



Genève, le 1^{er} avril 2026

Le Conseil d'Etat

5453-2025

Département fédéral de la défense, de
la protection de la population et des
sports (DDPS)
Monsieur Martin Pfister
Conseiller fédéral
Palais fédéral Est
3003 Berne

**Concerne : consultation relative à la stratégie en matière de politique de sécurité de
la Suisse 2026**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 12 décembre 2025, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge.

Après en avoir pris connaissance avec intérêt et attention, nous vous prions de trouver la prise de position du Conseil d'Etat dans le document annexé à la présente.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

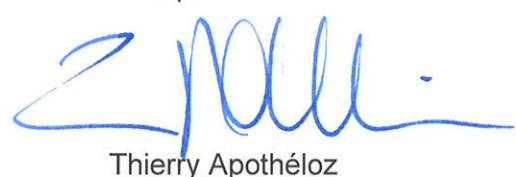
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :



Thierry Apothéloz

Annexe mentionnée

Copie à : triage@sepos.admin.ch

I. Remarques générales

À titre introductif, le Conseil d'Etat observe que la Suisse n'est plus à l'abri de crises diplomatiques, comme l'ont montré la fin du secret bancaire, l'alignement sur les sanctions occidentales contre la Russie ou encore la récente problématique des droits de douane états-unis. Notre pays semble devoir de plus en plus souvent s'aligner sur des décisions auxquelles il n'a pas participé, même si elles peuvent parfois être susceptibles de nuire à ses intérêts immédiats et à sa tradition de neutralité.

Pour le canton de Genève en particulier, le danger se situe actuellement à plusieurs niveaux. En premier lieu, la Genève internationale subit un double affaiblissement, d'une part du fait de la posture actuelle de défiance des Etats-Unis envers le système onusien, et, d'autre part, en raison des coupes budgétaires dans les différentes agences onusiennes qui en ont découlé.

Par ailleurs, l'utilisation grandissante de l'intelligence artificielle (IA), tant pour la commission d'un nombre toujours plus important d'infractions « dématérialisées » que pour la diffusion de *fake news*, n'impose pas une présence physique sur le ou les lieux du résultat, générant des difficultés supplémentaires, notamment pour retrouver les auteurs. Aussi, pour être en mesure de lutter efficacement contre ce phénomène dans lequel les victimes sont restées locales mais les criminels sont devenus internationaux, seule une coopération internationale accrue et efficace paraît adéquate.

De même, le manque d'autonomie stratégique de la Suisse en matière de chaînes d'approvisionnement constitue un danger réel, voire une menace imminente.

Dans un tel contexte, une stratégie nationale solide en matière de politique de sécurité est bien nécessaire.

Pourtant, malgré l'analyse du contexte opérée par le Conseil fédéral sur une trentaine de pages dans le rapport explicatif, le Conseil d'Etat est surpris de constater que le texte proposé, et en particulier les objectifs et mesures composant la stratégie, sont rédigés dans des termes très, voire trop généraux. Il nous paraît en outre que la structure est perfectible, les thématiques étant souvent entremêlées et abordées de manière académique.

Enfin, le Conseil d'Etat souligne qu'il est essentiel que des indicateurs de suivi soient identifiés en lien avec tous les objectifs et mesures proposés, cette étape constituant le préalable nécessaire à l'évaluation du niveau d'atteinte recherché.

II. Remarques en lien avec certaines mesures de renforcement de la résilience et leur mise en œuvre (grand axe 1)

A. Objectif 1 : Conscience accrue

M1 : Renforcement de l'information sur la situation et le plan d'urgence

Le rapport explicatif précise que cette mesure est destinée à renforcer la capacité de résistance de la population face à différentes situations de crise, et que sa mise en œuvre passe par une communication des autorités qualifiée de « robuste, non falsifiée, régulière et opportune ».

Le Conseil d'Etat relève quant à lui que la résilience de la société ne repose pas uniquement sur celle des infrastructures critiques et des prestations essentielles, mais que la population elle-même a un rôle à jouer, tant en termes de comportement que de responsabilité individuelle. En effet, une population en mesure de fonctionner avec une certaine autonomie en cas de crise permet une sollicitation moindre des services publics, leur libérant temps et ressources à affecter à d'autres aspects de gestion de la crise.

Il convient ainsi d'examiner la faisabilité de l'intégration du volet « résilience » de la société, en l'adaptant à chaque public-cible.

Plus généralement, l'ensemble de la société doit être sensibilisé à la thématique, et c'est tout un concept d'information et de communication qui devrait être développé, étant observé que cette démarche devrait elle-même faire l'objet d'une annonce en amont.

M2 : Lutte contre les activités d'influence et la désinformation

Pour cette mesure également, le Conseil d'Etat est d'avis que l'éducation et la sensibilisation aux médias et à l'information, respectivement à la désinformation, doivent impérativement être renforcées.

B. Objectif 4 : Infrastructures résistant aux crises

M6 : Renforcement de la sécurité de l'information au sein des autorités fédérales

Le canton de Genève relève que l'objectif 4 et sa mesure 6 en particulier font l'impasse sur la problématique de l'intelligence artificielle et sur son corollaire, le développement du stockage de l'information en nuage (cloud). Or, il n'est aujourd'hui plus possible de parler de sécurité de l'information sans évoquer ces sujets, en particulier sous l'angle de l'impérieuse nécessité de développer à brève échéance un « cloud souverain » permettant aux autorités, notamment dans le domaine de la sécurité mais pas uniquement, de conserver la maîtrise sur leurs données et de développer des systèmes d'intelligence artificielle respectant cette exigence. Ces aspects ne sont traités que de manière marginale et l'accent est pour l'essentiel placé sur la Confédération, alors que toutes les autorités sont concernées.

Nous sommes en outre d'avis qu'*a minima*, la mesure 6 devrait également s'étendre aux cantons et aux communes, en raisonnant par analogie avec le champ d'application de la loi fédérale sur la sécurité de l'information, du 18 décembre 2020 (LSI – RS 128), l'article 82 LSI (Conférence des préposés à la sécurité de l'information) n'étant pas suffisant pour atteindre ce but.

M7 : Renforcement des normes en matière de protection des infrastructures critiques

La sécurité implique une réduction des vulnérabilités, mais aussi une protection active. Des capacités de protection efficaces et crédibles influencent le calcul des acteurs qui ont pour intention de nuire à la Suisse en empêchant tant les pressions que le succès des attaques hybrides.

Il convient pour ce faire de sécuriser les réseaux de télécommunications, les infrastructures énergétiques et les différentes chaînes d'approvisionnement.

M8 : Renforcement de la cybersécurité de la Suisse

Dans le domaine des télécommunications et avec la généralisation du numérique, l'enjeu de la sécurisation est crucial pour prévenir les cyberattaques. Celles-ci peuvent en effet favoriser la diffusion de fausses informations, l'usurpation d'identités, ou même provoquer un black-out généralisé, privant la population de tout moyen de communication - notamment l'accès aux numéros d'urgence - et coupant les services de sécurité de leurs canaux d'échange essentiels.

Il convient en outre de s'assurer que les objets connectés soient mieux sécurisés et que le cadre légal entourant leur vente soit contraignant, les objets connectés pouvant constituer une porte d'entrée facile pour les cyberattaques.

C. Objectif 5 : une sécurité économique et technologique

Le Conseil d'Etat remarque que l'évolution climatique n'est pas mentionnée dans le cadre de cet objectif. Pourtant, l'évolution climatique engendre une augmentation de la fréquence des phénomènes destructeurs et l'accentuation de leurs conséquences. L'impact fort qui en découle sur le patrimoine bâti implique des enjeux financiers majeurs pour les propriétaires et l'activité des assurances.

Or, si la charge financière devait devenir trop lourde pour les assurances, celles-ci pourraient émettre des réserves de couverture avec un impact potentiel sur différentes activités et sur l'aménagement du territoire, pouvant mener à l'abandon de certaines zones et engendrer une pression sur d'autres.

Compte tenu des conséquences possiblement importantes, le Conseil d'Etat considère qu'une réflexion mériterait d'être menée sur ce sujet et, cas échéant, une mesure formulée afin de préciser le niveau de couverture d'assurance que l'on entend garantir pour le patrimoine de la population.

M9 : Renforcement de l'approvisionnement économique du pays

D'une manière générale, une réponse « globale » suppose d'optimiser davantage les interactions entre l'approvisionnement économique du pays et la protection de la population, en particulier au niveau fédéral (OFAE - OFPP). Nous sommes donc d'avis que la transversalité entre ces deux domaines doit être établie de manière permanente.

Comme le souligne le courrier d'accompagnement de la consultation, « les cantons sont des partenaires essentiels pour réaliser la politique de sécurité, en particulier dans les domaines de la protection de la population ».

Néanmoins, dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays (AEP) et malgré la création d'un Comité des délégués cantonaux à l'approvisionnement économique du pays (DCAE) qui a pour objectif de renforcer la collaboration intercantonale ainsi qu'entre les cantons et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), les cantons devraient être associés encore davantage aux réflexions en cours. Nous pensons en particulier à une implication plus grande sous l'angle de la nouvelle stratégie AEP et du rôle qu'ils ont et auront à jouer dans ce domaine, en particulier en termes de préparatifs.

La stratégie proposée préconise, entre autres, le renforcement de l'AEP. L'objectif de la mesure 9 en particulier est d'accroître la capacité d'action de la Confédération en cas de pénuries importantes afin de faciliter la mise en œuvre de mesures qui peuvent aller jusqu'au contingentement en cas de pénurie. Cas échéant, en cas de perturbation des chaînes d'approvisionnement et de problèmes d'importation, l'AEP cherche d'abord à assurer un approvisionnement à 100 % du pays par la libération de réserves obligatoires, avant, si nécessaire, de procéder à une réduction par étape de la consommation.

Par le passé, la mise en œuvre de mesures de rationnement (contingentement) impliquait la distribution de titres d'achat à la population afin de continger les marchandises concernées. Dans ce cadre, nous avons bien noté que la Confédération mène depuis plusieurs années des réflexions à ce sujet. Mais aujourd'hui encore, nous peinons à savoir si ces titres d'achat sont toujours d'actualité, en particulier pour les produits pétroliers et les denrées alimentaires. Dans l'affirmative, nous nous interrogeons sur la manière dont se passerait leur distribution,

notamment en termes de responsabilités pour les cantons et de délai de mise en œuvre d'un dispositif, et tenant compte de la libération des stocks obligatoires.

En outre, nous relevons qu'en termes de réactivité, la notion de « temps utile » pose la question des délais, qui n'est pas explicitée. En effet, nonobstant les mesures que les cantons pourraient être tenus de mettre en œuvre, il est nécessaire de connaître, et ce à tous les échelons, les délais estimés entre le déclenchement d'une crise, son identification, la décision d'intervenir et la mise en œuvre des mesures utiles. Par conséquent, nous souhaitons que, parallèlement aux indications relatives au rôle des cantons, la Confédération oriente ces derniers sur le temps nécessaire au déploiement d'un dispositif en lien avec l'AEP.

Aussi, le canton de Genève attend de la Confédération qu'elle oriente les cantons sur les mesures de contingentement prévues en cas de pénurie et le déroulement de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, ces dernières années, des crises ont mis en évidence la fragilité des chaînes d'approvisionnement, sur lesquelles, à l'échelle mondiale, les blocages peuvent rapidement entraîner des répercussions considérables. Une combinaison ou un enchaînement d'événements ont le potentiel de provoquer des difficultés d'approvisionnement et des pénuries en Suisse. Avec la mondialisation, d'importantes dépendances subsistent, notamment en lien avec les produits thérapeutiques, et notre pays est confronté depuis quelque temps à une pénurie de médicaments durable et préoccupante.

Par conséquent, le Conseil d'Etat considère aujourd'hui nécessaire d'examiner, à l'échelon national, des mesures telles que l'augmentation de l'autonomie en termes de développement et de production de médicaments. En second lieu, des réserves doivent être garanties et des chaînes de production depuis l'étranger fiabilisées.

Nous encourageons donc la Confédération à renforcer urgemment et prioritairement l'autonomie du pays, y compris en favorisant le développement de productions locales, à l'instar de ce qui est promu dans le volet « énergie », ceci afin de réduire la dépendance stratégique des chaînes d'approvisionnement. La fiabilisation des chaînes de production à l'étranger doit ensuite être assurée, étant précisé que le terme de « fiabilisation » nécessite d'être explicité tant s'agissant du mode de fiabilisation que du ou des partenaires étatiques identifiés.

M12 : Réduction des dépendances dans les domaines de l'approvisionnement énergétiques et des technologies critiques

L'exemple ukrainien illustre la vulnérabilité des infrastructures énergétiques, qui constituent des cibles privilégiées pour atteindre et saper le moral d'une population. Des attaques hybrides pourraient perturber ces systèmes en Suisse également, entraînant des coupures d'électricité, de chauffage ou d'eau courante, et paralysant ainsi des services vitaux.

En termes d'approvisionnement stratégique, la question des réserves et des stocks de gaz et de pétrole est également d'importance pour notre pays. C'est d'ailleurs dans cet ordre d'idées que le rapport explicatif rappelle que la Suisse représente un carrefour au milieu de l'Union Européenne, par exemple sur le marché de l'électricité. Une attaque hybride pourrait ainsi toucher notre pays de manière indirecte mais avec des conséquences réelles et immédiates. En effet, si plusieurs points critiques du réseau étaient attaqués simultanément, des coupures d'électricité à grande échelle seraient également possibles en Suisse, comme cela a récemment été le cas à Berlin.

Ainsi, la situation qui prévalait jusqu'à présent et permettait à la Suisse de bénéficier des alliances sécuritaires de ses voisins sans en faire partie (free-riding), pourrait ne pas durer, de

sorte qu'il s'agit de coopérer avec nos voisins, sans mettre en péril notre neutralité, et tout en ayant nos propres systèmes de protection indépendants.

Le Conseil d'Etat s'étonne d'ailleurs que la vulnérabilité de la Suisse en matière de technologies ne soit pas mentionnée au point 3 du rapport explicatif, relatif aux caractéristiques et vulnérabilités de la Suisse, mais que seul y soit admis le risque en la matière en tant qu'il est inhérent à la place de la Suisse en sa qualité de « lieu important pour la recherche, la technologie et les organisations internationales ».

En outre, le Conseil d'Etat relève que cette mesure omet de mentionner explicitement les infrastructures cloud et internet, qu'il convient à son sens d'ajouter.

Enfin, de manière générale, le descriptif de la mesure utilise des termes et concepts peu concrets et vagues, qui ne permettent pas de comprendre la stratégie visée.

III. Remarques en lien avec certaines mesures d'amélioration de la protection et leur mise en œuvre (grand axe 2)

A. Objectif 7 : sécurité intérieure robuste

Le Conseil d'Etat relève que de manière générale, le grand axe 2 et l'objectif 7 sont également des déclarations peu concrètes, et que les attentes s'agissant de la poursuite pénale ne sont pas satisfaites.

Ainsi, le rapport explicatif évoque « les autorités d'enquête et de poursuite pénale ». Or, il ne peut qu'être supposé qu'elles désignent les ministères publics, puisque « la police » est évoquée séparément. De même, le canton de Genève s'interroge sur le contenu précis de l'« éventail d'instruments [...] robustes et adaptés en continu », tel que l'objectif 7 le souhaite pour lutter, entre autres, contre « toutes les formes de criminalité ».

Il serait ainsi nécessaire d'explicitier cette partie du rapport explicatif, ainsi que les mesures qui la composent.

Mesure 19 : Renforcement des cybercapacités

Nous constatons que la question des capacités de neutralisation des menaces et des attaques de la Suisse si notre pays était attaqué n'est pas abordée, et sommes d'avis qu'elle devrait être thématifiée.

Mesure 23 : Mesures des instruments de lutte contre la criminalité organisée

La mesure 23 manque elle aussi de précision. S'il est en effet judicieux de sensibiliser les autorités de tous les échelons de l'État à la détection des activités et des structures de la criminalité organisée, évoquer une « collaboration entre la police et la justice visant à lutter contre la criminalité organisée [qui serait] étroitement coordonnée au sein d'organes communs et de plateformes d'échange » ne correspond toutefois pas au fonctionnement des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires en général.

En outre, la lutte contre la criminalité organisée relève de la compétence de la Confédération, et ainsi de celle du Ministère public de la Confédération (MPC), lequel semble aujourd'hui peiner à l'assumer complètement. Le canton de Genève considère donc qu'une solide stratégie en matière de lutte contre le crime organisé devrait commencer par la planification d'un renforcement adéquat des moyens du MPC et de la police judiciaire fédérale.

Par ailleurs, les adaptations législatives évoquées dans le rapport explicatif, telles celles permettant de « sanctionner plus facilement et plus rapidement les activités de la criminalité organisée en tant qu'actes pénalement répréhensibles » (mesure 23) ou « des allègements relatifs à la preuve du blanchiment d'argent ou au gel des avoirs provenant de sources illégales » (mesure 26) ne conviennent pas.

Le canton de Genève et son Pouvoir judiciaire en particulier estiment que le rapport explicatif devrait poser le constat qu'aujourd'hui, la poursuite pénale suisse est sinistrée. Le code de procédure pénale (CPP) s'est révélé un outil inadapté pour lutter contre les formes graves de criminalité. Il a de surcroît provoqué un engorgement massif des autorités de poursuite pénale, et notamment des ministères publics, d'un bout à l'autre de la Suisse. Outre poser ce constat, le rapport explicatif devrait donc également inclure une mesure en la matière, laquelle devrait consister en la promesse de procéder rapidement à une analyse approfondie de la situation des autorités de poursuite pénale et à une révision de la législation, et notamment du CPP, de manière à leur permettre de remplir leur mission. Le rapport explicatif devrait aussi mentionner la problématique des moyens mis à la disposition des autorités de poursuite pénale, ministères publics et police, non seulement sur le plan fédéral, mais aussi dans les cantons.

M29 : Modernisations des systèmes d'alarme et de communication sécurisée

De manière générale, l'amélioration de l'interopérabilité des moyens de communication en vue de la collaboration et de l'entraide est un point essentiel. Une évolution positive a eu lieu ces vingt dernières années, notamment avec l'introduction de Polycom pour tous les piliers de la protection de la population, permettant ainsi une interopérabilité importante. Toutefois, sont très majoritairement concernées les organisations de sauvetage et de sécurité.

Les moyens de collaboration sur le plan national (autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS) - armée) et international doivent encore passablement évoluer pour aller dans le sens d'une réponse globale. Des projets comme le système mobile de communication sécurisée à large bande (CMS) doivent y contribuer, en tenant compte de la technologie de 5^e génération utilisée de manière large et du fait que les recommandations de la 3GPP intègrent déjà les standards radio à mettre en place.

Afin de bénéficier des synergies, la responsabilité du projet CMS a récemment été transférée au commandement Cyber du Groupement Défense. S'il est fondamental de partager des ressources, le Conseil d'Etat souligne qu'il conviendra néanmoins de garder une autonomie de gestion importante pour que les piliers de la protection de la population puissent également faire évoluer ce projet et son exploitation selon leurs propres besoins.

La résilience de l'infrastructure de la défense et des piliers de la protection de la population doit être efficiente en toutes circonstances, et notamment pour faire face aux menaces liées aux cyberattaques et aux ruptures d'approvisionnement énergétique. Les options retenues comme le CMS et le Réseau de données sécurisé (SDVN - *Secure Data Virtual Network*) devraient pouvoir permettre d'atteindre cet objectif. Nous considérons qu'il convient également d'intégrer de nouveaux services sur ces infrastructures permettant de bénéficier d'outils télématiques assurant les besoins d'une interopérabilité moderne.

Sur le plan de l'information et de l'alarme à la population, la mise en place d'un système évolutif et basé sur de multiples vecteurs d'information et d'alarme est essentielle pour maximiser l'atteignabilité de la population. Les options proposées dans la dernière consultation sur l'évolution des moyens d'information et d'alarme sont en adéquation avec ces principes. Il convient toutefois de maintenir également des vecteurs robustes afin d'alarmer et informer la population dans les situations où les opérateurs publics ne seraient plus disponibles. À cet

égard, il est aussi nécessaire de disposer d'une solution alternative permettant d'atteindre la population dans les abris si les émetteurs radios FM IPSS devaient être supprimés.

Enfin, les systèmes de communication et de données satellitaires sont de plus en plus utilisés, comme cela a pu être constaté en Ukraine. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il s'agit d'évaluer si la Confédération pourrait également se doter de ses propres solutions, ou, *a minima*, de solutions partagées dans ce domaine au niveau européen, et de limiter sa dépendance internationale à des systèmes sur lesquels elle n'a pas de maîtrise.

M33 : Alimentation en personnel garantie pour l'armée et la protection civile

La nouvelle politique de sécurité implique un renforcement substantiel du rôle de la protection civile (PCi) et des affaires militaires cantonales dans une logique de résilience globale et de continuité de l'État.

La PCi est appelée à assumer un rôle stratégique accru, avec des engagements désormais conçus comme récurrents et potentiellement de longue durée, dans des crises complexes combinant dimensions naturelles, technologiques, sanitaires et sécuritaires. Cette évolution exige une disponibilité renforcée des effectifs, un niveau plus élevé de formation et de professionnalisation, ainsi qu'une capacité de conduite adaptée à des dispositifs interservices, interinstitutionnels et civilo-militaires structurés. Si la question de l'alimentation des effectifs des organisations de milice (en tête : l'armée et la PCi) est un enjeu majeur, les mesures en cours (élargissement des journées d'informations, fusion service civil et protection civile, etc.) ne seront vraisemblablement pas suffisantes pour aller vers une amélioration notable. Selon le Conseil d'Etat, trois axes doivent être approfondis : la source de recrutement, l'acceptation des milieux économiques, et l'attractivité du service. La possibilité d'une augmentation de la durée de service peut également être réévaluée.

Les missions de logistique, de soutien à la population, de protection des infrastructures critiques et d'appui aux autorités civiles deviennent centrales, ce qui suppose des moyens rapidement projetables, des procédures clarifiées et une gouvernance renforcée à l'échelon cantonal, notamment en matière de pilotage stratégique et d'anticipation des ressources.

Nous estimons que cette stratégie présente un caractère résolument transversal, en adéquation avec la nature des menaces hybrides actuelles, et qu'elle illustre la nécessité d'une collaboration de toutes les entités actives dans la protection de la population au sens large.

IV. Remarques en lien avec certaines mesures visant à accroître la capacité de défense et leur mise en œuvre (grand axe 3)

De manière générale, le Conseil d'Etat relève qu'au vu des enjeux actuels, la notion de cyberattaque devrait être davantage mise en exergue dans le grand axe 3.

En lien avec l'objectif 10 en particulier, le canton de Genève est d'avis que les mesures proposées devraient inclure la problématique de la coopération internationale dans le domaine du spatial militaire.