



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK  
UND WEHRWISSENSCHAFT

POSTFACH 65, 8024 ZÜRICH

---

## **Information en matière de politique de sécurité**

Publiée par la Société d'Etudes Militaires  
case postale 65, 8024 Zurich

[www.Chinfo.ch/vsww](http://www.Chinfo.ch/vsww)

Président: M. Günther Heuberger

Rédaction: M. Daniel Heller ([heller@farner.ch](mailto:heller@farner.ch))

---

Septembre 1999

# **Le nouveau rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)**

Initiative – éléments essentiels – évaluation

Nouvelle situation  
stratégique en Europe

## Nécessité d'un nouveau rapport sur la politique de sécurité

**L'évolution politique et stratégique en Europe depuis 1990 est la première raison ayant imposé un réexamen de la «politique de sécurité 90»**

Les organisations internationales chargées de questions de sécurité (ONU, OSCE, OTAN, UE/UEO) se sont adaptées au nouvel environnement. Le chemin qui les mènent de la stratégie de la dissuasion entre les blocs et les Etats jusqu'à l'intention de contribuer dans une mesure toujours plus importante à la paix générale au moyen de l'aide humanitaire et des mesures de stabilisation est certes pénible, mais il se révèle également judicieux en maints endroits, malgré les points critiques. Un nouveau système de sécurité assuré principalement par les démocraties occidentales est aussi en voie de création dans le grand espace européen. Les Etats neutres y prennent également part. Des premiers succès ont été enregistrés, par exemple en Bosnie.

Modification du spectre  
de la menace

**La deuxième raison est l'extension d'un faisceau de menaces instable et pluridimensionnel, dont les diverses combinaisons possibles représentent aussi un danger pour la Suisse; en effet, ce faisceau de menaces pourrait se révéler encore plus dangereux à l'avenir.**

Quatre risques  
importants

Les experts sont unanimes à reconnaître un recul des conflits interétatiques, mais ils admettent toujours un **risque militaire résiduel classique**. En effet, il existe encore des armées fortes équipées d'armes ultramodernes, même si, actuellement, aucune intention d'en faire usage n'est manifeste. Le **risque de prolifération**, soit la diffusion d'armes de destruction massive (ABC) et de vecteurs d'armes nucléaires à longue portée, est beaucoup plus important. Des Etats avec des régimes imprévisibles ou des terroristes peuvent acquérir de telles armes et les utiliser à des fins de chantage, voire même les engager.

Le **risque de déstabilisation** se révèle aujourd'hui particulièrement dangereux. Comme le montre la crise au Kosovo 99, même l'Europe occidentale n'est pas à l'abri des conséquences étendues de tensions politiques, ethniques, religieuses et sociales. D'importants flux de réfugiés, mais aussi des interventions militaires, engendrant à leur tour des problèmes de sécurité, peuvent en découler. Par ailleurs, ajoutons le **risque croissant de mondialisation de la menace et de l'application transfrontalières de la violence** que représentent le crime organisé et le terrorisme.

Critère de défense:  
tout genre de violence  
stratégique

En résumé, la **question essentielle** du RAPOLSEC 2000 est la suivante: **Comment la Suisse peut-elle désormais se protéger efficacement, dans l'actuel environnement géostratégique, contre la violence menaçant l'Etat et les conditions d'existence, et quels qu'en soient l'origine ou l'auteur? Quelles mesures prendre dans ces cas, bien que cette violence ne soit que rarement imputable à des Etats, mais qu'elle adopte en partie de nouvelles formes et que ses dimensions s'étendent de plus en plus au-delà de nos frontières?**

Il faut également tenir compte des **catastrophes naturelles et anthropiques**, des **tentatives de pression politiques, économiques** et de **chantage** qui pourraient nous mettre en danger.

Pénurie des ressources

**La troisième raison est la pénurie des ressources humaines et matérielles qui doivent garantir l'affirmation de notre identité.**

Au cours des dix dernières années, l'Etat et la société ont considérablement évolué. Une transformation des valeurs est indiscutable. La résolution des problèmes politiques, économiques et notamment sociaux de la Suisse, en tant que petit Etat, est devenue si onéreuse que les cadres et les moyens financiers manquent pour garantir l'autonomie de notre identité. Ce qui pouvait paraître encore acceptable compte tenu de la menace concrète que représentait la guerre froide, soit l'attribution de ressources importantes en faveur de la défense, n'est plus considéré comme prioritaire aujourd'hui. On exige plutôt un transfert de ces ressources en faveur de tâches étatiques jugées tout aussi importantes. Il faut ajouter le rapide développement des moyens techniques militaires (par exemple la défense au moyen d'armes à longue portée), face auquel un petit Etat n'est pas compétitif.

### Quelle stratégie s'impose?

Pas de modification des objectifs en matière de politique étatique et de politique de sécurité

Selon la **Constitution fédérale**, la Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et assure l'indépendance et la sécurité du pays. En outre, elle s'engage en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

Sur le plan de la **politique de sécurité**, nous voulons décider librement de nos propres affaires, à l'intérieur comme à l'extérieur, sans en être empêché par la menace ou l'application de violence directe ou indirecte. Nous voulons protéger notre population et ses bases existentielles face aux dangers. Nous voulons contribuer à la stabilité et à la paix au-delà de nos frontières, afin de réduire le risque que la Suisse soit touchée par des développements négatifs à l'étranger. Mais il s'agit également d'exprimer notre solidarité à l'égard de la communauté des Etats.

Des dangers identiques appellent un besoin de défense commun

L'examen comparatif entre l'analyse de la situation et de la menace et ces objectifs en matière de politique étatique et ces intérêts en matière de sécurité montre, d'une part, qu'il n'est plus possible de les assurer en faisant cavalier seul. Il montre, d'autre part, que les dangers mentionnés sont également valables pour nos voisins, qui misent déjà tous sur une **coproduction dans le domaine de la sécurité**. Cette situation nous invite également à prévoir des **mesures de défense commune** et à **utiliser les chances** là où elles s'offrent et sont compatibles avec notre notion de l'Etat.

Une stratégie de coopération s'impose

Dans l'ensemble, une «**stratégie de la coopération à deux volets**» s'impose: la coopération entre tous les instruments de sécurité dans le pays et la coopération avec des partenaires de confiance à l'étranger, qui sont confrontés aux mêmes dangers et aux mêmes risques.

Importance essentielle d'une CGSS

La **coopération dans le pays** consiste à attribuer des tâches spécifiques et les ressources nécessaires aux différents domaines de la politique de sécurité dans la perspective d'une **coopération générale et souple en matière de sécurité (CGSS)** en cas de besoin. Seuls les moyens nécessaires dans chaque situation particulière seront engagés sur la base d'une collaboration et d'objectifs précis. L'ancien système de la défense générale prévu pour le cas extrême d'une agression de grande envergure est ainsi remplacé.

Coproduction en matière de sécurité

La **coopération avec l'étranger** prévoit un engagement essentiellement préventif, mais au besoin également réactif au-delà de notre frontière, en vue de maîtriser des crises par une action multinationale, de stabiliser les régions de crise et, en général, de renforcer réciproquement les mesures de sécurité.

Trois chances historiques

Le nouvel environnement géostratégique nous offre **trois chances historiques** de réaliser cette stratégie conformément à nos idéaux, à nos besoins et nos possibilités, mais également à la lumière de nos limites:

Chance 1: voisins démocratiques

Au moment précis où la coopération transfrontalière devient inévitable en matière de sécurité, tous nos voisins sont des pays démocratiques, ce qui nous permet donc de coopérer sans crainte avec eux.

Chance 2: nous ne sommes plus seuls à devoir tout faire

Au moment précis où la maîtrise des menaces militaires commence à dépasser considérablement nos forces autonomes, ces menaces ont perdu en importance, si bien que nous sommes en mesure de faire face à meilleur compte au nouvel éventail de dangers, par nos propres moyens et par une coproduction de sécurité prévoyant une répartition du travail.

Chance 3: Notre «ouverture» peut se réaliser dans un cadre optimal

Au moment précis où nous devons nous ouvrir aux réalités du monde actuel, nous sommes en mesure de le faire sans problème sur le plan du droit de la neutralité, dans le cadre de mandats de l'ONU ou de l'OSCE. Des troupes appropriées en vue d'accomplir des tâches de sauvegarde de la paix peuvent être formées pour garantir leur interopérabilité dans le cadre du «Partenariat pour la paix» ou d'une collaboration bilatérale, et être engagées, au besoin, en association avec des organisations internationales.

Trois missions stratégiques

**En principe, nous disposons de la solution prévoyant les trois missions stratégiques définies dans le Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse et présentant, en partie, une nouvelle orientation et un nouvel équilibre:**

**1. Promotion de la paix et gestion des crises:** La Suisse assume plus activement que par le passé ses possibilités d'encourager la paix dans son environnement stratégique et de contribuer à la gestion si possible sans violence des crises internationales, ainsi qu'à la reconstruction de régions endommagées par la guerre.

**2. Prévention et maîtrise des dangers existentiels:** Tous les instruments utiles à la politique de sécurité contribuent, par une coopération judicieuse, à la sauvegarde des conditions d'existence de l'Etat et de la population, notamment en cas de catastrophes naturelles et anthropiques, et de troubles intérieurs importants de l'ordre public.

**3. Défense:** La Suisse veille à sauvegarder sa capacité d'assurer et de protéger sa souveraineté, son territoire, son espace aérien et sa population contre la menace et l'application de la violence de portée stratégique. Selon l'importance de l'agression, elle agira seule ou en association avec des Etats partageant la même situation.

Contrôle de toutes les missions et de tous les moyens

Les conséquences de ce nouveau contexte stratégique sont actuellement analysées en détail et les instruments nécessaires organisés en conséquence. De nouveaux plans directeurs et – si nécessaire – de **nouvelles structures** seront créés d'ici un à deux ans.

Instrumentes actuels et nouveaux accents

Utilisation active de notre champ d'action en matière de neutralité

Plus étendue que la protection civile

Contribution au bien-être et à la stabilité; élimination de facteurs de perturbation

Besoin accru d'agir dans le pays.

## A quelles modifications des moyens faut-il s'attendre?

**Tous les moyens et domaines actuels en matière de politique de sécurité** (politique extérieure, armée, protection de la population, politique économique, approvisionnement économique du pays, protection de l'Etat, police, information et conduite) seront conservés à l'avenir, mais de nouvelles missions et de nouveaux accents leur seront en partie attribués.

**Politique extérieure:** En tant qu'instrument essentiel pour déterminer nos objectifs et nos intérêts, elle continue d'agir en faveur de la promotion de la paix, du droit international public et du droit humanitaire, de la maîtrise des armements, de la collaboration au développement et de l'aide humanitaire. Sur le plan de la coopération internationale et bilatérale en matière de sécurité, elle poursuit une **politique de neutralité moderne** qui conserve son **élément essentiel de droit international public**, mais qui permet simultanément à la Suisse de participer activement à la construction de **structures solides en matière de sécurité**.

**Armée: La mission classique de l'armée, la défense de l'intégrité du territoire et la défense, sera régulièrement adaptée aux développements militaires.** Une «capacité d'extension» assure la capacité de défense nécessaire, de manière autonome ou en association avec d'autres Etats. **La contribution de l'armée aux mesures internationales de consolidation de la paix** sera développée. Elle comprend l'envoi de militaires et de contingents de troupe destinés à la stabilisation et à la gestion des crises dans le contexte de mandats légitimes du droit international public, ainsi que la formation dans la perspective de tels engagements, dans le cadre d'une coopération multinationale ou bilatérale. **L'armée fournit sa contribution à la sauvegarde des conditions d'existence d'abord au moyen d'engagements subsidiaires en faveur des autorités civiles.** Le système de milice est maintenu, mais la nécessité croissante d'augmenter la disponibilité opérationnelle et le professionnalisme est assurée par les «soldats contractuels» et les «militaires effectuant leur service en une seule période», ainsi que par les éléments professionnels.

**Protection de la population:** En tant que structure civile pour la conduite, la protection et l'aide, elle maîtrise les situations d'urgence et les dommages **en engageant les moyens des cantons, des communes et d'institutions privées selon des systèmes modulaires.** Elle peut également être engagée à l'étranger. Dans la perspective de menaces par des armes de destruction massive, l'infrastructure de protection est maintenue.

**Politique économique et approvisionnement économique du pays:** Sur le plan de la politique de sécurité, la politique économique encourage la stabilité globale, le développement de la coopération économique internationale et l'amélioration de l'accès aux marchés pour tous les pays. L'approvisionnement économique du pays n'a plus pour but de viser une autarcie aussi large que possible, mais d'éliminer les facteurs de perturbation en tout genre dans le domaine de l'approvisionnement.

**Protection de l'Etat et police:** elles garantissent la sécurité intérieure. Dans la mesure où elles servent à la défense contre la violence de portée stratégique, elles sont également des instruments de la politique de sécurité. Les objectifs visés sont un renforcement de leurs moyens et une meilleure répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La lutte contre le crime et le respect du droit et de l'ordre font en général l'objet d'une plus grande attention.

Nécessité de développement reconnue

CGSS

Conduite améliorée

Large discussion depuis le milieu des années 90

Engagement important du Conseil fédéral

Essentiellement de bonnes notes

Affaiblissement de la neutralité

Après une adhésion à l'OTAN, la Suisse sera-t-elle plus sûre?

Décision parlementaire imminente

**Information, communication et informatique:** L'importance accrue des trois domaines a été reconnue. La **sécurité de leurs infrastructures** sera notamment améliorée.

**Tous les domaines chargés de la sécurité dans le pays participent, en outre, à la coopération générale et souple en matière de sécurité (CGSS). Ils sont en permanence prêts à effectuer des exercices combinés.**

**Conduite stratégique:** Le Conseil fédéral reste l'autorité suprême en matière de sécurité. Il dispose désormais de l'appui d'une institution permanente: «**l'Organe de direction pour la sécurité**». Celui-ci réunit tous les domaines stratégiques importants et assure également la coordination dans le domaine des services de renseignements. Ses tâches comprennent notamment une responsabilité complémentaire dans la protection de la population. Dans le domaine de la protection de la population, **les cantons** en particulier assument des responsabilités plus étendues.

### **Comment le RAPOLSEC 2000 a-t-il été conçu et quels en ont été les commentaires?**

Depuis quelques années, la discussion sur la sécurité est menée de façon intensive. La **Société d'études militaires** y prend une part active. Elle a instamment demandé, à maintes reprises, un changement de cap pour passer de l'autonomie à la coopération, ainsi qu'une conception moderne de la neutralité. Au début de 1998, la **Commission d'étude pour les questions stratégiques (Commission Brunner)** a également exigé le développement de la coopération transfrontalière.

En septembre 98, le **Conseil fédéral** a présenté des «**directives politiques**» pour le développement de la politique de sécurité. Depuis, il s'est consacré pleinement aux projets du rapport qui a été rédigé par des experts de l'administration et des experts externes, sous la direction de l'ambassadeur A. Thalman.

Depuis sa **publication, le 10 juin 1999, «La sécurité par la coopération» (RAPOLSEC 2000)** a obtenu, à l'exception de quelques critiques, essentiellement de bonnes notes auprès des médias et des partis. L'ouverture aux réalités de l'environnement stratégique actuel, l'examen du nouvel éventail de la menace et la volonté de saisir les chances qui s'offrent ont bénéficié d'une appréciation positive. La nécessité pour la Suisse de s'ouvrir aussi au domaine de la sécurité a été reconnue loin à la ronde.

Une **forte minorité** (notamment l'UDC et l'ASIN) craint que «**la neutralité ne soit vidée de sa substance**». Elle est opposée à une coopération avec d'autres armées et notamment à un engagement de troupes suisses armées à l'étranger. Son référendum contre une modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire semble d'ores et déjà assuré. Dans les grandes lignes, elle se prononce en faveur de la poursuite de l'autonomie en matière de politique de sécurité. **Jusqu'à présent, elle n'a cependant pas présenté de réponse convaincante à la question essentielle (cf. p. 2).**

Un petit nombre de commentateurs (principalement des membres du «Groupe Schoch») verrait notre sécurité mieux garantie par une «**adhésion à l'OTAN**». Ils estiment cependant qu'il ne saurait actuellement en être question sur le plan politique et qu'elle n'est effectivement pas impérative.

Les **Chambres fédérales** s'exprimeront prochainement au sujet du RAPOLSEC 2000 en en prenant acte ou non.

## Notre stratégie en matière de politique de sécurité

# La sécurité par la coopération

Les objectifs de la politique de sécurité

Décider librement de nos propres affaires sans en être empêchés par la violence  
Protection de la population et des bases d'existence  
Stabilité et paix dans le contexte stratégique

Les tâches stratégiques

Promotion de la paix et gestion des crises  
Prévention et maîtrise des dangers existentiels  
Défense

La conduite stratégique

Conseil fédéral, départements, cantons

La stratégie

Coopération de sécurité générale et souple en Suisse

Coopération de sécurité internationale (multilatérale et bilatérale)

Les instruments de la politique de sécurité

Politique étrangère, armée, protection de la population, politique économique, approvisionnement économique du pays, protection de l'Etat, police, information

Les menaces, les dangers et les risques (la violence de portée stratégique)

chantage

guerre de l'information

catastrophes

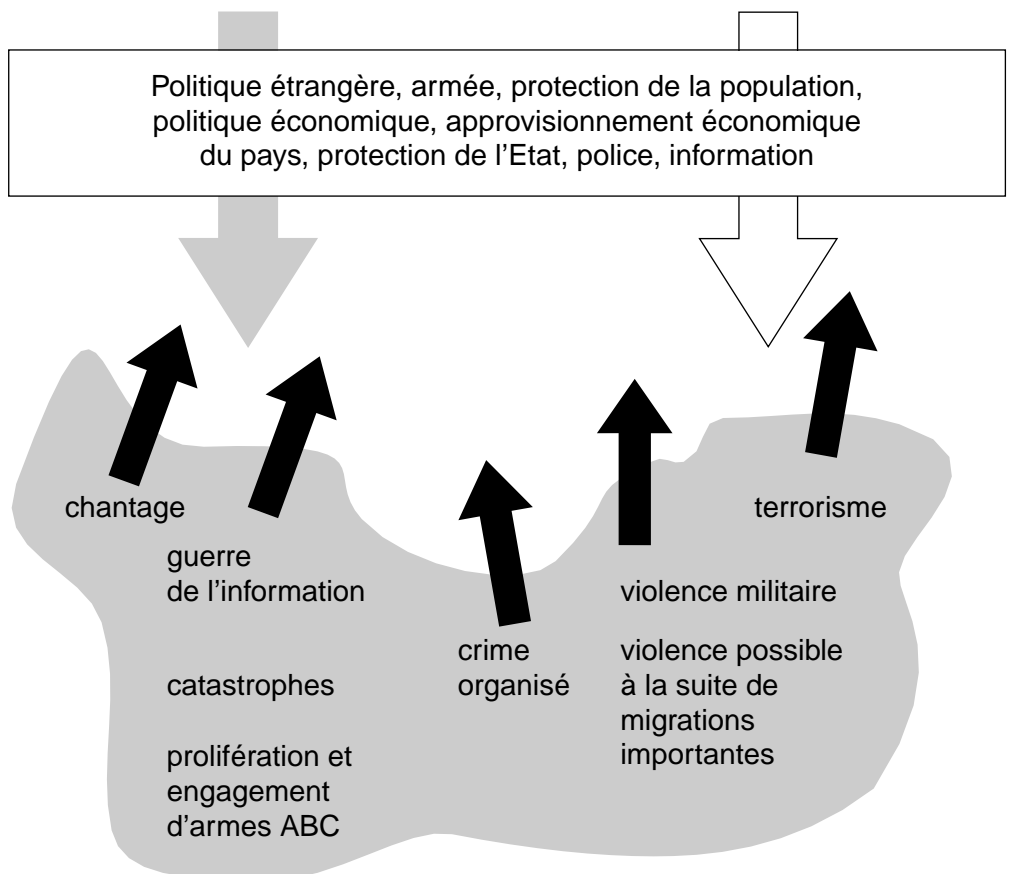
prolifération et engagement d'armes ABC

crime organisé

violence militaire

violence possible à la suite de migrations importantes

terrorisme



## **Société d'Etudes Militaires**

VSWW, case postale 65, 8024 Zurich, Internet: [www.Chinfo.ch/vswv](http://www.Chinfo.ch/vswv)  
CP 80-500-4  
Tél.: 01-266 67 67 ou Fax: 01-266 67 00