



Genève, le 7 juillet 2021

Le Conseil d'Etat

3112-2021

Département fédéral de la défense de la
protection de la population et des sports
Madame Viola Amherd
Conseillère fédérale
Palais Fédéral Est
3003 Berne

Concerne : rapport sur la politique de sécurité

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 28 avril 2021, par laquelle vous avez invité le gouvernement cantonal à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge. Il vous en remercie et salue la décision de produire un rapport par législature, dans un format plus synthétique qu'auparavant.

Si notre Conseil adhère pleinement aux objectifs et aux principes fondamentaux énoncés dans le rapport en consultation, il regrette cependant que la problématique de l'urgence climatique y soit insuffisamment traitée, de même que certains mouvements extrémistes liés à l'écologie radicale, aux idéologies complotistes ou à des groupes plus spontanés de contestation sociale. Par ailleurs, différentes mesures proposées restent encore abstraites.

En revanche, la proposition de renforcer les représentations suisses à l'étranger et de transformer l'Administration fiscale des douanes (AFD) en un *Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières* retient notre vif intérêt. Ceci devrait en effet conduire à une clarification du rôle de la Confédération, notamment sur le plan des contrôles aux frontières dans les aéroports, mais également à un renforcement des effectifs aux frontières terrestres. Pour le détail, nous vous renvoyons à l'analyse annexée qui fait état d'un certain nombre de commentaires et d'attentes.

Par rapport au contexte général, la situation internationale évolue à un rythme soutenu. Le rapport fait état des menaces et des risques, ainsi que de la vulnérabilité croissante, due à des facteurs aussi divers que la digitalisation, les crises à la périphérie de l'Europe et les événements climatiques extrêmes, sans oublier la problématique des pandémies.

La coopération, la sécurité et la stabilité au niveau international, comme au niveau suisse, doivent être renforcées, tant en favorisant la coopération policière dans la lutte contre le crime organisé que dans la détection précoce des menaces et de l'espionnage, en augmentant la capacité de traiter ce qui présente un risque pour notre sécurité intérieure. Le

renforcement dans la coordination des structures de conduite de crise et des institutions fédérales et cantonales est un objectif à atteindre pour lequel notre Conseil s'investit, conscient qu'il s'agit d'un gage de réussite dans ce domaine et de stabilité sociale, climatique, économique et politique.

L'interdépendance des pays au niveau sécuritaire et climatique n'est plus à démontrer et c'est pour cette raison que la Suisse doit favoriser la tenue de conférences à haut niveau, telles que celles concernant la résolution de conflits, les changements climatiques et la promotion de la paix. En favorisant la venue d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales, la Suisse se renforcera d'autant plus sur la scène internationale en permettant le développement d'une sécurité globale, au travers de la Genève internationale.

C'est pourquoi, même s'il soutient ce rapport, notre Conseil s'inquiète des pourparlers entre l'Europe et la Suisse qui, selon leur issue, pourraient être un facteur affaiblissant pour la Suisse en l'isolant.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Riglietti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à (version Word et PDF) : patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Procédure de consultation relative au Rapport sur la politique de sécurité
Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

1. Introduction

Le rapport sur la politique de sécurité a été étudié et les commentaires se focalisent principalement sur les objectifs (chapitre 3) et leur mise en œuvre (chapitre 4) dans une même analyse.

2. Points 1 et 2

Il est surprenant de ne pas trouver de mention de la problématique climatique ou même l'urgence climatique en tant qu'enjeux de société et politique, notamment sous l'angle de la polarisation.

Même constat sous le point "état de la menace", notamment en lien avec l'extrémisme violent et/ou avec les catastrophes naturelles. Jusqu'ici, la revendication climatique est essentiellement pacifique, mais certaines actions – occupation de lieux symboliques (banques par exemple), occupation de type "zadiste" – tendent à démontrer un potentiel de "radicalisation", certes contenu à ce jour. Le rapport mentionne la scène de la cause animale comme relevant de l'extrémisme violent. On ne peut pas exclure une dérive de même type pour certains segments de la lutte en lien avec le changement climatique.

Le rapport mentionne les mouvements d'extrême droite et gauche ainsi que ceux qui défendent la cause animale. Outre ces mouvements et ceux décrits dans le paragraphe précédent, il conviendrait de mentionner aussi les mouvements sociaux type "gilets jaunes" dont les militants n'ont pas tous une position très claire sur l'échiquier politique. Avec la crise économique consécutive à la pandémie Covid-19, ces mouvements sociaux de contestation pourraient prendre de l'envergure à l'avenir.

Les mouvements complotistes, dont les adhérents à cette idéologie ne se situent pas tous non plus clairement sur l'échiquier des extrêmes politiques, devraient aussi être clairement mentionnés dans le chapitre 2.3.4 car leur potentiel de violence n'est plus à démontrer.

La pandémie est identifiée comme un danger de nature sociétale. Tous les cantons n'adhèrent pas à ce classement dans les catégories de dangers. Certains la mentionnent comme étant un danger naturel (une pandémie étant une maladie biologique qui se répand à large échelle chez les humains), tandis que d'autres, comme le canton de Genève, la classe sous danger sanitaire (c'est-à-dire d'origine naturelle mais avec un potentiel de nuisance au niveau sociétal). Il serait opportun d'adopter une définition homogène pour toute la Suisse.

Sous le chiffre 2.3.9, la première phrase du 4^e paragraphe est contradictoire. Le propos devrait être de souligner l'augmentation de la dépendance de la société aux infrastructures critiques en tant que danger.

3. Point 3.1

S'agissant de la coopération et de la neutralité, un résultat négatif des négociations avec l'Europe pourrait compromettre la coopération et engager la Suisse dans une dynamique isolationniste qui ne favoriserait pas la sécurité. Il est illusoire de croire que la stabilité intérieure de la Suisse n'est pas dépendante de celle des autres pays et de sa capacité à recevoir et transmettre des informations pertinentes, ceci au bon moment.

Le rapport mentionne parmi les principes le *fédéralisme* et la *subsidiarité* en matière de politique de sécurité. Les attaques de type cyber figurent au rang des principales menaces. Malgré le renforcement des compétences cyber au sein de l'armée, on observe dans ce domaine une forme de retrait de la Confédération avec des compétences nouvelles qui reviennent aux cantons ou aux centres régionaux. Il n'est pas certain que ce désistement soit le plus efficace face à ce phénomène qui se joue de toutes les frontières. La mise en œuvre des principes susmentionnés doit être questionnée selon les problématiques et les menaces.

3. Point 3.3

Objectif 1

Nous sommes du même avis, à savoir que la capacité de détecter précocement les menaces est gage de réussite. Il ne faut toutefois pas négliger sa gestion et cet objectif n'en fait pas partie, ce qui nous semble un peu court et manquer de pragmatisme.

La Suisse est une caisse de résonance des conflits et des situations de crise sur le plan international. La présence de l'Organisation des Nations Unies (ONU), des représentations étatiques étrangères ainsi que de plusieurs organisations non gouvernementales mobilisent de nombreuses personnes pour des manifestations ou sommets diplomatiques. Le renforcement de la détection précoce des menaces et des dangers raffermira également la sécurité dans l'espace intérieur national contre toutes les formes de revendication.

Le rapport ne décrit toutefois pas la manière concrète dont la détection est renforcée.

Objectif 2

La Suisse doit aussi s'investir proactivement dans la tenue de conférences internationales pour affirmer sa position sur la scène internationale. Dans ce domaine, elle a démontré son savoir-faire et sa rapidité à mettre sur pied une sécurité et un accueil optimaux qu'aucun autre pays n'arrive à faire. Il serait dommageable de galvauder ces compétences dans une période aussi instable qu'actuellement.

Objectif 3

Pas de remarque.

Objectif 4

C'est à notre avis l'objectif le plus difficile à réaliser. La rapidité de la transmission d'une information par les réseaux sociaux, sa manipulation au travers de réseaux criminels permettant d'augmenter sa visibilité sur les sites internet (utilisation des "fermes à click") en vue de déstabiliser un Etat, une institution, une entreprise ou une personnalité sont des menaces difficiles à contrer si la Suisse ne détient pas des outils de veille performants.

Cet objectif doit se concevoir à long terme pour la population suisse. L'éducation à l'esprit critique, au respect de la science, au contrôle des sources, etc. doit se faire à l'école principalement. Cet objectif se construit sur une génération et ne peut se déclarer tel quel.

Objectif 5

Cet objectif devrait mener la Suisse et les cantons à se doter d'entités étatiques de lutte et de contre-attaque en matière de cyber-criminalité. Pour cela, un développement conséquent de la formation

doit être mené pour que dans ce gisement stratégique, ce ne soit pas des entreprises privées avec du personnel étranger qui soient impliquées.

La robustesse du système de transmission et de ses composants est également une faiblesse dans la cyber-galaxie car elle offre bien souvent des portes d'entrées aux groupes criminels qui agissent dans ce domaine. La Suisse aurait tout intérêt, pour garantir une certaine souveraineté, à développer ses propres composants et systèmes de transmission, sans parler de cryptage, au travers de ses hautes écoles.

L'Etat devrait pouvoir intervenir plus efficacement contre les cyber-attaques dans les domaines de l'économie et de la société. L'interdépendance des systèmes informatiques menace l'ensemble des acteurs tant étatiques que privés. A cet égard, la collaboration de l'Etat avec le secteur privé dépend encore trop fortement de la bonne volonté de ce dernier.

Dans la partie "état de situation", il est clairement mentionné que la digitalisation est également source de vulnérabilité, ce que le présent objectif confirme. Il est proposé d'augmenter la résilience de la Suisse dans le cyber-domaine. Il manque de notre point de vue d'éléments concrets dans ce domaine, ne serait-ce qu'en insistant sur la nécessité de disposer de plans de continuité. Les moyens à déployer qui apparaissent sous le chiffre 4.2.5 semblent (encore) très abstraits.

Objectif 6

Hormis les points développés dans cet objectif et leur réalisation, un élément incontournable n'est que très peu mentionné, à savoir la coordination entre le Service de renseignement de la Confédération (ci-après : SRC) et les polices cantonales. La politique de sécurité partagée entre la Confédération et les cantons doit se renforcer. Il est constaté parfois une certaine latence entre la transmission de l'information et la prise en compte des réalités opérationnelles et sociétales de Genève par Berne. La conséquence pourrait être dramatique si l'échange d'information ou la rapidité de transmission de celle-ci faisait défaut, pouvant amener, par exemple, à ce qu'un extrémiste potentiel passe à l'acte avant que l'information n'arrive ou soit prise en compte par le SRC ou fedpol.

Le Ministère public de la Confédération (ci-après : MPC) devrait mener une politique de "tolérance zéro" à l'encontre de ces phénomènes. La poursuite pénale doit se déployer plus rapidement lors de soupçons d'infraction, même si les résultats s'avèrent de peu de gravité au final. Les mesures énoncées en page 38 de ce rapport contribuent à l'aspect de prévention ou de détection précoce. Le MPC devrait poursuivre toute infraction, de la plus faible à la plus grave, dans les contextes du terrorisme, de l'extrémisme violent et du crime organisé. Comme le démontre la pratique, les ouvertures pénales au niveau du canton, pourtant de la compétence du MPC, ne devraient pas devenir une habitude par manque de réactivité de la Confédération.

Objectif 7

S'agissant de l'interdépendance, l'expérience de la Covid-19 a clairement démontré les risques liés aux chaînes mondiales dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays (ci-après : AEP). Les pénuries d'approvisionnement de matériel de protection médical et de produits pharmaceutiques au début de la pandémie en sont une illustration. Aussi, les lacunes dans la préparation aux crises mises en lumière par la pandémie doivent être comblées au plus vite. Par conséquent, dans une approche globale de la politique de sécurité, il est nécessaire de soutenir les démarches visant à réévaluer notamment les stocks obligatoires de produits thérapeutiques et à adapter les réserves de denrées alimentaires. De même, il y a lieu d'encourager toute mesure visant à renforcer la résilience et la sécurité de l'AEP, en particulier de l'approvisionnement énergétique, de la logistique et des TIC (secteur de l'informatique et des télécommunications) en cas de crise.

Enfin, si le système de l'AEP repose avant tout sur la collaboration entre le secteur privé et l'Etat, les premiers enseignements tirés de la crise de la Covid-19 démontrent clairement son importance et ses conséquences pour la protection de la population. Cela met en évidence la nécessité d'étendre

les synergies entre AEP et protection de la population, respectivement entre l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique (OFAE) et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP).

Objectif 8

Pas de remarque.

Objectif 9

Les exercices dont il est fait mention l'ont démontré, la collaboration est l'art le plus difficile dans une gestion de crise. Chacune et chacun a à cœur de garantir sa souveraineté et une culture de la gestion de crise devrait être mise en place.

Genève devrait aussi s'engager régulièrement dans des exercices de gestion de crise à tout niveau afin de tester sa capacité à mobiliser et à gérer une crise au travers d'exercices divers. Les enseignements ainsi tirés devraient ensuite permettre d'engager des formations et la mise en place de moyens pour la gestion par le dispositif ORCA. On pourrait même imaginer développer un centre de gestion de crise au niveau international à Genève.

Sous le chiffre 4.1, il est mentionné la protection de la population avec les cinq partenaires dont la police et, un peu plus bas, la police est prise individuellement. Afin d'être en adéquation avec le concept de protection de la population, il conviendrait de monter le paragraphe de la police sous celui de la protection de la population.

Sous le chiffre 4.2, plus particulièrement au point 4.2.1, il faut soutenir la volonté *d'accroître les capacités permettant de traiter de grandes quantités de données* (page 31). L'enjeu ici n'est pas que technologique, il relève également de la protection des données. Cette thématique doit être intégrée. Sous le chiffre 4.2.1, le renforcement des représentations suisses à l'étranger permettrait de réduire la dépendance de la Suisse vis-à-vis d'autres Etats pour la détection précoce et de la récolte d'informations. Cette proposition est donc à saluer.

Sous le chiffre 4.2.4, aucune nouvelle mesure n'est annoncée. Quelques mots sur l'éducation des jeunes afin de les doter de moyens propres de réflexion sur la qualité des informations qui leur parviennent pourraient constituer une piste de mesures à long terme.

Sous le point 4.2.6 les moyens énoncés sont intéressants, par exemple le traitement des données des dossiers passagers (données PNR) ou encore les accords de Prüm, pour autant que les ressources idoines y soient affectées.

La proposition de transformer l'Administration fédérale des douanes (ci-après : AFD) en un *Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières* est également intéressante, en lien avec l'exploitation des données PNR. Il s'agit de poser ici la question du rôle de l'AFD, notamment dans le contrôle des frontières dans les aéroports. L'accord entre le canton de Genève et le Corps des gardes-frontière (Cgfr) pourrait au final s'avérer les prémices d'une évolution. A l'heure de la fermeture des frontières en temps de Covid-19, il est apparu pour le moins incongru que deux autorités différentes se partagent la responsabilité d'une frontière, selon qu'elle est intérieure ou extérieure. Et si Genève avait décidé de ne pas fermer la frontière extérieure ? En outre, il devient impératif de renforcer les effectifs qui effectuent les contrôles aux frontières.