouvelle invasion russe en Ukraine du 24 février 2022. En raison de la peur de la guerre qui s'est alors répandue, le Parlement a lancé sans stratégie, quelques jours après, l'augmentation des dépenses de l'armée à « au moins » 1 pour cent du PIB d'ici 2030, c'est-à-dire plus que le double des 4.1 milliards de 2014 ou des 4.5 milliards de 2018 pour atteindre 9.5 milliards CHF en 2030. Avec l'extension de l'objectif de 1 pour cent prévue par le Conseil fédéral, ce montant passera à 10,5 milliards en 2035. Entre-temps, le Conseil fédéral a réaffirmé dans son rapport sur l'armée 2024 qu'il était et restait « improbable » que des troupes terrestres russes réussissent à envahir l'Otan et à apparaître sur le lac de Constance. Pourtant, le Parlement s'accroche à l'idée qu'il pourrait ignorer les menaces probables et équiper à la place, sans scénarios plausibles, une « défense nationale autonome » pour le combat patriotique à partir de la frontière nationale et créer ainsi plus de sécurité.

Les questions les plus difficiles sur le plan financier (et politique) dans le domaine de la sécurité militaire restent sans réponse. Que faire face à la menace nucléaire, contre laquelle la Suisse n'a aucune protection ? Contre une attaque directe par des moyens conventionnels de la part d'une puissance de la taille de la France ou de la Russie ? Voulons-nous un bouclier (de toute façon toujours plein de trous) sur le modèle du Dôme de fer israélien contre les attaques de drones et d'armes balistiques simples ? Ou même contribuer à la mise en place d'un bouclier européen de plusieurs dizaines de milliards de dollars, basé sur des satellites, également contre des missiles balistiques lointains (provenant par exemple de Russie, d'Iran ou de la région MENA), dont même l'Otan ne dispose pas en raison du traité ABM et que la Suisse ne pourrait probablement pas obtenir sans adhérer à l'Otan ? La promesse souvent entendue selon laquelle la Suisse pourrait résoudre ce problème de manière « autonome » avec quelques missiles Patriot est totalement farfelue et illusoire.

Repenser la sécurité signifie s'engager dans ces questions d'optimisation et admettre qu'il n'existe jamais de sécurité parfaite. Ce qui est décisif, c'est de savoir où un franc supplémentaire offre effectivement une sécurité supplémentaire. Le cas d'Israël montre précisément de manière impressionnante qu'une sécurité qui, dans la lutte contre le terrorisme, repose uniquement sur la supériorité militaire, les frappes offensives préventives et la dissuasion, tout en laissant sans réponse les questions de droit international, politique et humanitaire, ne crée pas de paix durable et n'offre même pas de sécurité à court terme.

Une armée adaptée à la menace, telle qu'elle est esquissée au point 4, et qui se concentre sur les engagements de protection et de sauvetage est indispensable, mais elle

peut être obtenue sans autre à des coûts d'environ 4 milliards de CHF par an. En vertu des règles du frein à l'endettement, cela libère actuellement près de 2 milliards de CHF par an et près de 4 milliards de CHF par an à partir de 2030, qui peuvent être utilisés pour une politique de sécurité réellement efficace : Au moins 1 milliard de CHF par an pour l'Ukraine (et d'autres pays menacés par la Russie) et 1 à 3 milliards supplémentaires pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU et de bonnes relations avec le Sud, ainsi que pour des mesures de régulation dans le domaine de la cybercriminalité, de la désinformation, du discours de haine, de la résilience, de l'approvisionnement, du contrôle des technologies et pour une place financière et un marché des matières premières propres.

14. Conclusion en douze thèses

En résumé, une politique de sécurité repensée, adaptée aux menaces et réellement efficace peut être esquissée dans les douze thèses suivantes :

1. La neutralité constitue un risque sécuritaire devenu insupportable. L'obligation d'égalité de traitement selon le droit de La Haye est tout aussi néfaste que les clauses des accords de sécurité qui excluent la coopération avec nos meilleurs amis et partenaires dans les domaines où elle est la plus importante.
2. Il faut s'en tenir au non-alignement de la Suisse. Il n'y a pas de nécessité stratégique d'adhérer à l'Otan. Une étroite collaboration en matière de sécurité avec l'ONU, l'UE, l'Otan et nos pays voisins augmente cependant la sécurité de la Suisse.
3. Toute analyse globale des risques le révèle : la politique de sécurité va bien au-delà de la défense. Tant dans l'ordre chronologique que dans l'importance, la politique de sécurité a clairement la priorité sur la défense militaire. Dans son analyse, le Conseil fédéral tient compte depuis longtemps de la politique de sécurité devenue multidimensionnelle, mais pas dans l'attribution des moyens financiers et humains limités. Derrière cela se cache une incapacité fondamentale à agir de manière stratégique.
4. Le concept de « défense nationale autonome » est dépassé. L'armée doit être orientée de manière conséquente sur les menaces réelles et les scénarios plausibles, ce qui implique une focalisation sur la mission de protection et de sauvetage au détriment de la mission de défense. Cela facilite également l'augmentation des contributions à la promotion militaire internationale de la paix. L'armée ne manque pas d'argent, mais d'une orientation adaptée à la menace.
5. Une politique de sécurité efficace présuppose des institutions capables d'agir de manière stratégique. Il s'agit d'engager les moyens financiers et humains limités là où ils produisent le plus d'effets et de mettre en place suffisamment tôt des planifications et des dispositions contraignantes afin de ne pas devoir recourir au mode d'urgence en cas d'événement. La départementalisation, la rivalité entre les offices, le fédéralisme et la milice empêchent toutefois une approche stratégique et la capacité de se connecter à des partenaires décisifs à l'intérieur et à l'extérieur de la Suisse. Un état-major inter-départemental de crise compétent serait un premier petit pas, tandis que finalement, une réforme globale de la direction de l'État est indispensable.
6. Etant donné que la Suisse, en raison de sa situation géographique privilégiée, bénéficie dans une large mesure de la protection offerte par l'UE et l'Otan, elle doit, en tant que non-membre, contribuer d'autant plus au bien public mondial « sécurité » dans d'autres domaines, afin de ne pas mettre sa réputation en jeu en tant que passager

clandestin égoïste. Cela implique notamment des contributions financières de plusieurs milliards à l'Ukraine et à d'autres États menacés par la Russie, ainsi qu'un engagement massivement renforcé pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU.

7. Les risques sécuritaires, pour lesquels la distance géographique n'offre pas de sécurité ont fortement augmenté dans « l'ère nouvelle ». Il s'agit notamment des cyber-risques, de la désinformation, des discours de haine, de la vulnérabilité des infrastructures critiques, des risques d'approvisionnement ainsi que des activités de la place financière et de négoce de matières premières suisse qui augmentent l'insécurité. Dans tous ces domaines, la Suisse a un grand retard pour introduire les bonnes réglementations et renforcer la coopération internationale, notamment avec l'UE.

8. La formation de blocs internationaux n'est pas dans l'intérêt sécuritaire de la Suisse. Elle doit tout mettre en œuvre pour renforcer un multilatéralisme équitable, inclusif et indivis dans le cadre du système de l'ONU et de l'OSCE. Dans le même temps, la Suisse ne doit plus être naïve vis-à-vis de la Chine, de la Russie et d'autres agresseurs potentiels en ce qui concerne l'ouverture de la place scientifique, financière et de négoce dont les infrastructures critiques sont vulnérables. Il faut une stratégie de dérisquage conséquente – également pour augmenter la sécurité de l'approvisionnement.

9. La « démocratisation » de technologies très puissantes modifie fondamentalement le système international. La haute technologie à bas coût érode la souveraineté de l'Etat et multiplie le nombre d'agresseurs potentiels. Cela exige des mesures préventives renforcées, surtout pour un pays comme la Suisse, qui est à la pointe du développement technologique mondial. Parallèlement, les mesures de protection doivent être renforcées au-delà du dogme de la dissuasion, qui n'a de toute façon aucun effet sur les groupes terroristes.

10. S'il n'y a pas de bonne gouvernance, il n'y a pas de sécurité. Ce lien ne doit plus être sous-estimé en politique étrangère. L'idée que des gouvernements corrompus puissent contribuer à la stabilisation du système international a été largement réfutée. Le renforcement des droits humains et la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et l'impunité font partie des mesures les plus importantes d'une politique de sécurité repensée. En conséquence, la promotion de la paix et la médiation doivent s'orienter de manière conséquente dans le cadre du droit international et des droits humains afin de permettre des solutions durables.

11. Selon la décision actuelle, la Suisse veut augmenter ses dépenses pour l'armée à 1 pour cent du PIB et geler les dépenses pour les relations avec l'étranger et la coopération internationale à 0,46 pour cent du PIB. Repenser la sécurité signifie inverser les priorités : 0,36 pour cent du PIB pour l'armée (3,43 Mia), 1 pour cent du PIB pour les relations avec l'étranger et la coopération internationale (9,5 Mia) et 0,1 pour cent du PIB supplémentaire – soit 952 millions de CHF en 2030 – pour la prévention et la maîtrise des autres risques énumérés par le rapport sur la politique de sécurité.

12. Au niveau politique, des mesures sont nécessaires pour que la Suisse évalue correctement son rôle au sein de l'Europe et du monde. Une grande partie du Parlement et de la population imagine la Suisse comme un îlot de paix et de sécurité dans un océan de chaos, de violence et de pauvreté, avec la maxime « nous contre le monde » : tant que nous conservons la plus grande autonomie possible et que nous augmentons massivement la capacité de défense de l'armée, nous pourrions prétendument

repousser tous les dangers importants à la frontière de la Suisse. Car les dangers viennent toujours – dans l'imagination – de « l'extérieur » et les menaces militaires motivées par la politique de puissance éclipsent apparemment tous les autres défis de sécurité. L'idée que la Suisse ne représente aucune menace ni aucun danger et qu'elle est au contraire un facteur de paix dans le monde entier fait également partie de l'image biaisée que l'on se fait de soi. Car la Suisse est un pays qui « n'a jamais eu de colonies, qui est indépendant, qui n'a pas d'intentions cachées et qui a développé des compétences étendues dans le domaine de la promotion de la paix » – comme le pense même le Conseil fédéral dans sa « Stratégie de politique étrangère 2024-2027 ». Tous ces fantasmes sont éloignés de la réalité, mais ont beaucoup à voir avec des visions biaisées de l'histoire (notamment sur le rôle de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale). Pour que la Suisse puisse reconnaître sa coresponsabilité en matière de paix et de sécurité en Europe et dans le monde et contribuer à la façonner, un nouveau regard réaliste sur le rôle international réel de la Suisse, historique et actuel, semble indispensable.

Literatur

- Armée suisse, 2023. *Renforcer la capacité de défense*. Rapport, 17 août.
- Conseil fédéral 2016. *La politique de sécurité de la Suisse*. Rapport, 24 août.
- Conseil fédéral 2021. *La politique de sécurité de la Suisse*. Rapport, 24 novembre.
- Conseil fédéral 2022. *Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine*. Berne, 7 septembre.
- Conseil fédéral 2024a. *Stratégie de politique extérieure 2024-2027*. Rapport, 31 janvier.
- Conseil fédéral 2024b. *Message sur l'armée 2024*. 14 février.
- DFAE, 2023. *OSCE. Plan d'action 2022–2025*. Rapport, 29 novembre.
- Fridez, Pierre-Alain, 2022. *Le choix du F-35. Erreur grossière ou scandale d'État ?* Éditions Favre, Lausanne.
- Hug, Peter, 2021. *Spitzentechnologie zu niedrigen Kosten im hybriden Krieg*, Stratos. *Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee*, H. 1, S. 62–73.
- Lezzi, Bruno, 2022. *Von Feld zu Feld*. Edition Königstuhl, Heidelberg.
- Mandić, Danilo, 2021. *Gangsters and Other Statesmen. Mafias, Separatists, and Torn States in a Globalized World*. Princeton University Press.
- United Kingdom, Ministry of Defence, 2022. *Global Strategic Trends*. London, updated 6th Edition (GST 6).