

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Commission de la politique  
de sécurité

CH-3003 Berne

Tél. ++41 (0)31 322 97 58

Fax ++41 (0)31 322 99 75

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)

[sik.cps@pd.admin.ch](mailto:sik.cps@pd.admin.ch)

À l'attention du  
Conseil fédéral  
Chancellerie fédérale  
Palais fédéral Ouest

3003 Berne

Le 2 juin 2010

## **Projet de rapport sur la politique de sécurité. Avis de la CPS-E**

Madame la Présidente de la Confédération,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux,

Depuis près d'un an, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) s'informe régulièrement de l'état des travaux relatifs à l'élaboration du nouveau rapport sur la politique de sécurité. Après l'approbation du projet par le Conseil fédéral, le 14 avril 2010, la CPS-E a décidé de contribuer à l'établissement définitif de ce rapport et de transmettre le fruit de ses réflexions au gouvernement, ceci durant la procédure de consultation déjà. Elle estime en effet que sa participation est tout à fait indiquée vu la portée dudit rapport pour la définition de la politique de sécurité de notre pays au cours des prochaines années.

Le 25 mai 2010, le chef du DDPS a ainsi présenté à la CPS-E le projet de *rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse* (RAPOLSEC). Les trois départements siégeant au sein de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité avaient été invités à cette séance, mais seuls le DDPS et le DFJP y étaient représentés.

Aux yeux de la CPS-E, le RAPOLSEC constitue une bonne base pour la suite des travaux. À plusieurs égards, il requiert cependant un remaniement ou un approfondissement, aussi bien quant à la forme que quant au fond. Vous trouverez ci-après, dans une première partie, les cinq principaux points relevés par la commission, puis, dans une seconde partie, quelques remarques concernant les différents chapitres du rapport.



Les cinq principaux points relevés par la commission sont les suivants :

1. Le RAPOLSEC est structuré de manière correcte et convaincante. Par contre, il n'est pas toujours équilibré en ce qui concerne la longueur ou la concision des textes. Le lecteur remarque tout de suite que différents auteurs ont contribué à la rédaction du rapport et que certains passages ont été ajoutés après coup (par ex. le chap. 5213).

La CPS-E est d'avis que la majeure partie du rapport devrait être plus courte et plus concise. Il conviendrait en outre d'harmoniser le volume et le degré de détail de tous les chapitres en fonction de leur importance par rapport à l'ensemble. À cet effet, il pourrait être utile que le Conseil fédéral donne des directives à chaque département ; la question mérite en tout cas d'être examinée.

Par ailleurs, il y aurait lieu de revoir le rapport sous l'angle de la terminologie. Ainsi, celui-ci introduit la notion de « réseau national de sécurité », que la commission juge claire et pertinente. Néanmoins, la coopération entre les différents acteurs de la sécurité intérieure formait déjà l'idée directrice du rapport sur la politique de sécurité 2000 (RAPOLSEC 2000). L'introduction de la notion de « réseau national de sécurité » et la suppression de celle de « sécurité par la coopération » pour évoquer la coopération avec l'étranger – encore que la coopération soit mentionnée à juste titre dans le présent projet RAPOLSEC – donnent l'impression d'une réorientation de la politique de sécurité et d'une dépréciation de la coopération internationale en la matière. Il s'agit donc de modifier le texte afin d'éviter cette interprétation trompeuse.

En outre, la CPS-E invite le Conseil fédéral à définir plus clairement sa stratégie concernant la future orientation de la politique de sécurité. Le rapport ne doit pas résulter d'un compromis général. Vouloir à tout prix présenter un rapport parfaitement consensuel ne peut que nuire à la dynamique et à la clarté de la politique de sécurité. Et c'est justement ce que la commission souhaite éviter. Elle considère en effet qu'il appartient au Conseil fédéral et au Parlement de définir plus clairement les grandes lignes de la politique de sécurité du pays.

Pour ce qui est des remarques d'ordre rédactionnel, nous nous référons au procès-verbal de la séance (cf. annexe).

**Le rapport doit non seulement être plus concis, mais aussi mieux établir les priorités ; en outre, les points importants doivent être formulés de manière plus claire. La commission prie enfin le Conseil fédéral de vérifier la terminologie employée.**



2. La première partie du rapport comporte une excellente analyse de la situation (chap. 3). En ce qui concerne la Suisse, la commission relève notamment deux changements stratégiques par rapport au RAPOLSEC 2000 :
  - a. au-delà de la pure défense territoriale, le projet du rapport aborde la question de la protection des réseaux importants en termes d'infrastructure (transports, télécommunication, énergie, matières premières, denrées alimentaires, informatique, etc.) ;
  - b. les événements liés au sommet du G8 ont prouvé qu'un réseau national de sécurité était absolument nécessaire.

Le rapport donne une bonne vue d'ensemble des dangers auxquels le pays est exposé ainsi que de son éventuelle vulnérabilité. En revanche, il ne fait pas toujours état des conséquences qui pourraient en résulter pour la Suisse. Ainsi, le chapitre 33, énumère les domaines, notamment certains réseaux, dans lesquels la Suisse est spécialement exposée et donc particulièrement vulnérable. Or, au chapitre 42, le rapport ne fournit aucune précision concernant la stratégie que le Conseil fédéral entend appliquer en vue de minimiser cette vulnérabilité. Le rapport devrait impérativement tirer des conclusions et apporter des réponses à l'égard des dangers en question.

Parmi les éléments qui pourraient menacer sérieusement la Suisse, il y a les missiles à longue portée (même sans ogive nucléaire). Certes, le rapport les mentionne comme tels, mais il n'indique en aucune façon quelle parade la Suisse a l'intention d'adopter ; il devrait pourtant le faire, d'autant plus que ces missiles représentent le plus grand risque d'attaque armée et que le seul moyen pour la Suisse de le contrer passe par la coopération internationale.

De plus, le RAPOLSEC devrait souligner qu'il existe toute une série de menaces face auxquelles une solution exclusivement nationale est insuffisante.

La commission estime enfin que le rapport se fixe trop rapidement sur l'armée comme instrument principal de la politique de sécurité et qu'il néglige ainsi d'autres pistes, telles que le développement du renseignement ou la future organisation du service civil.

**Le rapport devrait décrire plus exactement les conséquences possibles pour la Suisse des différentes menaces qui y sont présentées. S'agissant de la stratégie, elle devrait esquisser les moyens grâce auxquels le Conseil fédéral envisage de protéger le pays desdites menaces.**



3. Le RAPOLSEC et le rapport sur l'armée ne sont pas encore harmonisés, ce qui s'explique par le fait qu'ils ont été rédigés simultanément. Ainsi, le RAPOLSEC indique qu'il convient d'examiner la possibilité d'introduire des formations par tranche d'âge, tandis que le rapport sur l'armée rejette cette option. Il y a donc lieu de procéder à une harmonisation. À cet égard, il manque un point essentiel dans le RAPOLSEC, à savoir le profil des prestations de l'armée. Il s'agit là d'un pilier de la politique de sécurité, qui devrait donc figurer au moins dans des contours dans le RAPOLSEC, et non pas seulement dans le rapport sur l'armée. Le profil en question détermine en effet les prestations que l'armée doit fournir pour une sécurité fiable du pays ainsi que les moyens matériels et le personnel dont elle a besoin pour pouvoir remplir sa mission. Ce profil des prestations devrait s'insérer dans les chapitres 521 ou 522. Dans ce contexte, le futur effectif de l'armée devra être clairement établi ; l'affirmation du chapitre 5222 selon laquelle l'effectif des formations actives de l'armée va chuter, ne paraît pas des plus concluantes. Enfin, les membres de la commission sont toujours unanimes à penser que le RAPOLSEC et le rapport sur l'armée devraient être approuvés de sorte que le Parlement puisse les examiner simultanément.

**Il est nécessaire d'harmoniser le RAPOLSEC et le rapport sur l'armée. Le profil des prestations de l'armée doit figurer déjà dans le RAPOLSEC.**

4. Le RAPOLSEC ne traite pas du tout de la politique de sécurité dans le cadre européen. Il s'agit de la lacune principale du projet ! Ni l'analyse de la situation actuelle, ni les conclusions ne précisent que la Suisse s'inscrit dans un environnement européen en matière de politique de sécurité et que la coopération avec ses voisins est nécessaire pour garantir la sécurité du pays. En outre, il manque des informations sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne, d'une part, et sur la politique de sécurité et le développement des armées des pays limitrophes et des États européens qui ne sont membres d'aucune alliance militaire (Autriche, Suède, Finlande), d'autre part. Aux yeux de la CPS-E, il est indispensable que le chapitre 432 du RAPOLSEC comporte des renseignements à ce sujet et aborde la stratégie adoptée par le Conseil fédéral vis-à-vis de la politique de sécurité européenne. L'objectif de la politique de sécurité suisse doit être de participer à un réseau européen de sécurité, sans pour autant que sa neutralité soit compromise. La commission est convaincue que cette coopération servirait les intérêts de la Suisse et que l'armée a un rôle important à jouer dans ce domaine.

Enfin, le RAPOLSEC ne contient aucune comparaison entre la Suisse et d'autres pays neutres en ce qui concerne la promotion de la paix et les engagements à l'étranger.



De manière générale, le RAPOLSEC donne l'impression que l'armée suisse peut garantir la sécurité du pays à elle seule. Or, ce n'est pas le cas ; il y a donc lieu de modifier le projet en ce sens.

**Il convient de compléter le rapport par des informations relatives à la politique de sécurité européenne et au rôle des pays neutres. De plus, le RAPOLSEC doit établir une comparaison entre la Suisse et d'autres pays neutres en matière de promotion de la paix et d'engagements à l'étranger. Enfin, il doit exposer clairement les intentions du Conseil fédéral à l'égard de la coopération internationale.**

5. Pour ce qui est de l'organisation de l'armée, le système de milice est certes décrit comme étant un système irréformable, mais cette assertion n'est pas suffisamment étayée. Différents modèles (comme des formations par tranche d'âge, une milice volontaire, un renforcement de la composante professionnelle, etc.) devraient déjà être exposés dans le RAPOLSEC, et non pas seulement dans le rapport sur l'armée.

**La volonté de conserver le système de milice doit être mieux étayée. De plus, il convient d'analyser brièvement et d'évaluer déjà dans le RAPOLSEC d'autres modèles concernant le développement de l'armée.**

#### **Autres remarques sur les différents chapitres :**

4312 : la commission souhaite que le rapport indique dans ce chapitre que se sont les cantons qui sont avant tout responsables de garantir la sécurité sur leur territoire et que l'armée est déployée uniquement lorsqu'il n'y a plus de moyens civils disponibles.

432 : la commission soutient les affirmations relatives à la neutralité. Toutefois, il conviendrait de préciser que la neutralité de la Suisse n'exclut pas que le pays conclue une alliance en cas de guerre. Cette remarque est aussi valable pour le chapitre 516.

5 : la commission constate que la volonté politique n'est pas en adéquation avec les moyens prévus, non seulement dans le domaine de la politique extérieure (51), mais également en ce qui concerne la promotion de la paix (5213).

5211 : ce chapitre ne concorde pas tout à fait avec le chapitre 522. En effet, le premier stipule que la défense est l'une des capacités majeures de l'armée, alors que cette affirmation est nuancée dans le second, qui annonce un report des priorités. En outre, la CPS-E estime que le texte qui suit le paragraphe introductif devrait expliquer clairement que la Suisse doit être prête, en cas de menace militaire accrue, à allouer davantage de ressources à la défense, tant en matière de personnel que sur les plans matériel et financier. Par ailleurs, elle considère qu'il est superflu de parler de la notion de « montée en



puissance » (chapitre 5225) : il suffit que le rapport précise que le contexte actuel en matière de politique de sécurité justifie une armée réduite. Enfin, la commission soutient la décision de ne plus utiliser la notion de « sûreté sectorielle ». Elle estime toutefois que cette décision pourrait faire l'objet d'une note de bas de page au lieu d'une longue explication (dernier paragraphe du chapitre).

5212 : le rapport aborde le rôle de l'armée dans l'appui aux autorités civiles, notamment en cas d'attentats terroristes. Selon le projet de rapport sur l'armée, les deux tiers des troupes seront engagées à cette fin. Aux yeux de la CPS-E, il est indispensable que les tâches que l'armée doit accomplir dans une telle situation soient décrites de manière plus concrète (missions relatives aux axes de transport et à la protection des différents réseaux et infrastructures, prestations).

5213 : à la page 38, il est dit que « la promotion militaire de la paix est une des *missions de l'armée* figurant dans la loi sur l'armée et l'administration militaire ». La commission tient à préciser que la mission de promotion de la paix est déjà prévue par l'art. 58, al. 2, de la Constitution. Le rapport devrait être adapté en conséquence.

Par ailleurs, il conviendrait de décrire exactement les critères qui déterminent s'il y a lieu de participer à une opération de promotion de la paix est soumise (intérêts directs et indirects de la Suisse). En ce qui concerne le développement de la promotion militaire de la paix, la CPS-E estime que l'objectif pourrait être plus ambitieux : diriger une telle opération ne pourrait être que bénéfique pour l'armée suisse.

54 : la commission considère qu'il manque un chapitre sur le développement du service de renseignement.

58 : ce chapitre décrit la situation actuelle, mais lui non plus ne contient pas de perspectives d'avenir. À l'origine, le service civil était destiné à un nombre limité de personnes. Aujourd'hui, sa structure (engagement individuel) entraîne une importante charge administrative et pourrait éventuellement être adaptée (service effectué en groupe, par ex.). La commission souhaite que le RAPOLSEC fasse mention de projections à cet égard.

6 : la commission estime que ce chapitre est trop long et trop descriptif. À l'inverse, les perspectives (chap. 63) sont présentées de manière trop succincte.

Pour terminer, la commission s'est penchée sur la périodicité future du RAPOLSEC. Elle a brièvement discuté de plusieurs possibilités, évoquant une publication qui aurait lieu tous les dix ans, tous les quatre ans ou irrégulièrement. Lorsqu'elle avait examiné l'initiative parlementaire déposée par le groupe UDC<sup>1</sup>, la CPS-E avait rejeté l'instauration d'une périodicité fixe de quatre ans, voulant éviter de provoquer un activisme inutile. Néanmoins, un trop long intervalle entre deux rapports impliquerait qu'il faille chaque fois reprendre la discussion depuis le début. La solution est vraisemblablement un compromis entre les quatre

---

<sup>1</sup> [06.447](#) Iv. pa. Groupe V. Rapport stratégique servant de fondement à la politique de sécurité de la Suisse



ans et les dix ans. La commission ne fait aucune proposition à cet égard. Toutefois, elle demande au Conseil fédéral de réfléchir à quelle fréquence il faudrait mettre à jour le rapport sur la politique de sécurité et de présenter ses conclusions dans le RAPOLSEC actuel.

Vous remerciant d'ores et déjà de tenir compte des points soulevés dans le présent avis lors de l'élaboration de la version définitive du rapport, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de notre haute considération.

Commission de la politique de sécurité  
du Conseil des États

Le président :

Bruno Frick

Annexe :      procès-verbal de la séance de la CPS-E du 25 mai 2010  
(version provisoire, non corrigée)