

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 135 (1990)  
**Heft:** 12

**Artikel:** Rapport 90 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation  
**Autor:** Racine, Marcel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-345049>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Rapport 90 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation

par le colonel EMG Marcel Racine

## I. Cadre général

Le 10 octobre 1990, le Conseil fédéral a publié son «Rapport à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse». Ce message de 76 pages fait suite à celui du 27 juin 1973 exposant la «Conception de la défense générale» et qui a été à la base des mesures prises depuis presque vingt ans dans le domaine de la sécurité.

Les objectifs d'alors visaient surtout:

- le maintien de la paix dans l'indépendance,
- le maintien de la liberté d'action,
- la protection de la population (on précisait: «des effets d'une occupation du territoire par des forces étrangères»),
- la défense du territoire national.

Par rapport à cette «Conception 1973», dont certains éléments ont été maintenus parce qu'ils conservent toute leur valeur, le «Rapport 90» comporte des innovations essentielles.

### Contribution à la stabilité politique

La nouvelle politique de sécurité fait partie d'une politique plus vaste visant la sauvegarde de l'existence. Elle prend en compte les dangers résultant d'une politique de force, mais exige

aussi des réponses à une multitude de dangers se rapportant à d'autres domaines politiques. Le Rapport 90 y envisage un large spectre de risques existentiels. Il souligne les développements sociaux, économiques, démographiques et écologiques susceptibles de nous mettre en danger. Il fait aussi état des changements de politique de force de ces derniers temps et de leurs retombées dans le domaine de la politique de sécurité.

La Suisse doit donc être prête à collaborer et à prendre des responsabilités dans la création d'un système de sécurité européen, partant du point de vue que notre sécurité est intimement liée à celle de notre environnement. Il s'agit d'encourager et d'affermir la stabilité sur notre continent par une coopération politique, juridique et économique. Dans le domaine militaire aussi, il faut s'efforcer de créer un climat de confiance et de mettre sur pied les mécanismes permettant un règlement pacifique des conflits.

Dans le concept 73, la «protection de la population» constituait un objectif de politique de sécurité. Cette protection ne devra pas se limiter à l'être humain; elle devra être étendue aux bases vitales dont il a besoin. La population *et* ses bases existentielles devront être protégées dans toute la mesure du possible contre les consé-

quences de catastrophes causées par la nature et la civilisation. Cela signifie que nos moyens de défense générale – avant tout l’armée et la protection civile – doivent aussi prendre en charge des tâches d’aide et de sauvetage, en temps de paix également.

### **Déplacement des objectifs**

Ce qui apparaît clairement dans les vues du Conseil fédéral, c’est le déplacement des objectifs en matière de réflexion stratégique par rapport au concept 73:

- la perception et l’utilisation des chances se situent à l’avant-plan,
- la capacité de défense classique devient une ré-assurance, d’où
- la nécessité d’être en permanence prêts à réagir de façon appropriée et flexible à la multiplicité des dangers et des risques.

### **Remplacement des anciennes tâches stratégiques**

Les anciennes tâches stratégiques:

- maintien de l’indépendance en période de paix relative,
  - maintien de la paix en général et règlement des crises,
  - prévention de la guerre par la volonté de défense (dissuasion),
  - conduite de la guerre,
  - atténuation des dégâts et sauvegarde de la vie,
  - résistance en territoire occupé
- sont remplacées par quatre composantes:

- encouragement de la paix par la coopération et l’entraide,
- empêchement de la guerre par la capacité de défense,
- contribution à la sauvegarde de l’existence,
- disponibilité adaptée.

En intégrant la prévention de la guerre, de la défense et de la résistance sous la forme d’une composante stratégique unique, ont fait apparaître clairement à quel point les accents ont changé par rapport à l’ancienne conception. La stratégie de notre politique de sécurité s’appuie de façon indiscutablement plus complète sur une contribution active de la Suisse à une stabilité politique, économique et militaire de l’Europe.

### **Moyens de défense générale plus flexibles**

Les missions de la politique de sécurité fixées dans le Rapport 90 exigent une flexibilité accrue des différents moyens de la défense générale: diplomatie, politique économique extérieure, armée, protection civile, protection de l’Etat, doivent remplir leurs tâches plus préventives, plus interdisciplinaires et se charger de nouvelles missions.

Pour autant qu’ils soient appropriés, les moyens de la politique de sécurité doivent contribuer à la protection et à la défense de dangers existentiels ne relevant pas de la politique de force: engagement de l’armée pour la protection de l’envi-

ronnement, engagement de la protection civile lors de catastrophes et autres tâches de ce genre.

### **Questions ouvertes**

Le Rapport 90 reconnaît qu'actuellement toute une série de questions relevant de la politique de sécurité restent ouvertes. Il affirme que la nouvelle politique de sécurité ne peut pas être une œuvre figée pour des décennies. Le spectre de la menace est devenu plus diffus mais aussi plus étendu. A vue humaine, l'incertitude demeure quant au développement futur. La politique de sécurité doit donc être l'objet d'un réexamen périodique.

## **II. Le rôle dévolu à l'armée**

Dans le cadre général que nous venons de résumer, il est intéressant de voir un peu plus en détail ce que l'on attend de l'armée.

Il est clair que les changements en Europe de l'Est ont nettement détendu la situation sur le plan militaire. Au moins en Europe, on peut espérer une cohabitation plus pacifique entre les peuples. Des indices sérieux permettent d'envisager à plus long terme le remplacement des structures actuelles par un nouvel ordre européen de sécurité. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) – si elle était dotée d'organes supplémentaires – pourrait en devenir l'élément principal.

Les armées ne sont toutefois pas démantelées. Elles sont au contraire

jugées indispensables au maintien de la paix. Dans l'immédiat, l'Europe reste le continent le plus armé de la planète.

Les armées ne sont pas privées de leurs capacités offensives. Les délais de préalerte s'allongent sur terre mais pas dans les airs. Les armes nucléaires ne disparaîtront pas non plus. Même si leur nombre est réduit, elles représentent un potentiel de destruction que l'on ne saurait négliger.

Les Etats appartenant au contexte européen attendent de la Suisse et de tous les petits Etats neutres qu'ils fassent preuve d'un minimum de solidarité dans l'intérêt commun pour éviter un vide stratégique au centre de l'Europe; nous sommes tenus:

- de maintenir en cas de besoin une présence militaire aérienne et terrestre à la mesure de notre environnement stratégique;
- d'empêcher toute attaque militaire étrangère utilisant notre espace aérien ou notre territoire;
- d'assurer la protection des voies de communication transalpines et des transversales énergétiques;
- d'accroître, autant que notre neutralité le permet, notre coopération aux mesures de confiance et de sécurité.

### **Les objectifs de notre politique de sécurité**

Pour atteindre les cinq objectifs de politique de neutralité:

- assurer la paix dans l'indépendance et la liberté,

- maintenir notre liberté d'action,
- protéger la population et ses bases de survie,
- défendre le territoire national,
- contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe,

le rôle dévolu à l'armée garde toute son importance. Nous voulons autant que possible protéger la population et ses bases existentielles des effets possibles des dangers politico-militaires, ainsi que de ceux découlant de catastrophes d'origine naturelle ou technique. Comme auparavant, il s'agit en outre d'empêcher une occupation de notre pays. Le territoire national constitue un élément inaliénable de notre Etat souverain. En cas de conflit, nous voulons le défendre efficacement et en rester maîtres dans toute la mesure du possible. Protéger le territoire national signifie également être capable de contrôler son espace aérien et le défendre avec succès.

### **Prévention de la guerre par la capacité de défense**

C'est par la capacité de défense qu'il est possible de prévenir la guerre. Malgré les changements fondamentaux qui se sont produits dans le jeu des puissances qui nous entourent, notre devoir d'empêcher la guerre et, si nécessaire, de nous défendre militairement garde toute sa signification. Même si la situation actuelle relègue à l'arrière-plan cet aspect de notre politique de sécurité, la prévention de la guerre par la capacité de défense cons-

titue toujours l'un des aspects centraux. Sans défense crédible, il n'est pas possible d'atteindre les autres objectifs de notre politique de sécurité.

La prévention de la guerre par la capacité de défense (dissuasion) est l'attitude stratégique incitant un adversaire potentiel à ne pas déclencher un conflit armé. On doit le persuader qu'il existe une disproportion entre l'avantage qu'il pourrait retirer et le prix de l'opération. Cette stratégie n'est et ne sera crédible que si nous sommes en mesure de défendre efficacement notre pays. Pour ce faire, les conditions suivantes doivent notamment être réunies: le peuple suisse doit avoir la volonté de défendre les valeurs qui lui sont propres, par la force s'il le faut; il y a lieu de concevoir une défense nationale armée adaptée à notre temps et une organisation militaire flexible; une instruction militaire adéquate et un armement moderne soutenant la comparaison avec celui des armées étrangères sont également indispensables.

La capacité de défense implique aussi bien la volonté que la capacité de soutenir une guerre et de garder le contrôle sur une partie au moins du territoire suisse. La capacité de résistance requiert le rejet du chantage et de toutes les menaces de recours à la force, quelle qu'en soit l'origine, moyennant des préparatifs suffisants. Finalement, notre capacité de défense implique aussi la résistance en territoire occupé, expression de la pérennité de notre volonté d'indépendance.

Notre défense nationale doit dès lors être préparée de telle manière que notre pays soit aussi en mesure de tenir lors d'un conflit de longue durée. Si l'ennemi attaquait massivement des objectifs civils, la survie de la population deviendrait alors une préoccupation prioritaire. C'est aux organes de conduite politiques qu'il incomberait de décider à quel moment et avec quels moyens il conviendrait de poursuivre la résistance.

### **Engagement des moyens de notre politique de sécurité**

En comparant la stratégie et les moyens de notre politique de sécurité, on aboutit à la conclusion que l'instrument actuel peut, moyennant adaptation, suffire à relever les défis futurs. La nouvelle politique de sécurité implique une révision des plans directeurs élaborés pour les différents domaines de la défense générale et la fixation de nouvelles priorités dans l'application de ces plans.

Ce sont pratiquement tous ses moyens qui doivent concourir à la réalisation de l'ensemble des missions. Alors que jusqu'ici nous concentrons nos efforts sur des tâches précises, il faudra désormais s'inspirer du principe de la polyvalence. Ainsi, l'armée ne remplit plus seulement une mission défensive; son action, combinée avec la politique étrangère, devient un facteur de plus en plus important de notre politique de paix.

Dans ce cadre général, la mission de l'armée se précise. Ses tâches seront: la

promotion de la paix, la prévention de la guerre par une défense efficace, ainsi que l'aide d'urgence en tant que contribution à la sauvegarde des conditions d'existence.

### **Promotion de la paix**

On ne peut réaliser un nouvel ordre de sécurité européen que si tous les Etats y contribuent comme il convient. Il faut se préoccuper au premier chef de la stabilité et de ce qui peut évoluer. Dans le cadre des négociations internationales, de multiples possibilités de promouvoir la paix s'offrent à l'armée, en étroite collaboration avec les instances concernées du Département fédéral des affaires étrangères. On notera: participation à des opérations de maintien de la paix de l'ONU, délégation d'observateurs de tout genre, conseils en matière de doctrines défensives et de structures de milices, protection de conférences, engagement d'experts militaires à des fins de vérification. Nous devons envisager aussi l'envoi de troupes (casques bleus).

### **Prévention de la guerre et défense**

L'armée est l'outil principal de prévention de la guerre en ce sens qu'elle démontre de façon crédible à tout agresseur potentiel qu'une tentative d'attaquer la Suisse ou de violer sa souveraineté ne serait pas rentable. Le maintien d'une force de combat adéquate fait partie des moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission. En d'autres termes, nous

devons organiser et équiper notre armée de telle sorte qu'aucun déséquilibre n'apparaisse par rapport au contexte stratégique européen. Ce faisant, nous assurons également la protection des importantes voies européennes de transport et d'acheminement de l'énergie qui traversent notre pays.

Si, malgré toutes les mesures de promotion de la paix et de prévention de la guerre, un nouveau conflit armé devait éclater, chaque belligérant doit être conscient qu'il ne lui serait pas permis d'utiliser l'espace aérien et le territoire suisses. Mais il doit aussi savoir qu'aucun danger ne peut le menacer à partir de notre pays. La Suisse se défendra contre tout agresseur.

L'armée est avant tout un instrument de combat. C'est le seul moyen dont nous disposons pour faire pièce valablement à une force étrangère importante. Dans le cadre de sa mission défensive, notre armée est exclusivement destinée au combat à l'intérieur de nos frontières. Les dégâts occasionnés par les combats seront limités au minimum grâce à un armement de haute précision et à une doctrine d'engagement moderne.

Notre statut de neutralité fait que la Suisse ne connaît aucune coopération sur le plan opératif avec d'autres États. Mais une telle possibilité pourrait entrer en considération du moment que notre pays serait entraîné dans une guerre, ce qui suspendrait *ipso facto* nos obligations spécifiques. Dans un

tel cas, notre potentiel de combat devrait nous permettre d'entamer des négociations en position de force et de disposer d'un poids élevé lors des prises de décisions. Cependant, par respect de notre neutralité, nos préparatifs en vue d'une telle situation doivent se limiter à l'étude des éventualités.

Pour faire face à des afflux majeurs de réfugiés, des éléments de l'armée peuvent être appelés à prêter main-forte aux organes civils engagés à la frontière.

#### **L'aide d'urgence: contribution à la sauvegarde des conditions d'existence**

L'armée apporte aussi une contribution importante à la protection et à la sauvegarde de nos conditions d'existence. De nouveaux dangers, qui excèdent les possibilités des moyens civils, doivent être maîtrisés. Des catastrophes d'origine naturelle ou humaine nécessitent l'engagement de la troupe, de matériel lourd approprié, d'une organisation efficace et de structures de conduite bien préparées. L'on peut s'appuyer en partie sur les expériences positives faites en Suisse et à l'étranger, mais il faudra également innover.

L'organisation territoriale assure une liaison étroite entre l'armée et les éléments civils de la défense générale. Ainsi, en état de nécessité, grâce à l'organisation territoriale, l'armée peut aider à atténuer les effets de catastrophes et assurer le fonctionnement de la vie publique. Une adaptation de l'armée à cette mission supplémentaire devra être réalisée afin de tenir compte

des particularités du pays: exigüité du territoire, forte densité de la population, industrialisation et vulnérabilité élevée de l'infrastructure.

### **La mission de l'armée**

Voici la mission qui découle de ces considérations:

L'armée contribue à la promotion de la paix

- en fournissant du personnel dans le cadre de mesures propres à instaurer la confiance, à maîtriser les armements, à vérifier et participer à des opérations internationales de maintien de la paix, tout cela en collaboration avec les civils responsables;
- en assurant la protection armée des conférences internationales qui se déroulent sur le territoire helvétique;
- en veillant à ce qu'aucun vide militaire ne se forme en Suisse.

L'armée contribue à la prévention de la guerre et défend au besoin notre pays et notre population

- en démontrant constamment et de façon convaincante qu'elle a la volonté et la capacité de défendre le pays;
- en empêchant qu'un vide stratégique ne se forme en Suisse;
- en protégeant l'espace aérien;
- en menant une défense terrestre à partir de la frontière et dans toute la profondeur du territoire;
- en poursuivant la résistance militaire également dans les territoires occupés.

L'armée contribue à préserver les conditions générales de survie

- en tenant prêtes des formations particulièrement qualifiées pour l'engagement en cas de catastrophes;
- en engageant, en collaboration avec les services civils correspondants, des troupes spécialement instruites pour l'aide d'urgence en Suisse et éventuellement à l'étranger;
- en protégeant la population et les installations d'importance vitale ou particulièrement exposées contre des violences perpétrées dans notre pays.

### **La structure actuelle de l'armée peut-elle être maintenue?**

Compte tenu de l'évolution actuelle, l'organisation militaire la plus adéquate reste le système de milices. L'obligation générale de servir pour les hommes et le service volontaire pour les femmes permettront, à l'avenir aussi, d'entretenir une armée efficace dont le coût soit supportable pour les citoyens et les citoyennes, l'économie et le budget de l'Etat. Ce système offre la possibilité d'engager au mieux les forces et les capacités de la population. C'est pourquoi l'armée de milices suscite de plus en plus d'intérêt dans un contexte international en mutation. Toute une série de pays examinent la possibilité d'introduire des structures de milices s'inspirant du modèle suisse.

Nos militaires sont complètement intégrés à la société et à l'économie;



on ne fait appel à eux que pour des périodes d'instruction ou en cas de nécessité. L'imbrication du peuple et de l'armée ainsi que la confiance qu'ils se témoignent mutuellement sont un acquis précieux. L'armée est d'autant mieux ancrée dans la société qu'elle en reflète davantage les caractéristiques. Pour autant que le permette sa mission défensive et son système hiérarchique fondé sur la discipline, l'armée doit rester fidèle à cet objectif.

Il faut toujours tenir prêts les moyens qui échappent à l'improvisation. Le matériel de guerre, les constructions et l'instruction doivent être maintenus au niveau adéquat. Notre politique d'armement est fondée sur l'efficacité et la rentabilité. Il est important de conserver une capacité de production d'armements qui nous permette en cas de crise de conserver un minimum d'autonomie, d'assurer le remplacement des biens d'équipement et d'effectuer les réparations nécessaires. Cette industrie doit garder des possibilités d'exportation si elle veut rester compétitive sur le plan international et survivre économiquement. Il appartient au législateur d'arrêter les dispositions permettant d'éviter que les exportations d'armements ne contrecarrent les efforts de notre politique étrangère. Un service de renseignements qualifié doit nous mettre à l'abri de la surprise et un système de mobilisation souple doit pourvoir à la mise sur pied des effectifs requis par les circonstances.

La réorganisation prévue sous le

titre «Armée 95» entraînera une réduction importante des effectifs et impliquera de nombreux réaménagements pour permettre à l'armée de s'adapter aux modifications de l'environnement stratégique et à l'élargissement de sa mission.

En plus de la mission de combat qu'elle doit remplir grâce à des formations puissantes et flexibles, l'armée doit contribuer davantage à la promotion de la paix et à l'aide en cas de catastrophes en temps de paix. C'est notamment pour cette raison qu'il est prévu de renforcer l'organisation territoriale et de collaborer plus étroitement avec les organismes civils, notamment les cantons.

Les structures de base de l'armée doivent être conçues de telle sorte que ses effectifs puissent être modifiés en fonction de la situation internationale plus rapidement que ce n'était le cas jusqu'à présent. On donnera davantage de souplesse à la conduite militaire et au potentiel des formations. On tiendra mieux compte de la motivation des soldats. Afin qu'une armée réduite conserve sa crédibilité vis-à-vis de l'extérieur, il faut qu'elle dispose d'un matériel hautement perfectionné, ce qui constitue aussi un facteur de motivation.

### **Les questions en suspens**

Bien que le Rapport 90 englobe un éventail très approfondi des préoccupations du peuple suisse en matière de sécurité et trace les voies à suivre, le Conseil fédéral ne cache pas qu'un

nombre de problèmes importants restent sans solutions pour le moment. Ils n'ont pu être qu'effleurés parce que les critères d'appréciation sont en pleine mutation:

- l'avenir de la neutralité,
- le refus de servir et l'obligation générale de servir,
- une instruction de base en vue de situations de nécessité,
- la création d'un Département de la défense.

En matière de défense aussi, de nouvelles options sont proposées:

- la défense dite sociale, conception fondée sur la notion de la résistance passive,

- la guérilla,
- la création d'une armée de métier qui devrait remplacer le système de milices,
- la renonciation d'emblée à toute résistance sous prétexte que les Etats industriels modernes sont indéfendables.

Certaines de ces options séduisent à première vue par leur simplicité et la modicité de leur coût. Cependant, si on les confronte à l'éventail des dangers et des risques futurs et si on analyse leur efficacité en fonction des objectifs de sécurité, leurs faiblesses apparaissent clairement.

M. R.

## **La RMS quitte le format «sabretache»**

Pour diverses raisons que nous présenterons dans le prochain numéro, la *Revue Militaire Suisse* passe au format 17 × 24 cm dès le début 1991.

Un cahier «zéro» est sorti en novembre, destiné surtout à nos auteurs et correspondants et à nos annonceurs afin qu'ils tirent le meilleur parti de la souplesse plus grande offerte par la nouvelle présentation.

Côté classeurs à tringles, nous attirons l'attention de nos collectionneurs sur l'avis de la page 593 du présent numéro.

*RMS*