

# La subsidiarité et la politique de sécurité suisse

**Other Publication****Author(s):**

Bieri, Matthias; Wenger, Andreas

**Publication date:**

2018-05

**Permanent link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000263140>

**Rights / license:**

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

**Originally published in:**

Politique de sécurité: analyses du CSS 227

# La subsidiarité et la politique de sécurité suisse

La subsidiarité est un principe qui garantit des solutions politiques efficaces et proches des citoyens. Mais s'il reste populaire, son application est lourde et peut se heurter à certains écueils. Pour atténuer ces inconvénients, la politique subsidiaire de la Suisse en matière de sécurité s'appuiera à l'avenir sur un dialogue permanent et des approches de *gouvernance* pragmatiques.

Par Matthias Bieri et  
Andreas Wenger

Selon le principe de subsidiarité, l'État n'intervient que sur les aspects auxquels la société ne peut pas faire face seule et c'est toujours le niveau compétent le plus bas qui traite le problème. Cette maxime entre actuellement en jeu dans plusieurs débats. Qu'il s'agisse de trouver des recettes pour une UE plus proche des citoyens, de s'entendre sur un nouvel ordre après un conflit ou d'étudier les moyens de maintenir le fédéralisme en Suisse, la subsidiarité joue toujours un rôle prépondérant. Or, le principe de subsidiarité n'est pas simple à mettre en œuvre. Pour bien fonctionner, la subsidiarité exige une répartition claire des tâches entre les différents échelons de l'État – entreprise incontestablement plus difficile dans un monde toujours plus interconnecté.

La subsidiarité a une longue histoire en Suisse. Elle fait partie du modèle fédéraliste depuis la création de l'État fédéral au XIXe siècle et incarne une conception ascendante de la structure étatique. La politique de sécurité de la Suisse est, elle aussi, fondée sur le principe de subsidiarité. Elle présente traditionnellement une séparation classique des fonctions. Alors que la sécurité extérieure relève de la compétence de la Confédération, et donc principalement de l'armée, les cantons sont responsables de la sécurité intérieure. Dans ce domaine, la Confédération n'intervient en appui, c'est-



Le forum économique mondial (WEF) à Davos est un exemple classique de support subsidiaire des cantons par l'armée. Denis Balibouse / Reuters

à-dire de façon subsidiaire, que si les ressources des cantons sont insuffisantes et que ceux-ci demandent un soutien au niveau fédéral. Les exceptions à cette règle sont toutefois de plus en plus nombreuses. De fait, la Confédération assume aujourd'hui de nombreuses tâches de sécurité intérieure, en particulier les missions complexes et transfrontalières.

Le respect du principe de subsidiarité présente des avantages et des inconvénients.

Les menaces et les risques modernes illustrent bien les défis politiques inhérents au secteur de la sécurité. L'un d'eux réside dans la difficulté à déterminer rapidement l'intensité d'un événement et à établir un lien entre différents incidents. Ainsi, la question du terrorisme djihadiste, par exemple, occupe aujourd'hui plusieurs échelons de l'État. La coopération entre les services concernés et la coordination des tâches sont donc impératives, mais représentent une lourde charge. D'autres ques-

tions liées à l'interface entre l'État et la société se posent dans le cyberspace. Malgré leur diversité, les défis récents sont surmontables. Ils appellent toutefois de nouvelles approches pragmatiques qui se dessinent dès aujourd'hui.

### Avantages et inconvénients

Le principe de subsidiarité revêt deux grandes implications dans le contexte politique. D'une part, l'État n'intervient que si les acteurs non étatiques ne parviennent pas à faire face à la situation. D'autre part, l'échelon de l'État immédiatement supérieur ne s'occupe d'une question que si le niveau inférieur est dépassé. Ces deux aspects sont importants dans le fédéralisme suisse. Si la subsidiarité façonne la relation entre l'État et la société, elle joue également un rôle fondamental dans les rapports entre les différents niveaux de l'État (Confédération, cantons et communes).

Le principe de subsidiarité présente incontestablement certains avantages par rapport aux systèmes centralisés. L'un de ses atouts est son efficacité, inhérente à l'approche consistant à résoudre les problèmes le plus près possible de leur point de départ. Les échelons inférieurs de l'État sont habilités à prendre des décisions et à trouver des solutions. Ce mode opératoire évite de mobiliser plus de ressources que nécessaire. La subsidiarité est également conçue pour éliminer les redondances. Si un problème dépasse les capacités d'un échelon de l'État, celui-ci peut faire appel aux ressources du niveau supérieur. Tous les niveaux disposent ainsi d'un pool commun de ressources qui peut être mobilisé pour relever un défi, le niveau supérieur agissant toujours en dernier recours. En outre, le principe de subsidiarité s'inscrit dans la vision d'un État qui économise ses ressources et ne cherche pas à tout centraliser et contrôler.

Le deuxième avantage de la subsidiarité est que la gestion opérationnelle est proche des citoyens. Les mesures sont prises au niveau le plus adapté, compte tenu de sa connaissance des conditions et de sa proximité avec les conséquences des décisions. Cette approche permet d'élaborer des solutions sur mesure. L'exemple de la Suisse, dont les 26 cantons possèdent les mêmes domaines de responsabilité pour une population allant de 16 000 à 1,5 million d'habitants, montre clairement que des solutions très différentes peuvent s'avérer nécessaires.

Mais la subsidiarité a aussi ses inconvénients, notamment dans la gestion des crises. De fait, l'ampleur de certaines crises

peut dépasser les échelons inférieurs de l'État. Si les entités concernées n'en prennent pas conscience suffisamment tôt et ne sollicitent pas l'appui nécessaire, les conséquences peuvent être lourdes. Lorsqu'une situation dégénère rapidement, le principe de subsidiarité peut ralentir le délai de réaction. Et si plusieurs crises plus ou moins graves se produisent simultanément, la nécessité d'une responsabilité commune de l'engagement peut être reconvenue tardivement. Les situations subsidiaires exigent en outre un haut niveau de coordination, ce qui peut aussi entraver la résolution du problème et créer d'importantes lourdeurs. En Suisse, par exemple, le niveau cantonal conserve le contrôle opérationnel dans toutes les situations qui touchent la sécurité intérieure. L'engagement des ressources fédérales sous la responsabilité des cantons peut ainsi représenter un défi supplémentaire.

### La difficile répartition des tâches

Depuis la fin de la guerre froide, le principe de subsidiarité et la répartition des tâches ont considérablement évolué dans le domaine de la sécurité. De nouvelles menaces ont émergé et leur compréhension (militaire) a changé en conséquence. Ainsi, les menaces infraguerrillères ont gagné du terrain dans la sécurité extérieure. Cela a contribué à brouiller la frontière entre les menaces à la sécurité intérieure et extérieure.

Dans la politique de sécurité de la Suisse, cette démarcation plus floue, combinée à d'autres facteurs, a compliqué l'attribution des tâches au niveau de la Confédération à partir des années 1990. Ce dévoiement a suscité au début des années 2000 un débat qui a conduit à revoir la répartition des missions et des responsabilités en matière de sécurité intérieure. Si cette initiative a conforté et renforcé le principe de subsidiarité, aucun accord durable n'a été trouvé quant à la distribution des tâches. Le dilemme entre les cantons, chargés d'assurer des missions constitutionnelles mais financièrement sous pression, et la Confédération, dont le potentiel serait inexploité, n'a pas été résolu. Ce n'est qu'une bonne décennie plus tard, au fil de différentes étapes de réforme, que des solutions durables et satisfaisantes pour toutes les parties ont pu être trouvées. D'une part, les situations problématiques ont été éliminées. Les engagements permanents d'appui de l'armée aux autorités civiles, par exemple, disparaîtront bientôt au passé. D'autre part, la législation a été adaptée aux pratiques.

Ainsi, les missions d'assistance de l'armée ont été inscrites dans la loi. L'armée peut désormais aider les cantons à faire face à des pointes de charge exceptionnelles, même en l'absence de situation extraordinaire. Du point de vue constitutionnel, le principe de subsidiarité n'est toujours pas respecté dans certains domaines. Toutefois, les compétences et les responsabilités en matière de sécurité intérieure ont été plus clairement réglementées, ce qui pose des jalons pour l'avenir et permet à toutes les parties concernées de bien vivre.

### La coopération érigée en norme

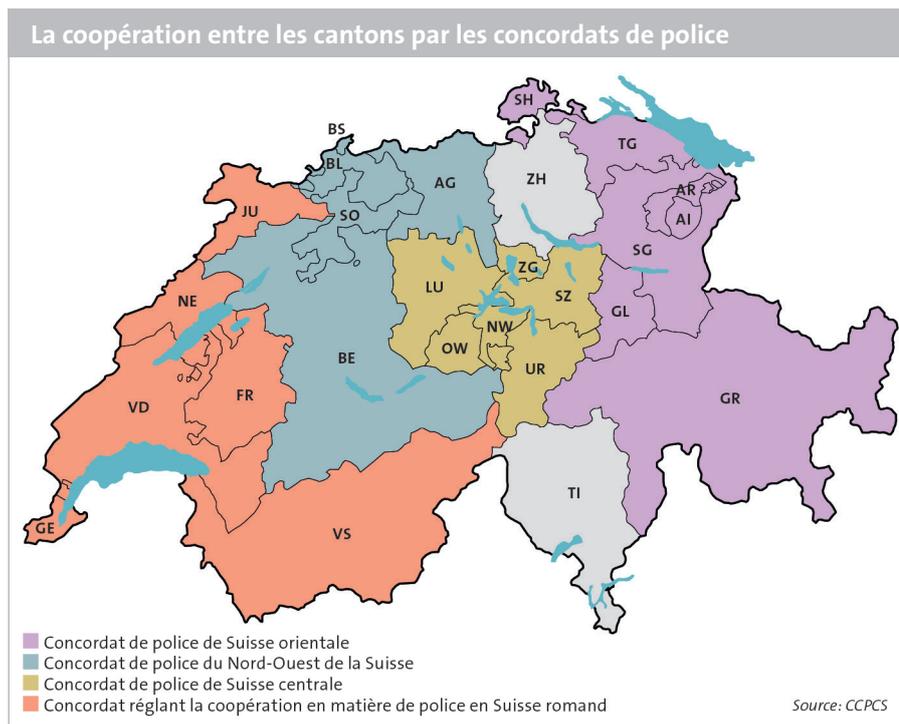
Aujourd'hui, ce sont les nouveaux défis en matière de police de sécurité, dont les cantons sont entièrement responsables, qui posent les questions les plus pressantes pour l'organisation de la subsidiarité. L'augmentation des tâches transversales est au cœur des préoccupations.

Les cantons coopèrent de plus en plus sur un mode horizontal et peuvent ainsi se soutenir mutuellement de diverses manières, sans avoir à impliquer la Confédération à titre subsidiaire. Dans ce cadre, on peut notamment citer les concordats régionaux de police (voir carte) et la Convention sur les engagements de police intercantonaux (IKAPOL). Dans le même temps, la pression constante pour réduire les coûts incite les entités à abandonner leur responsabilité si cela se traduit par une contribution financière de la Confédération.

Les interactions entre les cantons, la Confédération et les partenaires internationaux se sont considérablement intensifiées récemment. Ces dernières années, le travail des cantons en matière de police de sécurité s'est nettement internationalisé, notamment du fait de l'adhésion aux accords de Schengen/Dublin en 2008 et de la dimension internationale croissante de la criminalité dans un monde globalisé. Pour des raisons d'efficacité et de coordination, l'Office fédéral de la police (fedpol) est res-

## Ces dernières années, le travail des cantons en matière de police de sécurité s'est nettement internationalisé.

ponsable de la coopération policière nationale et internationale. C'est donc lui qui reçoit et centralise tous les rapports de police criminelle d'Interpol, d'Europol et dans le cadre des accords de Schengen. Fedpol s'occupe également des affaires de



Globalement, le besoin de coordination est donc considérable. TETRA, l'organe national de coordination opérationnelle de la lutte antiterroriste, est passé du statut de *task force* à celui d'institution permanente. De plus, des plateformes de coordination ont été mises en place à différents niveaux pour faire face aux défis complexes en matière de sécurité. Le Réseau national de sécurité (RNS) a été créé en 2011. Initialement conçu comme une plateforme de coordination de base entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité, il est maintenant mobilisé sur un large éventail de questions. Des exercices communs sont également organisés dans le cadre du RNS pour enrichir l'expérience des interactions opérationnelles en cas de crise. La confrontation avec le niveau opérationnel est particulièrement précieuse. En effet, une mauvaise coopération au sein des interactions subsidiaires peut avoir des conséquences dévastatrices en cas de crise.

### Le rôle du secteur privé

Le deuxième aspect de la subsidiarité, c'est-à-dire la limitation de l'intervention de l'État aux domaines auxquels le secteur privé ne peut pas faire face, revêt également une importance accrue dans le domaine de la sécurité. Le cyberspace en est un exemple. La Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC 2018–2022), élaborée par la Confédération, les cantons et les milieux économiques, souligne le rôle subsidiaire de l'État dans ce domaine. L'un des grands principes énoncés par la SNPC est la responsabilité individuelle. Cependant, la protection contre les cyberrisques est considérée comme étant du ressort conjoint des milieux économiques, de la société et de l'État. Si nécessaire, le gouvernement peut agir à titre de soutien, fixer des incitations ou intervenir sur un plan réglementaire.

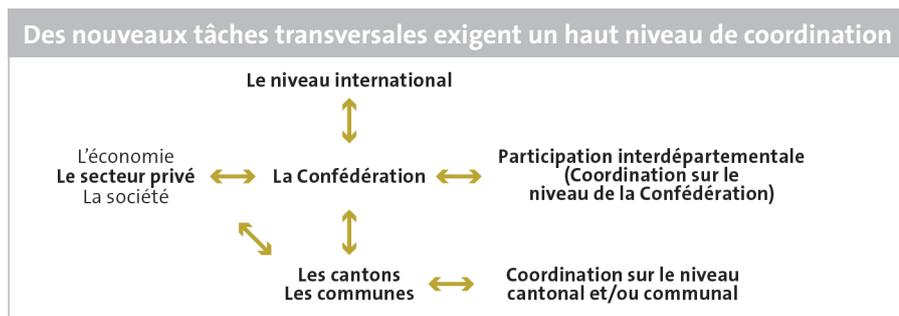
Selon la SNPC, il faut consolider la coopération entre la Confédération, les cantons et les milieux économiques. Le *partenariat public-privé* occupe donc une place centrale. L'objectif est d'établir une répartition claire des missions et des rôles, tant du côté de l'État que du côté du secteur privé. Or, la cybersécurité touchant presque tous les domaines de la vie, de l'économie et de l'administration et les cybermenaces évoluant de manière très dynamique, la tâche est ardue. Là encore, des solutions transversales s'imposent. Par exemple, le RNS coordonne la mise en œuvre de la SNPC au niveau des cantons, des villes et des communes. Un organe de coordination composé de repré-

grande criminalité complexes et transfrontalières, ce qui a encore renforcé son rôle. Ces fonctions exigent, bien entendu, un contact permanent avec les autorités cantonales. Les relations entre fedpol et les polices cantonales se sont donc globalement intensifiées.

Les relations entre les cantons et l'armée ont, elles aussi, évolué. Les deux entités sont de plus en plus confrontées à des problèmes similaires, tels que les scénarios terroristes, ce qui implique également des échanges et une coordination. L'élargissement de la notion de défense, qui détermine les menaces dont s'occupe l'armée, est emblématique de cette mutation. Selon le Rapport 2016 sur la politique de sécurité, on ne peut plus se contenter de se demander d'où vient l'attaque et par quels moyens elle est menée pour décider s'il s'agit d'un cas de défense, et donc si l'armée doit être déployée pour protéger la sécurité extérieure; il faut également tenir compte de l'intensité et de l'étendue de l'attaque. Par conséquent, une attaque perpétrée par un acteur non étatique peut également conduire à un engagement de défense de l'armée. Il ne s'agit pas d'une nouvelle interprétation de la notion de défense. Simplement, un tel cas était auparavant impensable. Ainsi, l'armée traite désormais des menaces qui auraient relevé de la seule compétence des cantons il y a quelques années.

### Ensemble contre le terrorisme

Dans la pratique, la lutte antiterroriste illustre la nécessité accrue qu'ont les différentes entités de coopérer et d'assurer des missions transversales en matière de sécurité intérieure. Dans la plupart des cas, plusieurs échelons de l'État s'occupent de différents aspects d'une même menace. Il est donc essentiel que les autorités fédérales et cantonales travaillent en réseau et coopèrent étroitement avec les institutions européennes de sécurité. Par exemple, les enquêtes liées au terrorisme djihadiste incombent à la police judiciaire fédérale car elles relèvent de la grande criminalité. Mais si un événement se produit, celle-ci n'a aucune possibilité d'intervention: c'est la mission des cantons. Début 2015, les cantons ont d'ailleurs mis sur pied un état-major national de conduite policière afin de mieux contrôler les événements policiers interrégionaux en cas d'attaque terroriste. Si un événement se produit, il doit épauler l'autorité cantonale chargée de la direction et de la gestion des opérations et coordonner la collaboration au niveau national. La prévention de la radicalisation djihadiste relève également de la responsabilité des cantons. Dans ce domaine, la Confédération n'a que le pouvoir d'émettre des recommandations. Elle participe toutefois à l'élaboration des politiques internationales en la matière, ce qui implique logiquement un échange avec les cantons.



sentants de la Confédération, des cantons et des entreprises est également institué à cet effet.

La cybercriminalité est une question centrale pour les cantons, dont la gestion peut dépasser ceux dont les ressources sont plus limitées. La Confédération et les cantons prévoient donc la mise en place de trois à quatre centres de compétences en cybercriminalité conçus pour faciliter l'échange de connaissances et l'accès à l'expertise.

Dans les domaines qui vont au-delà de la criminalité, le savoir-faire et les ressources de l'État sont incontestablement concentrés au niveau de la Confédération. Compte tenu du nombre croissant de cyberattaques, des structures fixes doivent également être mises en place sur cette question afin de ne plus dépendre de solutions ad hoc. Ces structures fixes se caractériseront toutefois par une large inclusion.

Le Département fédéral de la défense (DDPS) joue un rôle à part dans le domaine d'internet. Si les questions informatiques relèvent du Département fédéral des finances, la cybersécurité touche fondamentalement tous les départements. Le DDPS a toutefois une fonction particulière en raison de l'importance des opérations de cyberenseignement menées par l'intermédiaire du Service de renseignement de la Confédération (SRC). Le DDPS s'occupe également, via l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), des infrastructures critiques qui nécessitent une protection spéciale dans le cyberspace. Avec l'armée, le DDPS dispose également d'un

instrument doté de moyens considérables, tant matériels qu'humains, pour traiter les cybermenaces.

Il est donc prévu que l'armée se tienne disponible pour intervenir dans le cyberspace comme réserve stratégique des autorités civiles. Reste à préciser quand et dans quelles conditions elle assumera ce rôle subsidiaire, et quelles ressources on peut s'attendre à ce que les cantons engagent. L'armée doit être en mesure de combler les lacunes qui subsistent. Pour ce faire, elle peut s'appuyer sur l'expertise qu'elle a acquise pour protéger ses propres systèmes. Il convient toutefois de se demander dans quelle mesure l'armée doit se préparer à ces engagements subsidiaires et à un cas de cyberdéfense.

Internet est un espace complexe qui exige une grande coordination en interne et avec les acteurs privés, mais aussi au niveau international. Les conclusions que l'on peut tirer dans ce domaine sont les mêmes que pour la lutte antiterroriste. En règle générale, les cyberincidents ne se produisent pas de façon isolée, mais de manière coordonnée. Pour les gérer efficacement, il faut donc affiner en permanence la coopération et la coordination en cas de crise.

### Parés pour l'avenir

Le développement des interconnexions mondiales, la transnationalité croissante des menaces policières et le rôle grandissant des acteurs privés dans leur gestion créent de nouveaux besoins dans le système subsidiaire. Des solutions souples et pragmatiques seront de rigueur. La coopération

de plusieurs acteurs pour gérer les menaces complexes deviendra la norme. En outre, il est de plus en plus important d'assurer une coordination adaptée à la situation et au problème, comme le montre l'exemple de la lutte antiterroriste. L'essentiel ne réside plus dans la répartition constitutionnelle des responsabilités, mais dans la contribution tangible que chaque niveau peut apporter à la résolution d'un problème.

Le partenariat entre les opérateurs privés et les pouvoirs publics joue un rôle croissant dans le domaine d'internet. Mais à brève échéance, c'est la Confédération qui peut fournir le plus de ressources pour soutenir le secteur privé. C'est elle aussi qui s'engagerait à un stade précoce en cas de crise. Dans d'autres domaines tout aussi complexes, de plus en plus de missions reviennent à la Confédération ou appellent rapidement son intervention à titre subsidiaire. Compte tenu des efforts nécessaires pour se préparer à de telles situations, cela a du sens. Dans le même temps, il est d'autant plus important de doter les cantons, les communes et la société des compétences appropriées dans les domaines où ils ont les moyens de résoudre les problèmes. La création de centres de compétence peut ouvrir la voie pour d'autres champs de la sécurité.

À la lumière de ces constatations, la politique de sécurité subsidiaire en vigueur par le passé, à la structure relativement hiérarchique, semble en passe d'être remplacée par des formes plus souples, dont les contours dépendront de la menace et de la contribution concrète que les entités impliquées pourront apporter. La participation du secteur privé et de la société deviendra alors plus naturelle.

**Matthias Bieri** est Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Il est entre autres l'auteur de Service militaire obligatoire en Europe: Nouvelle pertinence (2015).

**Prof. Dr. Andreas Wenger** est professeur de politique de sécurité internationale et suisse à l'ETH de Zurich et dirige le Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg  
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000263140

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**Le terrorisme et les attitudes à l'égard de l'islam** No 226  
**Le système Poutine** No 225  
**La cybersécurité dans les relations sino-américaines** No 224  
**La politique de Trump en matière d'arme nucléaire** No 223  
**La gestion des djihadistes de retour en Afrique du Nord** No 222  
**La sécurité et la stabilité en Turquie** No 221