

La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation

Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse

du 1^{er} octobre 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint le rapport 90 sur la politique de sécurité et vous prions d'en prendre acte.

En outre, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1984 P 84.486 Politique de sécurité. Nouveau rapport.
(N 5. 10. 84, du groupe radical-démocratique)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

1^{er} octobre 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Face aux récents bouleversements politiques en Europe, il faut examiner, à la lumière de la nouvelle situation, l'étendue des tâches et des moyens de la politique de sécurité. Le rapport 90 indique les possibilités qui s'offrent à l'Europe de s'acheminer vers la paix et la démocratie et à la Suisse de contribuer à cette évolution. Il tient également compte de la nouvelle perception des menaces en insérant les dangers que suscitent les politiques de puissance dans l'ensemble des problèmes de survie et en indiquant les connexions entre les différents périls. La volonté de prévenir et de mettre en échec les menaces nées de la confrontation des puissances reste toutefois le centre de gravité de la politique suisse de sécurité. Elle trouve son complément dans les autres politiques, lesquelles ont pour objet de faire face à d'autres dangers existentiels, mais ne sont pas traitées dans le présent rapport.

Conformément aux objectifs inscrits dans la constitution, la politique de sécurité doit assurer la paix dans la liberté et l'indépendance, maintenir la liberté d'action du pays, protéger la population et ses bases existentielles, défendre le territoire national et contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe. Les deux buts sur lesquels il convient aujourd'hui d'insister sont la protection des bases d'existence et la contribution à la stabilité internationale.

La stratégie qui découle des objectifs ainsi définis consiste à promouvoir la paix par la coopération et l'entraide, à prévenir la guerre par la capacité de défense, à contribuer à la sauvegarde des conditions d'existence et à maintenir une préparation adéquate.

Le rapport analyse en détail les conséquences à tirer de cette réorientation de la politique de sécurité. Il énumère finalement une série de questions ouvertes qu'il faudra résoudre en fonction de l'évolution ultérieure de la situation.

Avant-propos

Notre époque est caractérisée par une évolution rapide de la situation. Personne ne sait de quoi demain sera fait. La période que nous vivons suscite de grands espoirs auxquels se mêlent incertitude et instabilité. Il serait cependant erroné de rester figés dans une attitude défensive. Si l'on entend pratiquer une politique tournée vers l'avenir, il importe au contraire de fixer le but que nous nous proposons d'atteindre et de tout mettre en œuvre pour y parvenir. Simultanément, nous devons prendre les mesures qui s'imposent afin de faire face au plus grand nombre de situations concevables et plausibles.

Une Europe plus stable et plus sûre, c'est là un des objectifs majeurs à la réalisation desquels la Suisse entend apporter sa contribution. La sécurité de notre pays dépend dans une très large mesure de la stabilité de son entourage. C'est la raison pour laquelle nous voulons participer à la réalisation d'un ordre de sécurité européen, qui repose non pas sur la peur mais sur la confiance et la coopération. Parallèlement, nous avons la volonté d'aider à renforcer dans toute l'Europe les valeurs fondamentales qui sont le propre d'un Etat démocratique fondé sur le droit. Enfin, nous entendons faire notre part afin d'améliorer la situation économique dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est, escomptant ainsi que les nouvelles structures démocratiques ne seront pas à nouveau ébranlées par une détresse économique. La politique de sécurité de la Suisse considère ainsi que son premier devoir réside dans une participation active à l'instauration sur le continent d'une stabilité politique, économique et militaire.

Pour atteindre ce but, il est indispensable de coordonner étroitement nos différentes politiques. Tous les instruments dont dispose le Conseil fédéral et qui se révèlent adéquats doivent être utilisés afin de créer un ordre de sécurité européen.

Si nous jouons la carte de l'espoir, cela ne doit pas nous empêcher de garder la clairvoyance qui s'impose. C'est précisément dans les périodes de grande incertitude que l'on ne peut exclure le retour à des politiques de force lourdes de dangers. Les menaces peuvent surgir d'horizons nouveaux et inattendus. Il est possible que l'Europe, dans son ensemble, soit soumise à des pressions de l'extérieur qui appelleront des réactions appropriées. Notre politique de sécurité doit également tenir compte de telles éventualités.

Une grande souplesse est donc de règle dans ces circonstances: souplesse des instruments de notre politique de sécurité, mais aussi mobilité d'esprit de la part de ceux qui sont chargés d'engager les moyens. Une réorientation de notre politique de sécurité aura des incidences sur les moyens. La politique étrangère et la politique économique extérieure se voient confier de nouvelles tâches. Outre la réforme de l'armée déjà entreprise, connue sous le sigle «Armée 95», la protection civile, la protection de l'Etat et d'autres domaines de la défense sont déjà engagés sur la voie d'une réorganisation fondamentale. Bref, les instruments de notre politique de sécurité doivent être conçus de telle manière qu'ils puissent s'adapter en permanence aux rapides changements de situation.

La politique de sécurité constitue une partie de la politique globale consacrée à l'ensemble des périls menaçant la survie. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral ne traite que de la politique de sécurité, c'est-à-dire du domaine d'action

visant les menaces que font peser les politiques de force. Il ne lui échappe nullement qu'à l'heure actuelle, toutes sortes d'autres développements se font jour, qui pourraient compromettre l'existence de la société. Pour défendre celle-ci d'une manière globale, il convient également de trouver des réponses aux dangers d'origine démographique, écologique, économique et autres. Mais ces réponses relèvent d'autres politiques. S'agissant de la politique de sécurité proprement dite, celle-ci doit faire l'objet d'une approche générale, qui tienne compte de toutes les implications et des multiples corrélations entre les différents types de dangers.

C'est aussi à dessein que le Conseil fédéral a renoncé à classer les divers risques selon un ordre de priorité. Une telle appréciation doit s'effectuer en permanence et prendre ainsi en compte l'évolution de la situation. Il serait également faux d'opposer les différentes politiques les unes aux autres. Une politique responsable implique bien plutôt que l'on tienne compte de tous les risques et qu'il leur soit fait face de manière appropriée.

Dans de nombreux domaines, l'Europe d'aujourd'hui est caractérisée par un effort de coopération accrue entre les différents Etats. On s'interroge notamment sur une intégration des mesures de sécurité et de défense à une échelle plus vaste. La Suisse est disposée à participer aux efforts internationaux dans les secteurs importants de la politique étrangère et de la politique économique extérieure qui touchent à la politique de sécurité. La neutralité fixe toutefois des limites à ces intentions. La volonté de participer aux développements en cours dans le cadre européen et la nécessité de se restreindre partiellement pour des raisons de politique intérieure pourraient, le cas échéant, mener à des conflits d'objectifs. Dans la situation actuelle, et en raison précisément des incertitudes quant à l'évolution future, il n'y a pas lieu de nous départir de notre politique de neutralité traditionnelle.

A notre époque de mutation rapide, il importe de réexaminer périodiquement si de nouveaux accents doivent être placés en matière de politique de sécurité. Le Conseil fédéral juge primordial de développer et d'adapter sa politique de sécurité à la lumière des changements permanents de l'environnement international. Il a la volonté de rester ouvert aux nouvelles données et de chercher des réponses aux problèmes qui se posent. Cette transparence revêt une importance particulière au moment où l'évolution s'accélère visiblement en Europe et dans le monde.

Dans cet esprit, le présent rapport énumère plusieurs questions qui se posent déjà, mais ne pourront être résolues que plus tard. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'intitulé «La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation». S'il devait se révéler nécessaire de réviser la présente mise à jour de notre position et s'il devait en découler de nouvelles conclusions pour notre politique de sécurité, nous soumettrions d'autres rapports aux Chambres et au public.

1 Politique de sécurité dans un monde en mutation

Pourquoi une réorientation?

Conséquences des changements dans le contexte stratégique

Nous sommes aujourd'hui les témoins de changements politiques profonds. Les relations Est-Ouest, et par voie de conséquence la menace stratégique, se sont considérablement modifiées en très peu de temps. Pour la première fois depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la «paix dans la liberté» pour l'Europe entière ne paraît plus un objectif illusoire. Nous avons maintenant la chance de pouvoir bâtir un nouveau système de sécurité dont la stabilité reposerait en premier lieu sur la confiance entre les Etats, sur des accords juridiques et sur des mesures de contrôle.

Notre politique de sécurité est placée devant de nouvelles possibilités et conditions. Il ne faut pas pour autant sous-estimer les problèmes, ni le temps exigé pour réaliser la vision d'un nouvel ordre de paix en Europe. Nous ne sommes qu'au début d'un processus long et peut-être mouvementé dont l'issue reste encore largement incertaine. En outre, de nouveaux dangers et de nouvelles constellations politiques se dessinent, qu'il s'agira de prendre en considération.

La politique de sécurité suisse élaborée en 1973 s'est avérée pertinente du temps de la confrontation Est-Ouest. A l'époque de la guerre froide, notre conception fondée d'une part sur une composante active dirigée vers la promotion de la paix, et d'autre part sur un élément défensif visant une défense nationale crédible, formait une base solide pour la maîtrise de nos problèmes de sécurité.

Ce sont avant tout des facteurs extérieurs qui nous conduisent à présenter aujourd'hui une conception modifiée de notre politique de sécurité. Elle correspond en premier lieu à la mutation de notre environnement stratégique. La détente en Europe et l'évolution dans de nombreux et importants domaines de la politique de sécurité ont rendu une telle adaptation nécessaire.

En second lieu, nous réagissons aux développements survenus hors du contexte politico-militaire. Au niveau mondial apparaissent toujours plus distinctement d'autres dangers menaçant l'existence même des Etats et des populations. Leurs causes résident dans l'évolution démographique, écologique, économique et sociale. Il importe donc d'acquiescer une vue d'ensemble de ces problèmes et de définir en conséquence les responsabilités et les moyens à mettre en œuvre.

Conséquences des transformations intérieures

Il est essentiel que la politique de sécurité prenne en compte la situation intérieure du pays, marquée par certaines transformations. Un grand nombre de nos concitoyennes et concitoyens s'inquiètent du rythme soutenu auquel les choses évoluent. Ils se demandent si nos institutions démocratiques traditionnelles permettront encore de résoudre à temps et de façon adéquate les problèmes urgents qui nous assaillent. Certains se demandent si notre cohésion nationale se relâche. A l'ouverture à l'Europe s'oppose un penchant à l'isolement. L'échelle des valeurs se modifie, en particulier chez les jeunes. La volonté de défense n'est plus aussi marquée que par le passé. Les liens traditionnels s'affaiblissent. L'indifférence à l'égard de l'Etat s'accroît; les préoccupations

égocentriques déterminent souvent le degré d'engagement en faveur de la communauté. En outre, sur les questions fondamentales, on observe une polarisation des opinions et un certain fléchissement de la volonté de compromis.

Les changements dans l'échelle des valeurs, l'engagement et la passion avec lesquels certains problèmes politiques sont discutés, mais aussi de nouvelles formes d'activité politique témoignent de la vitalité de notre pays. Ces phénomènes ne laissent cependant pas d'inquiéter lorsqu'ils vont de pair avec l'intolérance, le mépris des règles démocratiques fondamentales et de l'ordre juridique, parfois même la violence.

En dépit de certains indices et malgré les récentes turbulences politiques internes, il ne fait aucun doute pour le Conseil fédéral que le peuple suisse adhère toujours à notre Etat. Le débat sur une éventuelle suppression de l'armée, qui a fortement agité le pays, a clairement démontré que, même si diverses opinions subsistent quant à l'état de la menace et quant à la façon de faire valoir notre souveraineté, la grande majorité de notre peuple reste persuadée que la Suisse vaut la peine d'être défendue. Les valeurs fondamentales de notre Etat, comme la démocratie directe, la structure fédéraliste, les libertés individuelles, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, la protection des groupes socialement défavorisés et des minorités, la liberté économique et le bien-être général qui en découle ou encore les nombreuses possibilités d'épanouissement personnel, sont en général reconnues. S'il est vrai que d'autres pays souscrivent à ces valeurs ou commencent à les reconnaître, elles n'en constituent pas pour autant un acquis universel. En de nombreux endroits, d'immenses sacrifices sont consentis pour les conquérir. Certains y laissent même leur vie. C'est pour nous une mise en demeure de ne pas considérer ces valeurs comme définitivement acquises et de les protéger en appliquant une politique de sécurité efficace.

Préalables à la liberté de décision

Au seuil des années 90, la Suisse est confrontée à des problèmes et à des décisions qui touchent les fondements mêmes de l'Etat. Les développements sur la scène internationale nous offrent l'occasion de repenser et redéfinir notre identité et notre place au sein de la communauté internationale. La réponse à ce défi ne laissera pas d'influencer notre politique de sécurité.

Notre volonté d'indépendance se heurte toujours davantage à l'évolution générale du monde et de l'Europe en particulier. Les interactions économiques, politiques et sociales, l'interdépendance des peuples et des Etats se renforcent. Il apparaît que le destin des peuples, leur bien-être ou leur détresse, sont intimement liés. Il est donc dans l'intérêt de tous de résoudre pacifiquement les conflits. En outre, de nombreux dangers existentiels qui menacent aujourd'hui l'humanité ne peuvent être surmontés, ou du moins atténués, qu'à la condition de les maîtriser à l'échelle universelle. Il ne fait par conséquent aucun doute qu'à l'avenir, la Suisse devra prendre davantage de responsabilités dans la solution des problèmes internationaux, et par conséquent intensifier ses activités dans ce domaine.

Des problèmes particuliers se posent dans le cadre européen. L'Europe est sur le chemin de l'unification économique et politique et tend à se doter de structures supra-nationales. La Suisse veut fournir sa contribution à ce processus et examiner sans idées préconçues les possibilités d'adhérer aux organisations en

question ou de coopérer étroitement avec elles. Elle le fait aussi bien pour éviter d'être isolée et d'encourir les inconvénients économiques qui pourraient en résulter que pour s'affirmer comme membre de la communauté des peuples européens et d'une Europe démocratique, pacifique et forte qu'elle approuve. Jusqu'à quel point notre pays veut-il s'engager dans ce processus et quelles sont les solutions susceptibles, le moment venu, d'être agréées par notre peuple? Ces interrogations font l'objet d'études et de négociations intenses du Conseil fédéral et elles sont de plus en plus discutées au sein de l'opinion publique. Repli sur soi ou engagement, isolement ou rattachement à un plus grand ensemble: aucune réponse simple n'est possible.

L'avenir de notre neutralité est étroitement lié à ce problème. Jusqu'à présent principe éprouvé et instrument central de notre politique étrangère, notre neutralité doit dorénavant être examinée à la lumière des modifications du contexte dans lequel nous évoluons. Le cas échéant, il faudra l'adapter à la nouvelle situation internationale.

Le présent rapport ne peut ni ne veut préjuger de ces décisions politiques fondamentales. Il doit mettre en lumière les conditions qui nous permettront de les prendre indépendamment des pressions extérieures. L'exposé détaillé de ces questions et des réponses à y apporter doit toutefois être laissé à d'autres rapports.

Insertion de la politique de sécurité dans le cadre général des conditions d'existence

Le présent rapport doit aussi répondre à la nécessité de fixer clairement les tâches spécifiques de la politique de sécurité et de ses moyens en fonction des changements intervenus.

La politique de sécurité se limitait jusqu'à présent à la maîtrise des menaces politiques que font peser des actes belliqueux ou para-belliqueux. Cette définition est remise en question par ceux qui préconisent d'étendre à d'autres dangers, ressentis comme spécialement menaçants pour les bases d'existence, le champ d'application de la politique de sécurité.

Le Conseil fédéral estime qu'un tel élargissement ne serait pas opportun. Les autres dangers dont il est question font en effet depuis longtemps l'objet des diverses politiques de la Confédération, des cantons et des communes. Il est judicieux de laisser la responsabilité de leur gestion aux instances spécialisées. Une structure décentralisée est la plus propice à des solutions souples et efficaces. Si, dans de nombreux cas, il faut tenir compte des aspects de la politique de sécurité, celle-ci ne doit pas devenir le critère prépondérant.

Par ailleurs, la Suisse ne peut exercer qu'une influence limitée sur nombre de ces dangers, tels l'explosion démographique ou les changements climatiques globaux. Seule une étroite coopération internationale peut aider à les maîtriser; notre pays continuera à s'y associer.

Cela dit, la politique de sécurité doit s'insérer davantage dans une politique générale visant à préserver les conditions d'existence. D'une part, il convient de prévoir et d'apprécier en permanence l'ensemble des dangers et risques menaçant l'existence même de la population et de l'Etat, en tenant compte de toute la

complexité de leurs interactions. Les moyens et méthodes d'une telle approche globale seront améliorés.

D'autre part, les moyens de la défense générale, dans la mesure où ils s'y prêtent, serviront aussi à la maîtrise de dangers autres que politico-militaires. Ils contribueront ainsi à préserver les conditions d'existence. L'armée, la protection civile et les organes civils de conduite offrent des possibilités particulières d'aide en cas de catastrophes et de crises d'origine naturelle ou technique, tant il est vrai que les effets de ce genre d'événements sont souvent très semblables aux conséquences de faits de guerre.

Ainsi, notre politique de sécurité continuera de se vouer en priorité à la prévention et à la défense contre des menaces politico-militaires dirigées contre la Suisse, et de contrecarrer les effets possibles d'événements belliqueux ou paraboliques survenant à l'étranger. C'est dire que la politique de sécurité n'est qu'une politique parmi d'autres et que le présent rapport ne saurait apprécier en détail d'autres problèmes relevant de politiques spécifiques, par exemple en matière d'environnement, de politique sociale et financière. Il sera bien entendu tenu compte de façon appropriée des autres dangers existentiels pour autant qu'ils soient en rapport avec la politique de sécurité et l'engagement de ses instruments. Le schéma de la page suivante montre ces liaisons sous une forme simplifiée.

Conditions-cadres du développement ultérieur de la défense générale

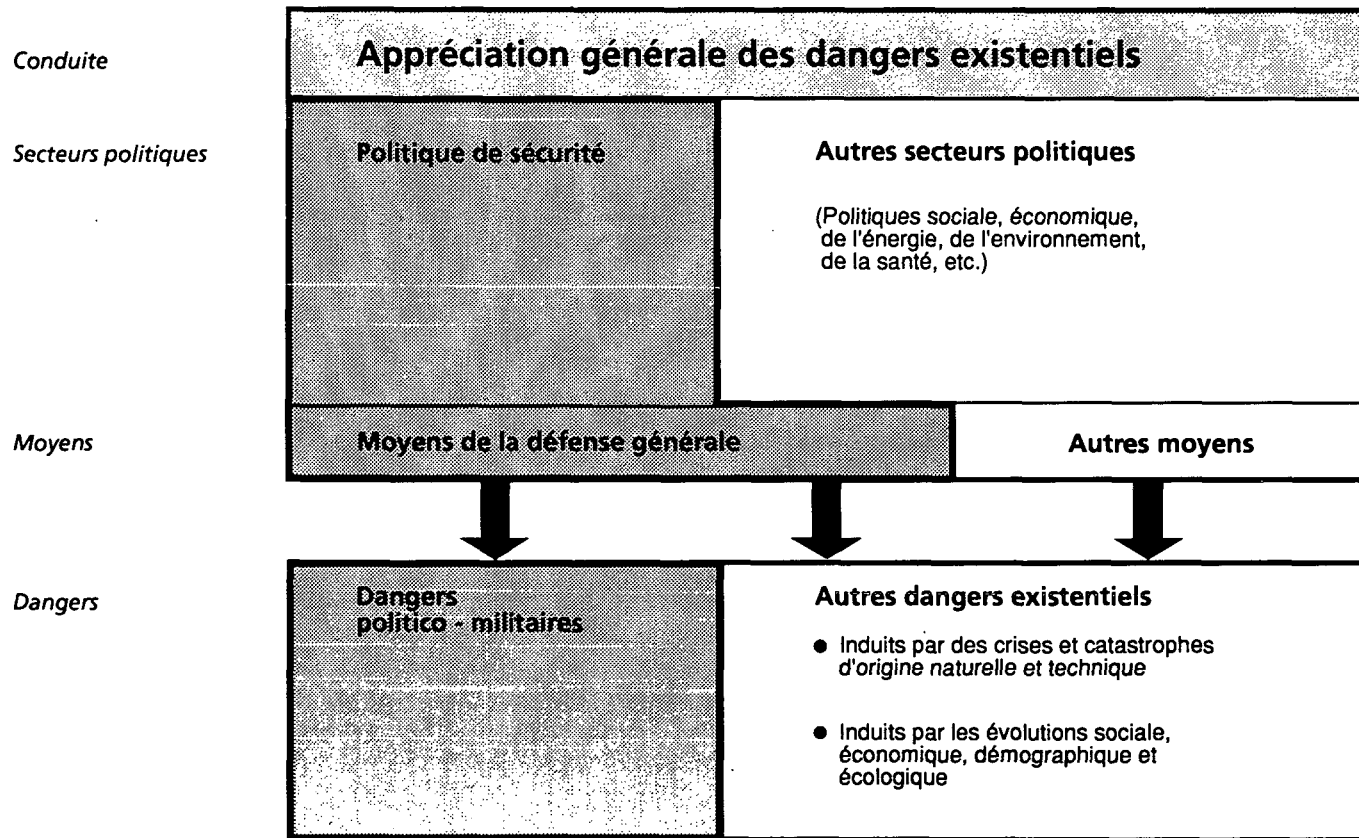
Le présent rapport sert de base à l'activité future des différents domaines de la défense générale, notamment l'armée et la protection civile. Il fixe les conditions-cadres de leur développement ultérieur et leur permet et de se doter de plans directeurs et d'une organisation, ainsi que de préciser son engagement en fonction d'un objectif général et de missions claires. Il faut cependant s'attendre que l'évolution de notre contexte stratégique nous obligera à réviser à moyen terme déjà ce cadre d'activité.

Le temps des mutations est toujours celui de l'incertitude. Il exige une capacité d'adaptation particulière. Il s'agit donc maintenant de ne rien abandonner de ce qui reste valable, de ne pas hypothéquer les décisions futures, et de ne rien négliger en vue d'un nouvel ordre de sécurité servant aussi notre pays.

Le Conseil fédéral attache une importance particulière à ce que les citoyennes et les citoyens connaissent les réflexions du gouvernement et participent au débat sur les problèmes de souveraineté. Afin de faciliter un dialogue ouvert et objectif, le présent rapport énumère aussi des questions encore pendantes et traite de propositions d'actualité.

Notre politique de sécurité ne portera ses fruits que si elle est perçue comme une tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des communes, si elle est soutenue par le peuple et si hommes et femmes, jeunes et vieux, sont prêts à y contribuer personnellement.

La politique de sécurité dans le cadre général des conditions d'existence



2 Chances et dangers

A quoi devons-nous nous attendre?

Même si notre politique de sécurité s'attache en priorité à prévenir et à pallier les dangers politico-militaires, elle doit être attentive au contexte général que représentent tous les périls existentiels, quelle que soit leur origine. De plus en plus, notre politique de sécurité veut saisir les chances de promouvoir la paix. Elle est orientée à court, moyen et long termes et constamment réactualisée; c'est pourquoi elle doit être en mesure de percevoir rapidement les changements et d'analyser en permanence notre environnement stratégique.

Le schéma de la page précédente donne un cadre d'appréciation de l'ensemble des dangers existentiels. Une préoccupation sous-tend nos réflexions: les tendances, positives ou négatives, qui peuvent affecter notre sécurité.

Développements autres que politico-militaires

Evolution sociale

L'avènement d'Etats de droit démocratiques en Europe centrale et de l'Est et les percées de la démocratie dans d'autres régions du monde ont une importance considérable dans la politique internationale. Ces développements sont particulièrement positifs sur le plan européen. Si l'on parvient à les consolider, on aura franchi un grand pas vers la «paix dans la liberté». Des défis planétaires, d'une ampleur jusqu'ici inconnue, surgissent cependant. Ils englobent tout un faisceau de problèmes interdépendants. Quelques repères sont fournis par la croissance démographique continue, les effets de l'industrialisation sur la biosphère, l'incertitude au sujet des réserves énergétiques disponibles, les problèmes de production et d'approvisionnement agricoles, les ombres sur les crédits et mouvements financiers internationaux, la montée en puissance de conflits commerciaux, les changements rapides et conflictuels des conditions de vie et de travail partout dans le monde.

La rivalité Est-Ouest avait partagé le monde en deux camps. Cette opposition fondamentale entre deux systèmes, qui a marqué notre siècle, est peu à peu surmontée, mais des champs de tension réapparaissent dans un monde multipolarisé. C'est le cas en Europe de l'Est, dans les Balkans et dans la partie asiatique de l'Union Soviétique. C'est aussi le cas dans le bassin méditerranéen, où les problèmes démographiques, économiques, politico-religieux et écologiques s'interpénètrent, quoique différemment selon les régions.

La perte d'influence et de contrôle des grandes puissances et la disparition des menaces extérieures intensifient les conflits intérieurs et sociaux. Dans des sociétés pluriethniques où s'exacerbent les contradictions sociales, les courants nationalistes, extrémistes politiques et fondamentalistes religieux connaissent un essor préoccupant.

Dans de nombreuses régions du Tiers monde, le développement socio-économique n'est pas seulement entravé par des ressources limitées, par le problème de la dette ou par un environnement précaire, mais également par des tensions

politiques, religieuses ou ethniques qui parfois dégénèrent en conflits militaires et portent ainsi de nouveaux coups à l'économie et à l'environnement, voire les détruisent purement et simplement.

Les technologies modernes d'information et de communication ont créé un monde transparent, ce qui n'est pas sans conséquences. L'opinion publique mondiale devient l'échelle de référence pour l'action des Etats-nations dans le système international. Les médias modernes sont ainsi appelés à jouer un rôle important aussi bien comme déclencheurs que comme multiplicateurs des processus de transformation sociale au plan universel. En premier lieu, cela peut mener à une perte d'identité culturelle et susciter des revendications matérielles calquées sur les normes de bien-être occidentales qu'il est impossible de satisfaire. En second lieu, les monopoles exercés par l'Etat sur l'opinion sont battus en brèche; ainsi, les idées de démocratie et de droits de l'homme franchissent les frontières.

De plus en plus de gens aspirent à une meilleure qualité de la vie, ce qui est compréhensible et légitime. Mais on multiplie ainsi la demande de biens de consommation. De nouvelles technologies et de nouvelles attitudes des consommateurs paraissent indispensables si l'on veut satisfaire les exigences matérielles croissantes sans nuire à l'environnement.

Dans le monde entier, le trafic et la consommation de drogue menacent de plus en plus les sociétés et leur ordre juridique. Les tentatives des mafias de la drogue visant à prendre le contrôle du pouvoir politique, ainsi que la croissance de la criminalité violente sont déjà devenues pour divers Etats des menaces relevant de leur politique de sécurité.

La santé publique doit faire face à des défis de plus en plus nombreux. Le SIDA accable certains peuples. D'autres épidémies ou maladies contagieuses peuvent aussi déstabiliser à moyen ou long terme des sociétés entières et réduire leur force de résistance. Aussi bien des maladies infectieuses qu'on croyait maîtriser depuis longtemps que d'autres, apparues récemment, font surgir de nouvelles menaces en raison de la grande mobilité des populations.

Les mutations structurelles accélérées que connaissent la technologie et le bien-être général ont pour corollaire une modification de l'échelle des valeurs dans la population, en particulier au sein de la jeune génération. Ce processus produira peut-être des tensions, mais il recèle aussi des chances, par exemple celle d'humaniser la pensée.

Evolution économique

Le bien-être matériel conditionne dans une grande mesure la solution des problèmes écologiques en suspens et affecte de façon essentielle la coexistence pacifique des nations industrialisées, puisqu'en cas de guerre tous les belligérants auraient plus à perdre qu'à gagner. Un commerce international ouvert et libre peut contribuer de manière décisive au développement économique mondial et, par là, à une meilleure qualité de vie.

L'économie mondiale développe une dynamique à l'influence de laquelle ne peuvent se soustraire aucune région de la planète, ni aucun Etat. En cette fin de vingtième siècle, la répartition des richesses et les conflits commerciaux consé-

✚

cutifs à la globalisation de l'économie retiennent l'attention du monde. Des puissances économiques sans grand pouvoir militaire gagnent en influence politique, tandis que diminue celle des pays qui n'ont pas su fonder leur puissance militaire sur une base économique solide. Le naufrage des modèles inefficaces de l'économie planifiée fait d'autant plus ressortir le fossé de développement existant entre les pays industrialisés d'inspiration occidentale, qui connaissent le succès, et le reste du monde.

Il est difficile de prévoir comment l'Union soviétique résoudra ses problèmes économiques. L'effet cumulé de la puissance militaire, des problèmes ethniques, de la faiblesse économique, de la destruction de l'environnement et des divergences en matière de politique économique peut se révéler explosif et compromettre la stabilité de l'Europe.

A moyen et long termes, des sources d'énergie importantes se raréfieront par suite de l'épuisement des réserves et des exigences de la politique de l'environnement. S'agissant du pétrole, qui couvre toujours une part importante de la consommation d'énergie dans les pays industrialisés, ce sont avant tout les raisons d'ordre politique, par exemple l'arrêt de livraisons dû aux événements du Moyen-Orient, qui peuvent créer des problèmes d'approvisionnement à court terme. D'autres considérations, notamment écologiques, retiennent en outre les sociétés industrialisées d'accroître leur capacité de production de courant électrique, tant à base de combustibles fossiles que sous forme d'énergie nucléaire ou hydroélectrique.

Au cours des dix dernières années, certains pays en développement ont vu leur situation économique s'améliorer. D'autres, qui s'industrialisaient, ont subi de graves revers. Il en résulte que les populations dont le niveau de vie ne dépasse pas le seuil de pauvreté ne cessent de croître. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé, le tiers environ des habitants des pays en développement souffre de malnutrition, connaît la famine ou meurt de faim. La production alimentaire varie beaucoup d'une région et d'un pays à l'autre. Si elle a augmenté à un rythme nettement plus soutenu que la population, de grands pays en développement d'Asie, les pays du Moyen-Orient, d'Amérique latine et d'Afrique ont connu des progrès moins marqués ou subi une évolution inverse.

Depuis 1982, la dette des pays en développement s'est gravement alourdie. Plusieurs d'entre eux sont au bord de l'insolvabilité. Compte tenu de la baisse persistante des prix mondiaux des matières premières et des produits agricoles, il y a peu d'espoir de briser l'engrenage de la dette.

L'excédent net des capitaux transférés du Tiers monde vers les pays industrialisés fait aussi problème. Par ailleurs, les changements intervenus dans les relations Est-Ouest ont mis en lumière les énormes besoins de capitaux pour assainir l'économie et l'environnement des pays d'Europe de l'Est. Une nouvelle détérioration de la situation des pays en développement pourrait en résulter.

Les problèmes économiques qui persistent dans plusieurs parties du monde offrent peu de perspectives de solutions rapides et satisfaisantes. Par conséquent, de plus en plus de gens seront tentés de chercher de quoi subsister dans les pays riches du monde industrialisé.

Evolution démographique

L'évolution démographique représente un défi pour toutes les régions du monde. Tandis que de nombreux pays du Tiers monde connaissent une croissance démographique accélérée, les taux de natalité des nations industrialisées restent modestes, voire s'inversent. Grâce à l'amélioration des conditions sanitaires, on peut en outre observer une augmentation de l'espérance de vie dans de nombreuses parties du monde. Il est encore difficile d'évaluer la portée économique, sociale et écologique de la croissance démographique et des modifications de la pyramide des âges.

Il est très malaisé de prévoir à quel niveau la population mondiale se stabilisera à moyen terme. Dans les circonstances actuelles, les estimations qui annoncent le doublement de la population mondiale dans les septante prochaines années paraissent réalistes. Dans la plupart des sociétés, on a pu constater qu'une augmentation notable du niveau de vie conduit à une diminution du taux de natalité. Aussi longtemps qu'on se heurtera à la pauvreté et à certains principes, des facteurs tels que la pénurie d'eau potable et l'insuffisance de l'alimentation, des conditions sanitaires et des systèmes sociaux déficients détermineront les limites de croissance de la population mondiale.

La croissance démographique et l'utilisation intensive des surfaces agricoles qui en découle obligent de plus en plus de gens à s'expatrier. Les migrations se produisent généralement en deux temps. L'exode rural conduit d'abord à la formation de véritables ceintures de pauvreté autour des grandes agglomérations. Le manque d'eau, de soins, de nourriture et d'instruction rendent la survie de plus en plus difficile dans ces métropoles. C'est pourquoi une deuxième phase de migration s'ensuit qui, elle, conduit le plus souvent les migrants au-delà des limites de leur pays, voire de leur continent d'origine.

Si l'on ne réussit pas à donner à tous les hommes l'espoir d'une vie décente dans leur propre patrie en contrôlant les naissances, en prenant des mesures économiques et financières et en renforçant la coopération internationale, les flux migratoires internationaux prendront une ampleur considérable entre les pays pauvres eux-mêmes ou de ces derniers vers les pays riches.

Evolution écologique

Les activités humaines ont perturbé quantité de processus naturels vitaux, créant ainsi une forte surcharge globale.

La pollution atmosphérique a fortement augmenté dans tous les pays industrialisés au cours du 20^e siècle. Les signes évidents en sont les pluies acides, l'accumulation de métaux lourds dans le sol, le smog d'été et d'hiver. La consommation de combustibles et de carburants d'origine fossile, le déboisement des forêts tropicales par les coupes sombres et les brûlis, ainsi que le développement des productions agricoles intensives, s'accompagnent de rejets dans l'atmosphère qui influencent le climat. Durant le siècle prochain, des modifications climatiques à l'échelle mondiale risquent d'en résulter.

D'autres problèmes sont liés à la destruction dans la stratosphère de la couche d'ozone qui protège la terre du rayonnement ultraviolet. La cause principale en est l'émission massive de chlorofluorocarbones.

La consommation globale de l'eau a doublé entre 1940 et 1980; elle augmentera encore considérablement jusqu'à l'an 2000. La majeure partie est utilisée par l'agriculture pour la production alimentaire. Aujourd'hui déjà, près de la moitié de la population mondiale souffre d'une pénurie d'eau aiguë ; cela conduira inévitablement à une concurrence de plus en plus vive pour le partage de ce bien vital.

L'exploitation abusive et intensive des sols entraîne une lente destruction des bases naturelles d'existence dans des régions entières. Un tiers environ de la surface terrestre, où vit un cinquième de la population mondiale, est menacé par la désertification, la salinisation ou le surpâturage.

Dans les pays industrialisés, l'élimination convenable des déchets devient un problème toujours plus épineux. Il est toujours plus difficile de créer des installations et de trouver des sites appropriés pour traiter et entreposer les déchets. Un traitement inapproprié des résidus toxiques entraîne une importante pollution de la biosphère.

En Europe de l'Est, la situation est particulièrement précaire. Une grande partie du sol est contaminée, donc impropre à la production alimentaire ou à l'économie forestière; dans bien des cas, les nappes phréatiques comme les eaux de surface deviennent impropres à la consommation. L'espérance de vie dans ces régions est retombée au niveau des années cinquante. Plus les populations affectées prendront conscience de cette situation, plus elles auront tendance à émigrer vers les régions moins touchées de l'Europe de l'Ouest.

La pollution globale de l'environnement et les besoins accrus de l'humanité mettent en péril la fonction écologique des mers, des cours d'eau et des lacs. Si l'on ne parvient pas à restreindre considérablement ces effets dommageables, la destruction de l'équilibre écologique menace certaines parties de mers et de lacs.

Il est évident que les problèmes de l'environnement ne peuvent être résolus par des moyens militaires. On ne peut cependant exclure que des questions écologiques conduisent à des tensions futures, voire à des conflits armés. Dans le Tiers monde en particulier, on doit s'attendre à des troubles sociaux, à des flux de réfugiés et à des tensions entre Etats. Selon les circonstances, l'Europe pourra s'en ressentir. Préserver les conditions écologiques de l'existence est devenu un problème mondial qu'il faut résoudre globalement.

Catastrophes d'origine naturelle ou technique

Par suite d'enchaînements complexes, les effets généralement circonscrits des catastrophes d'origine naturelle ou propres à notre civilisation peuvent rapidement dépasser les limites régionales. Comme il n'est pas possible de prévenir partout ces répercussions, il importe de se préparer à apporter une aide et à limiter les dommages, soit au plan local, soit, en cas de catastrophe majeure, à l'échelle suprarégionale ou internationale.

Les cataclysmes font partie de l'expérience de l'humanité. Les tremblements de terre, les glissements de terrain, les éboulements, les éruptions volcaniques, les avalanches, les inondations et les sécheresses ont toujours marqué les différentes cultures, leurs modèles de comportement et de prévention. Dans notre environnement industriel ou résidentiel, vulnérable et hautement technique, ces catastrophes sont ressenties plus durement et causent des dommages plus importants.

Les changements éventuels de l'environnement, comme le déplacement des zones climatiques, l'élévation du niveau des océans ou la multiplication des tempêtes et des ouragans, affecteront gravement une population mondiale toujours plus nombreuse et vulnérable. Dès que les prévisions des scientifiques seront confirmées par des événements significatifs, il faudra s'attendre que les populations vivant dans les zones dangereuses les quittent.

L'Etat industrialisé moderne devient toujours plus complexe et de ce fait plus vulnérable; c'est la rançon du progrès technologique et de l'élévation du niveau de vie. Même en temps de paix, les sociétés industrialisées modernes ne sont pas à l'abri des catastrophes. En cas de sabotages ou d'actes de terrorisme dirigés contre leurs points sensibles, elles peuvent subir de graves dommages. En temps de guerre, cette vulnérabilité pourrait être une source additionnelle de risques pour la population, indépendamment des moyens militaires engagés.

Un cumul de risques techniques et de catastrophes naturelles ne saurait être exclu. On peut jusqu'à un certain point éviter les catastrophes ou en atténuer les effets en estimant à l'avance quels en sont les risques et en prenant les mesures de sécurité pour les contrecarrer. Mais l'éventualité de tels événements ne peut être éliminée avec certitude, ni ici, ni ailleurs dans le monde.

Cela dit, les Etats industrialisés ont de nombreuses options à leur disposition. En d'autres termes, il existe plusieurs façons et possibilités de maintenir les fonctions essentielles. Leur paralysie simultanée, qui conduirait à l'effondrement souvent évoqué de l'ensemble du système, est donc peu probable.

Conclusions

De nombreux dangers sans causes politico-militaires menacent les bases d'existence de l'humanité. Ils se font lentement et presque imperceptiblement plus menaçants, mais sont irréversibles dès qu'ils atteignent une certaine ampleur. Ce sont avant tout les générations futures qui en subiront les effets. Il est dès lors impératif de reconnaître ces périls à temps, afin de les combattre autant que possible dans leur phase initiale déjà.

Au cours de ces dernières années, le Conseil fédéral, en étroite collaboration avec les cantons, a consenti des efforts considérables pour parer aussi efficacement que possible à ces dangers. Il poursuivra cette politique. Toutes les sources de dangers sont analysées, chacune faisant en permanence l'objet d'études particulières confiées à une instance responsable. Ces travaux touchent quantité de domaines politiques, tels l'environnement, la santé, l'économie, les finances et l'énergie; tous les départements y participent.

La maîtrise des défis globaux présuppose cependant une étroite coopération internationale. Un développement économique respectueux de la nature doit constituer un apport efficace à la protection de l'environnement. La Suisse soutient les politiques de développement tendant à combler le fossé entre le Nord et le Sud et à assurer une meilleure stabilité économique et politique dans les pays du Tiers monde. Dans le cadre de sa politique économique extérieure, notre pays s'est fixé pour but de promouvoir un système économique mondial qui satisfasse les intérêts de tous les pays, notamment des pays en développement. Nous sommes à cet égard conscients que bien-être économique et stabilité politique vont de pair. Ainsi, en encourageant la prospérité et la coopération économiques

✚ dans le monde entier, nous contribuons également à la stabilisation politique des relations internationales. Ce dernier aspect nous paraît particulièrement important eu égard aux nouvelles structures européennes. Dans l'intérêt d'une Europe plus stable et plus sûre, le Conseil fédéral veut saisir la chance qui s'offre de développer méthodiquement la coopération économique et écologique entre l'Europe de l'Ouest et les pays d'Europe centrale et de l'Est.

L'appréciation globale de tous les développements démontre que les dangers autres que politico-militaires nous placent devant des défis importants. Notre seule chance consiste à bloquer à temps les évolutions dangereuses. L'opinion se développe dans notre pays comme partout dans le monde qu'il est urgent d'agir efficacement dans de nombreux domaines. La détente actuelle, que l'on espère durable, favorise la poursuite d'objectifs et d'actions communs.

Développements dans la sphère politico-militaire

Changements stratégiques en Europe

Les changements en Europe de l'Est affecteront durablement la situation en matière de sécurité, en particulier les relations Est-Ouest. La situation s'est nettement détendue. Des progrès sont apparus dans la maîtrise des armements et pour la première fois des accords de désarmement ont été conclus. Ces transformations ont aussi des incidences dans d'autres régions du monde. Différents foyers de conflit, qui étaient influencés par la dimension globale du conflit Est-Ouest, se sont également apaisés.

Ainsi s'ouvrent des perspectives stratégiques auxquelles on osait à peine songer il y a peu. Au moins en Europe, elles offrent l'espoir d'une cohabitation plus pacifique des peuples. Nous avons l'occasion d'édifier sur notre continent un ordre de sécurité nouveau. La conception dangereuse de la dissuasion mutuelle fondée sur la course aux armements doit être remplacée par un système favorisant la solution pacifique des conflits d'intérêts.

Toute une série de changements géostratégiques sont déjà intervenus. D'autres sont prévisibles. Il est notamment concevable que les pays d'Europe de l'Est ne joueront plus le rôle de glacis militaire de l'Union soviétique. Son principal bastion disparaîtra avec le retrait des troupes soviétiques de l'ancienne République démocratique allemande (RDA) suite à l'unification allemande.

Le processus de réformes en Union soviétique n'en est qu'à ses débuts. Il est sujet à de violentes divergences politiques internes. Le succès des projets de réformes politiques et économiques n'est pas certain du tout; une stagnation ou même des reculs demeurent possibles. Les troubles dans certaines républiques soviétiques montrent que les contradictions entre le Nord et le Sud divisent aussi l'URSS.

Dans les autres pays d'Europe de l'Est, les problèmes hérités du passé ne sont pas résolus non plus. Il leur faudra beaucoup de temps pour surmonter leurs graves problèmes économiques et écologiques, ainsi que pour consolider leurs institutions démocratiques. A l'Est comme à l'Ouest, on peut craindre non sans raison les effets néfastes d'une résurgence des nationalismes. Les problèmes non résolus portent en eux les germes de conflits intérieurs ou internationaux, dont les répercussions sont difficiles à évaluer.

La rupture qu'a connue l'Europe de l'Est met en question l'avenir des structures de sécurité actuelles. Le Pacte de Varsovie voit sa capacité d'action sérieusement affaiblie. Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue que l'Union soviétique, même seule, reste une grande puissance militaire, fortement armée. Quant à l'OTAN, elle reste une alliance politique et militaire importante. Les événements récents ont fait resurgir la question de l'engagement de forces armées européennes en dehors du continent lorsque des intérêts européens y sont menacés.

Des indices sérieux permettent d'envisager à plus ou moins long terme le remplacement des structures actuelles par un nouvel ordre européen de sécurité, lequel aurait une finalité différente. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), à laquelle la Suisse participe, en est l'élément principal, mais devrait encore être dotée d'organes supplémentaires.

Pendant la période de transition, l'OTAN estime qu'elle jouera un rôle stabilisateur. Elle se considère comme un lien indispensable entre une Europe en mutation et l'Amérique du Nord. La présence militaire des Etats-Unis en Europe devrait pourtant être sensiblement réduite dans les années à venir et pourrait même changer de forme.

En matière de sécurité, la période de transition actuelle se caractérise par une situation européenne ouverte, comportant aussi bien des chances que des risques. Il faudra de nouvelles stratégies et surtout beaucoup de perspicacité politique pour respecter tous les intérêts légitimes de sécurité et trouver un dénominateur commun.

Changements hors d'Europe, notamment dans le Tiers monde

Des développements propres à modifier les rapports de force qui ont prévalu jusqu'ici se dessinent non seulement en Europe, mais aussi dans le reste du monde. Alors que la rupture est survenue de façon inattendue et rapide en Europe, les transformations qui s'opèrent en dehors de notre continent sont plus graduelles et moins spectaculaires.

On peut observer à côté des deux superpuissances l'apparition d'autres puissances qui jouent nouvellement un rôle économique et militaire accru dans les relations internationales. Sans doute les Etats-Unis affirment-ils qu'ils ont un rôle dominant à jouer comme garants de l'ordre mondial. Ils ne semblent pas vouloir y renoncer à l'avenir, et sollicitent de plus en plus l'appui de pays alliés. D'autre part, des Etats plus petits ou des groupes d'Etats pourraient, notamment à la suite d'un réarmement, devenir des acteurs importants de la scène internationale et influencer la sécurité globale, voire la mettre en péril.

La zone du Pacifique a enregistré au cours de ces dernières années une très forte dynamique économique. Sur ce plan, le Japon reste le principal moteur de cette région. Ce pays est en voie de compléter et de renforcer son excellente position économique en assurant sa sécurité par un développement rapide de ses moyens de défense. De ce fait, son importance stratégique croît aussi bien pour les Etats-Unis que pour l'Union soviétique et d'autres puissances régionales. De nombreux problèmes restent en suspens dans l'Est et le Sud-Est asiatiques, notamment en Corée. Après le coup d'arrêt qu'a subi le processus d'ouverture en Chine, ce pays s'est replié sur lui-même. Il reste toutefois un facteur politico-militaire important, aussi bien en Asie du Sud-Est qu'au plan international.

L'intérêt qu'ont les grandes puissances à une décrispation de leurs relations déteint aussi sur le Tiers monde. C'est l'une des raisons qui expliquent pourquoi les précieux efforts de médiation de l'ONU ont été récemment couronnés de succès à plusieurs reprises. Les opérations de maintien de la paix jouent un rôle croissant.

Les chances de paix qui se présentent dans le contexte Est-Ouest et en Europe ne doivent pas nous faire perdre de vue les autres sources de conflit. Celles-ci sont à rechercher dans l'inégalité matérielle croissante entre l'hémisphère Nord et de vastes parties de l'hémisphère Sud, ainsi que dans l'aggravation rapide des problèmes démographiques, économiques, religieux, culturels et sociaux dans le Tiers monde. Il n'a presque nulle part été possible d'éliminer les causes profondes des conflits.

Il est vrai que différents conflits régionaux ont perdu une partie de leur potentiel explosif en raison de la détente entre les superpuissances. Comme le montrent clairement les événements survenus en 1990 dans la région du Golfe, du Proche et du Moyen-Orient, ils constituent toujours des foyers de troubles dangereux, notamment parce que la prolifération des armes chimiques et nucléaires n'a pu encore y être enrayerée efficacement. Dans ces régions, on court le risque que les armes de destruction massive ne servent plus uniquement à la dissuasion, mais soient considérées ou engagées comme moyens de chantage ou armes de guerre. A cet égard, les conflits du sous-continent indien font également planer de lourdes menaces bien au-delà de cette région.

De nouveaux foyers de conflit pourront surgir à tout moment aussi longtemps que le fossé entre le Nord et le Sud ne se comblera pas. Des potentats régionaux cherchent à mettre la main sur les matières premières et sur les sources de pétrole afin de réaliser leurs ambitions, ce qui suscite des réactions violentes de la part des pays industrialisés.

D'une manière générale, les conflits du Tiers monde doivent être considérés à la lumière de la prolifération insidieuse des armes chimiques et biologiques ainsi que des missiles balistiques, et de la capacité de fabriquer des armes nucléaires. La possibilité d'engager des armes chimiques ou nucléaires au moyen de missiles balistiques de longue portée fait peser de nouvelles menaces, même pour l'Europe. Le chantage à longue distance doit être désormais envisagé.

La guerre civile demeure une réalité ou une menace pour beaucoup d'Etats du Tiers monde. Comme ces régions ne disposent souvent pas de mécanismes permettant de désamorcer les crises, le risque d'escalade régionale, voire même d'intervention internationale, persiste.

Toute crise peut rapidement grossir les flux de réfugiés. En raison de sa situation géographique et de l'attrait économique qu'il exerce, notre continent devient la destination favorite de ces migrations. Le nombre croissant d'étrangers dans de nombreux Etats européens accroît aussi le risque que les conflits politiques entre les différents groupes de réfugiés prennent une forme violente dans les pays d'accueil. Si l'on veut éviter de tels développements, il faut tenir compte de cette éventualité, tout comme du renouveau des tendances extrémistes nationalistes ou religieuses.

Développement des forces armées, armement et désarmement

Les armées ne seront pas démantelées en Europe. Elles sont au contraire jugées indispensables au maintien de la paix. Les effectifs des forces armées diminueront cependant, pour autant que de nouvelles percées soient réalisées en matière de désarmement. Dans l'immédiat, l'Europe restera le continent le plus armé de la planète.

Les armes nucléaires ne disparaîtront pas non plus. Il est possible que leur nombre soit réduit et qu'elles jouent plus que par le passé un rôle politique au service de la prévention des conflits. Il n'en reste pas moins qu'elles représentent un potentiel de destruction que l'on ne saurait négliger. Il ne faut pas oublier non plus le risque de dissémination de la technologie nucléaire dans le Tiers monde. Un nombre croissant de pays y dispose en effet de possibilités techniques suffisantes pour produire les matières fissiles nécessaires à la fabrication d'armes nucléaires.

Il est prévu de réduire par traité la capacité de mener des opérations offensives de grande envergure, alliant surprise et rapidité d'exécution. Les armées ne seront pas privées pour autant de toute capacité offensive. Les délais de préalerte s'allongent sur terre, mais non dans les airs. Si l'on parvient à réduire les formations permanentes et à rendre les armées plus dépendantes de la mobilisation de leurs réservistes, les forces aériennes prendront encore plus d'importance. La diminution de la densité des forces terrestres renforce l'importance des organes de conduite et de reconnaissance, ainsi que des services de renseignements. La souplesse, la puissance de feu et la mobilité des troupes prennent une signification accrue. Dans un conflit futur, la puissance de feu restera l'élément le plus mobile du champ de bataille. Dès lors, la ligne de partage entre moyens militaires offensifs et défensifs risque de perdre de sa netteté, tandis que la diminution quantitative des armements peut renforcer le besoin de les moderniser. L'évolution technologique fulgurante à laquelle on assiste dans le domaine des armements accentue encore cette tendance.

On peut aussi noter une évolution des doctrines militaires. L'Union soviétique a annoncé qu'elle s'acheminait vers une nouvelle doctrine à caractère défensif. Vu les événements en Europe de l'Est, l'OTAN est en train de réviser pour sa part sa stratégie de «défense avancée». Les grands Etats ne renonceront pas pour autant à maintenir des forces armées rapidement disponibles, très mobiles et dotées d'une forte puissance de feu.

Le secteur militaire est entré dans une phase de transition. La mise en œuvre des nouvelles doctrines, de même que l'achèvement et l'exécution des accords existants ou attendus en matière de maîtrise des armements prendra du temps. Les intentions politiques peuvent changer rapidement, tandis que la réduction des arsenaux accumulés pendant des décennies est plus lente. Dans ces circonstances, une nouvelle crise en Europe pourrait avoir des conséquences fâcheuses si les protagonistes, surpris en plein processus de restructuration militaire, se sentaient plus vulnérables.

L'instauration de la confiance mutuelle est un préalable à la création d'un nouvel ordre européen qui pourrait déboucher un jour sur un nouveau système de sécurité valable pour l'Europe entière. Les armes étant souvent l'expression et

non la cause des tensions, cette ambition dépasse de loin le domaine purement militaire. Faute d'un contrôle suffisant du commerce des armes, des conflits violents peuvent éclater.

Le désarmement et la maîtrise des armements revêtent une signification particulière. Ils sont l'une des conditions nécessaires pour édifier à partir du contexte international actuel un ordre nouveau, libéral et stable. Des premiers pas importants ont été franchis dans ce domaine. D'autres percées essentielles paraissent vraisemblables. Le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) a, pour la première fois, conduit à la destruction vérifiée de toute une catégorie d'armements. La Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et le désarmement en Europe (CDE), à laquelle participe notre pays, a réalisé de sensibles progrès et continue dans cette voie.

Les Etats-Unis et l'Union soviétique ont l'intention de réduire leurs arsenaux nucléaires stratégiques. Les deux superpuissances sont en principe prêtes à entamer des négociations visant à réduire les armes nucléaires à courte portée. On admet aussi qu'il est nécessaire de diminuer les arsenaux chimiques. Des projets de traité existent d'ores et déjà. Etant donné qu'un certain nombre de pays tiers disposent d'armes chimiques, les superpuissances tiendront à conserver un arsenal minimum.

On peut admettre qu'après la conclusion des premières négociations sur la réduction des forces conventionnelles en Europe (FCE), d'autres pas seront franchis sur la voie du désarmement, soit par des actions unilatérales, soit au plan international. Cependant, l'évaluation des risques et dangers militaires ne peut en tout état de cause que se fonder sur les potentiels existants et disponibles, et sur l'intention de les engager.

Nouveaux accents dans l'éventail des dangers

Etant donné notamment que les nouveaux systèmes d'armes ont une plus grande capacité destructrice et que les interventions purement militaires entraînent des dommages plus importants et des coûts plus élevés, les conflits futurs entre pays industrialisés seront probablement davantage réglés en recourant à des moyens et des méthodes non militaires. Cependant, les armées servent également à faire pression sans qu'il en résulte nécessairement une guerre. Leur seule existence peut exercer un effet politique. C'est pourquoi les formes traditionnelles de la guerre pourraient dorénavant être toujours davantage remplacées par d'autres formes de conflits: la violence devient indirecte et cachée; elle s'attaque à la population civile, aux institutions et aux équipements de notre société moderne. Les éléments de la menace changent d'intensité et se présentent sous des formes multiples, parfois difficiles à saisir.

Ainsi, des stratégies indirectes tentent d'entamer la volonté de défense et d'affaiblir le système social et la structure politique de l'Etat par des formes de combat politico-psychologique; ces stratégies ont recours à des moyens économiques et financiers, ou encore à la subversion, mais n'utilisent la violence que dans une mesure limitée.

La détente Est-Ouest a entraîné un net reflux de la guerre idéologique. D'autres formes de conflits indirects pourraient gagner en intensité: chantage, pressions

politiques et économiques, activités de déstabilisation, sabotage, acquisition de renseignements et espionnage. Les activités de renseignements dirigées contre la Suisse s'orientent désormais moins vers le domaine militaire que, en priorité, vers les secteurs économiques et technologiques. Notre territoire continue d'être utilisé par des services secrets étrangers pour mener des actions dirigées contre des Etats tiers.

Il faut également penser aux menées violentes n'émanant pas des Etats et n'atteignant pas l'intensité d'une guerre. Dans le monde entier, des mouvements de toutes sortes recourent de plus en plus à des méthodes terroristes. Le théâtre des conflits internes ou interétatiques risque davantage d'être délibérément déplacé vers d'autres pays ou régions par le biais d'actes terroristes.

La Suisse peut en outre servir de pays de transit ou de base logistique pour des terroristes, d'origine européenne ou non, qui tirent parti du caractère ouvert de notre société, et qui, par exemple, utilisent abusivement ou contournent notre législation sur le commerce des armes. On ne saurait pas exclure non plus que des personnes et des installations situées à l'intérieur même de notre pays soient prises pour cibles d'actes terroristes. L'expérience nous a enfin appris que des organisations extrémistes indigènes représentent elles aussi un potentiel de violence à l'intérieur même de nos frontières.

Dans le domaine de la criminalité internationale, on note de plus en plus de zones d'ombre qui affectent la sécurité du pays. Même si la Suisse n'est pas à proprement parler une base opérationnelle de la criminalité internationale, elle peut être utilisée comme maillon d'une chaîne d'opérations internationales.

Les activités du crime organisé qui touchent à la drogue, au trafic d'armes, à l'économie ou à l'environnement favorisent le développement de véritables mafias. Celles-ci cherchent même à acquérir une influence politique. La menace qui en résulte croît et prend des dimensions inquiétantes pour la sécurité dans plusieurs Etats.

Dans la perspective d'une suppression des contrôles aux frontières, il faut s'attendre à une recrudescence du terrorisme, de l'extrémisme violent et de la criminalité internationale si cette tendance n'est pas contenue par des mesures coordonnées de défense.

Conséquences politico-militaires pour la Suisse

L'analyse des implications possibles de l'évolution politico-militaire pour la Suisse permet de dégager deux tendances nettes.

L'évolution politique et les déclarations d'intention des gouvernements, affirmant leur volonté de renoncer à la force et à la menace pour régler les conflits, permettent d'espérer une détente durable. Concrètement, cet espoir se fonde sur le fait que, depuis l'époque de la confrontation Est-Ouest, la menace a manifestement reculé et les démarches entreprises pour instaurer la confiance, maîtriser les armements et vérifier le désarmement évoluent favorablement.

Mais les risques de conflit subsistent: ils résident dans la possibilité de voir s'exacerber les différends, mais surtout dans le maintien de potentiels militaires qui bien qu'en voie de diminution, demeurent importants à long terme, tout

comme d'autres moyens de pression. La persistance de ces dangers tient à l'incertitude qui pèse sur l'évolution en cours, laquelle s'étendra probablement sur de nombreuses années.

Même si cette éventualité peut paraître peu probable aujourd'hui, il n'est pas exclu que de nouveaux protagonistes, profitant de l'insouciance des peuples concentrés sur les perspectives de paix, prennent des initiatives militaires propres à réaliser leurs desseins. De nouveaux conflits ouverts pourraient éclater, même en Europe, ou s'étendre jusqu'à notre continent. Compte tenu de ces possibilités, on ne peut, pas plus que par le passé, exclure des développements qui pourraient prendre les formes suivantes ou des formes analogues:

- des troubles politiques ou sociaux s'étendent à la Suisse ou sont introduits dans notre pays par des stratégies indirectes;
- des troupes ou des unités étrangères sont contraintes de pénétrer sur le territoire suisse;
- des puissances étrangères tentent d'utiliser militairement notre espace aérien et notre territoire dans leurs combats contre leurs adversaires principaux;
- la Suisse devient elle-même la victime d'un chantage visant à obtenir certaines concessions politiques ou autres, voire à prendre le contrôle de parties du territoire ou de voies de transit et de communication importantes.

En revanche, on ne peut guère considérer comme vraisemblable l'idée d'une attaque principale contre la Suisse, visant délibérément la conquête de notre pays.

Cela dit, 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 transversales d'acheminement des marchandises et de l'énergie;
- d'accroître autant que notre neutralité le permet notre coopération aux mesures de confiance et de sécurité.

Les facteurs politico-militaires précités détermineront de façon décisive la sécurité extérieure et intérieure de la Suisse. Ils devront infléchir notre politique de sécurité, notamment pour ce qui concerne l'armée.

Scénarios de base en matière de sécurité

La dynamique des changements, notamment en Europe, et les nombreux problèmes mondiaux déjà mentionnés rendent toute prévision aléatoire. Il est pourtant nécessaire de se faire une certaine idée de l'avenir afin de donner une direction à notre action et de maîtriser autant que possible notre destin, également dans le domaine de la politique de sécurité.

Dans cette perspective, nous résumons de façon schématique dans les quatre scénarios de base ci-après, les facteurs qui peuvent affecter le développement de

notre politique de sécurité et devraient déterminer la stratégie exposée plus loin. Il va de soi que les facteurs en question ne se présentent jamais aussi simplement dans la réalité et que leur articulation peut changer.

Les deux premiers scénarios de base indiquent deux variantes extrêmes, alors que les scénarios trois et quatre décrivent des menaces inéluctables.

Premier scénario:

Sécurité par l'entente et la coopération

Ce scénario part de l'hypothèse que l'évolution positive en Europe se poursuit. La confrontation bipolaire entre les puissances et les blocs militaires fait place à un équilibre nouveau fondé sur la coopération et le respect mutuel des intérêts des Etats en matière de sécurité. Les forces armées et leurs potentiels s'orientent graduellement et de manière systématique vers des fonctions défensives et sont progressivement ramenés à un niveau minimum, qui assure une stabilité propre à prévenir les conflits, mais interdit le succès de menées agressives.

Des progrès continuels en matière de désarmement et de maîtrise des armements, des mesures de confiance et de sécurité, ainsi qu'un système généralisé de vérification, contribuent à asseoir la conviction que ce retournement de tendance sera durable.

L'état de «paix par la peur» s'efface au profit d'un état de «paix par la compréhension», au fur et à mesure que les conditions d'une cohabitation pacifique des peuples s'améliorent, grâce au renforcement de la démocratie, du respect des droits de l'homme, ainsi que de l'interpénétration et de la coopération entre les économies. L'ordre de sécurité prend en compte les intérêts de tous les Etats européens. Des conflits armés du type de ceux que l'on a connus par le passé ne sont plus à craindre sur notre continent.

Deuxième scénario:

Retour à la confrontation et émergence de nouveaux dangers

Ce deuxième scénario se fonde sur le fait que des affrontements militaires en Europe sont encore possibles. Même si le retour redouté à un conflit généralisé entre les blocs militaires paraît peu vraisemblable et bien que l'on puisse compter avec des temps de préalerte assez longs, des démonstrations de force et des engagements de troupes ne peuvent toutefois être complètement exclus. En effet, les détonateurs politiques et les forces armées demeurent.

Les transformations rapides engendrent l'incertitude et l'insécurité. Il n'est pas encore certain que la démocratie triomphera dans tous les pays. Surtout, la voie qu'empruntera en particulier l'Union soviétique est imprévisible. Des conflits de frontières et de nationalités pourraient s'étendre à des régions entières. Les potentiels militaires importants qui, malgré la conclusion de nouveaux accords de maîtrise des armements, se maintiendront encore des années en Europe, seront utilisés à des fins de pressions politiques. De toute manière, les puissances estiment nécessaire de conserver jusqu'à nouvel ordre des forces suffisantes tant pour assurer leur propre sécurité que pour des raisons liées à la stabilité.

Des développements politico-militaires négatifs et belliqueux hors d'Europe provoquent le retour à de dangereuses confrontations. La prolifération d'armements

sophistiqués à longue portée dans des pays peu stables ou soumis à la dictature apporte un regain de vigueur à la militarisation des relations internationales. Les superpuissances, en partie aussi de nouvelles alliances militaires, engagent des forces rapidement disponibles et très mobiles, dotées des armements les plus modernes. Même des Etats plus petits recourent aux troupes dont elles disposent pour défendre leurs intérêts.

Troisième scénario:

Violence infra-guerrière

L'emploi de la force dans ses formes les plus diverses reste une réalité. Même si l'usage de la force ne franchit pas le seuil de la guerre, il peut prendre une ampleur telle qu'il porte atteinte aux objectifs de la politique de sécurité et à ceux de l'Etat. Ainsi, même dans une période de détente internationale, des conflits mettant en œuvre des moyens terroristes se produisent périodiquement. Ce type de recours à la force a les causes les plus diverses. Des motivations politiques, nationalistes, racistes, sociales ou ethniques peuvent servir de catalyseur à la violence. En outre, il n'est pas rare que des conflits lointains s'étendent à des Etats tiers. Il est d'autant plus difficile de pallier ces dangers.

En Europe aussi, le terrorisme et les actes de sabotage peuvent conduire à des situations analogues à la guerre, situations que connaissent déjà certains pays extra-européens. De même, ici ou là, les machinations de grandes organisations criminelles réduisent à néant les actions préventives de la police. La détresse économique et la destruction de l'environnement engendrent progressivement des migrations importantes qui ignorent les frontières et ne se déroulent pas toujours pacifiquement.

Quatrième scénario:

Vulnérabilité croissante de la société moderne

Il faut constamment tenir compte du risque de catastrophe. Les causes peuvent être naturelles, techniques ou guerrières, alors que les effets sont locaux, régionaux, nationaux ou internationaux.

Même si une certaine auto-discipline parvient à s'imposer dans notre mode de vie, la société de consommation moderne est tributaire du progrès économique et d'une technologie diversifiée si elle entend satisfaire les besoins. La vulnérabilité de la société et le risque de catastrophes techniques aux conséquences suprarégionales augmentent en conséquence. Des catastrophes d'origine naturelle peuvent causer des effets semblables, encore que ceux-ci ne dépassent généralement pas le cadre régional.

L'engagement de moyens de destruction massive nucléaires, chimiques et biologiques demeure toujours possible. On doit donc aussi tenir compte des effets secondaires non voulus qui pourraient en découler. En outre, il n'est pas exclu que des accidents se produisent avec ces armes. Même s'il est prévu de réduire, voire d'éliminer de telles armes, elles restent encore largement disponibles. Des indices clairs montrent en outre que certains Etats, qui jusqu'ici ne possédaient pas de tels moyens, sont sur le point de s'en doter. L'emploi de ces armements peut être envisagé en cas de conflit.

Nécessité de poursuivre la réflexion sur les chances et les dangers

Nous venons de montrer dans les paragraphes précédents que, dans les domaines ne relevant pas de la politique de puissance, l'éventail des évolutions possibles est large et peut comporter à moyen et à long terme des risques considérables pour l'humanité. Une grande incertitude entoure le rythme et les modalités d'apparition de ces dangers, comme aussi les développements de la politique de sécurité proprement dite, compte tenu de l'existence et de l'accroissement en de nombreux points du globe de potentiels de destruction militaires. La situation politique peut subir de brusques changements et des conflits plus ou moins graves peuvent déboucher sur des engagements armés.

A cela s'ajoute que les différents types de dangers sont étroitement liés. Certains développements dans un secteur peuvent affecter d'autres domaines et conduire, le cas échéant, à un renforcement mutuel de dangers d'origines différentes. L'impact de l'évolution démographique sur la société, l'économie et l'écologie illustre bien ce phénomène.

La maîtrise de problèmes aussi interdépendants requiert plus que jamais une conjugaison des efforts. Cette exigence concerne en particulier les actions menées en dehors de la sphère purement politico-militaire. Il ne suffit pas de considérer certains aspects de façon isolée: il faut au contraire rechercher des solutions qui tiennent compte de la complexité et en partie aussi de l'évolution rapide des problèmes. Dans de nombreux cas, les solutions ne sauraient être recherchées uniquement sur le plan national, mais impliquent une coopération internationale qui seule permet de tenir compte du caractère global des dangers.

Compte tenu de l'ampleur des dangers actuels autres que politico-militaires et de l'incertitude liée à leur évolution, mais aussi en raison de la détente politique et militaire en Europe, il est normal que la population suisse ait profondément modifié sa perception de la menace. Nombreux sont ceux qui considèrent que les dangers autres que politico-militaires sont devenus les plus importants et qui ne comprennent plus très bien pourquoi nos efforts en matière de politique de sécurité restent nécessaires.

Comme nous l'avons exposé, la complexité de tous ces développements et l'évolution constante de l'éventail des chances et des dangers ne permettent pratiquement pas, dans le cadre du présent rapport, d'apprécier ce qu'ils représentent pour la survie de la Suisse et de fixer les priorités. Un ordonnancement des tâches qu'implique la survie de notre pays doit constamment évoluer et s'adapter avec souplesse aux mutations de l'environnement général.

Il serait faux d'opposer les uns aux autres les différents types de dangers. Dans un monde largement détruit, l'utilité d'une politique de sécurité serait discutable. A l'inverse, dans un environnement intact, une vie sans liberté perdrait sa raison d'être. Tous les domaines contribuant à la survie méritent notre attention et notre engagement. Ils doivent disposer de tous les moyens qui, d'après des critères de nécessité, d'efficacité et de rentabilité, se révèlent indispensables à la réalisation de leurs tâches constitutionnelles. Il serait prématuré de vouloir donner des directives strictes pour l'attribution des moyens. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent garder toute liberté, dans les programmes gouvernementaux, les

plans financiers et les budgets, d'adapter constamment les priorités de la politique fédérale, en fonction de nouvelles appréciations de la situation.

L'analyse des développements politico-militaires, objet essentiel du présent rapport, montre d'une part que de nouveaux espoirs se sont fait jour dans ce domaine, mais d'autre part que nous évoluons dans un monde en mutation, plein d'incertitudes et de risques. L'imprévisibilité qui caractérise la situation actuelle engendre une certaine instabilité. C'est là peut-être le principal problème auquel notre politique de sécurité est confrontée. L'histoire, même récente, démontre que l'inattendu ne peut jamais être écarté. Des événements insignifiants peuvent avoir des conséquences surprenantes. L'action raisonnable et responsable, mais tout aussi bien des actes désordonnés et irrationnels, peuvent déterminer les événements futurs. A l'avenir non plus, on ne pourra écarter des erreurs de jugement et, par conséquent, des décisions malheureuses aux effets considérables. Notre responsabilité à l'égard de la Suisse nous oblige à considérer de manière réaliste toutes les éventualités en matière de sécurité.

3 Notre réponse

Quelle sera notre attitude?

Objectifs de notre politique de sécurité

Considérant les chances et les dangers qui se dégagent du contexte international, la situation intérieure du pays et les buts de l'Etat définis à l'article 2 de la constitution, on peut énoncer cinq objectifs de politique de sécurité:

- assurer la paix dans la liberté et l'indépendance;
- maintenir notre liberté d'action;
- protéger la population et ses bases d'existence;
- défendre le territoire national;
- contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe.

Nous confirmons ainsi les objectifs visés jusqu'à présent et plaçons deux nouveaux accents, l'un sur la protection des bases existentielles de la population, l'autre sur la contribution à la stabilité internationale, notamment en Europe.

Assurer la paix dans la liberté et l'indépendance

Nous aspirons à une paix qui garantisse nos structures fédérales ainsi que notre régime libéral et démocratique fondé sur le droit. Pour y parvenir, nous devons notamment protéger les libertés individuelles, les droits de l'homme, les minorités, les personnes économiquement ou socialement défavorisées, la diversité culturelle de notre pays et la salubrité de l'environnement.

L'indépendance absolue est inatteignable, mais chaque Etat, en sa qualité de membre souverain de la communauté internationale, cherche à préserver le plus d'autonomie possible dans un réseau toujours plus complexe de dépendances. Volonté d'indépendance et volonté de collaborer au niveau international ne sont pas incompatibles.

Maintenir notre liberté d'action

Nous souhaitons maintenir la plus grande liberté d'action possible. Cet objectif se révèle d'autant plus important en cette période de ruptures et d'incertitudes. Nous pouvons perdre notre liberté d'action aussi bien par précipitation que par pusillanimité. La liberté d'action procède aussi de la souveraineté de l'Etat.

La liberté d'action présuppose que nous disposions des moyens qui nous permettent de résister à des pressions extérieures. Ce faisant, nous remplissons aussi les obligations internationales découlant de notre statut de neutralité permanente en rejetant toute exigence disproportionnée, quelle qu'en soit l'origine ou la nature.

Protéger la population et ses bases d'existence

Nous voulons autant que possible préserver notre population et ses bases existentielles des effets possibles des dangers politico-militaires ainsi que de ceux découlant de catastrophes d'origine naturelle ou technique. Garantir la survie de notre population et protéger nos infrastructures vitales sont d'une importance capitale. Comme auparavant, il s'agit en outre d'empêcher une occupation de notre pays.

Défendre le territoire national

Le territoire national constitue un élément inaliénable de notre Etat souverain. En cas de conflit, nous voulons le défendre efficacement et en rester maître dans toute la mesure possible. Protéger le territoire national signifie également être capable de contrôler son espace aérien et de le défendre avec succès.

Contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe

Ce n'est qu'en coopérant avec d'autres Etats que l'on résoudra toute une série de problèmes de sécurité, notamment dans le domaine de la prévention des conflits. En prenant part aux opérations de maintien de la paix, à la gestion des crises et à l'élimination des sources de conflit, notamment en Europe, nous apportons également une contribution essentielle à notre propre sécurité.

Stratégie de la politique de sécurité

La réalisation de nos objectifs amène le Conseil fédéral à placer trois accents en matière de politique de sécurité:

Premièrement, renforcer et consolider le processus de paix en Europe. Il s'agit de saisir les chances qui s'offrent aujourd'hui à nous dans ce contexte. La solidarité, l'engagement, la coopération et la disponibilité sont autant d'éléments qui nous permettront de poursuivre et de défendre nos efforts traditionnels de promotion de la paix.

Deuxièmement, protéger autant que possible la Suisse et sa population des dangers politico-militaires et d'autres recours à la force, pour autant que ceux-ci constituent toujours une menace, qu'ils réapparaissent ou se manifestent sous d'autres formes. Il importe avant tout d'empêcher la guerre par la capacité de défense et de résistance. Si la prévention de la guerre échouait, il conviendrait de

se défendre par tous les moyens militaires disponibles et par les moyens civils appropriés.

Troisièmement, engager les moyens adéquats de la politique de sécurité pour garantir la survie de la Suisse et de sa population. Il s'agit ici de l'action coordonnée des organes civils et militaires aux échelons fédéral, cantonal et communal aux fins de prévenir, de protéger, de secourir et de limiter les dommages.

Plus spécifiquement, notre stratégie de sécurité comporte quatre volets:

Promotion de la paix par la coopération et l'entraide

Notre volonté de collaborer à la mise en place d'un ordre mondial de paix plus sûr exige de nous une disponibilité et des moyens financiers accrus pour coopérer et participer aux actions d'entraide internationale. Il importe en outre de prendre davantage part aux efforts de gestion des crises. Notre but premier est de combattre les causes des tensions et non seulement les symptômes. Le Conseil fédéral estime qu'il faut s'attaquer aux racines des conflits en développant la coopération économique et politique, en renforçant les règles de droit régissant les relations internationales et en fournissant une collaboration aussi étroite que possible à la politique de sécurité et aux activités visant la promotion de la paix.

Globalement, il s'agit de développer la coopération économique internationale, de poursuivre et de renforcer l'aide au développement. Ces deux types d'actions doivent contribuer à élever le niveau de vie des populations, consolider les structures économiques et, indirectement, accroître aussi la stabilité politique. Sur le plan juridique, la Suisse soutiendra avec vigueur les efforts de la communauté internationale, notamment de l'ONU et de ses institutions spécialisées, visant à maintenir la paix et à faire respecter le droit international. Notre pays est depuis longtemps persuadé que le droit doit prévaloir sur la force dans les relations interétatiques. C'est pourquoi il voit dans le développement et la mise en œuvre de règles de droit international une contribution essentielle à la stabilisation des relations internationales.

Pour ce qui est de la coopération en matière de politique et de sécurité, nous voulons développer nos traditionnels bons offices (p. ex., en représentant les intérêts de pays tiers, en servant de médiateur dans des conflits ou en accueillant des conférences internationales sur notre territoire). A cette tâche de puissance protectrice viendront s'ajouter de nouvelles activités concernant le maintien ou le rétablissement de la paix entre pays tiers. Nous voulons participer à des opérations de maintien de la paix conjointement avec d'autres pays. En plus du soutien matériel et de l'engagement d'observateurs, nous devrons à l'avenir envisager l'envoi de troupes (casques bleus).

En Europe, nous prendrons part à l'édification d'un ordre de sécurité solide. Nous contribuerons par là non seulement à une meilleure stabilité sur notre continent, mais nous renforcerons parallèlement notre propre sécurité, celle-ci étant étroitement liée à celle de l'Europe dans son ensemble.

La prospérité économique et la stabilité politique étant connexes, il apparaît urgent au Conseil fédéral, également pour des considérations de politique de sécurité, de favoriser la coopération déjà engagée avec les pays d'Europe centrale

et de l'Est. Du point de vue politique, il s'agit d'encourager les processus de réformes démocratiques dans ces Etats et de partager avec eux un fonds de valeurs juridiques et politiques fondamentales.

Le rapprochement futur entre l'Ouest, le Centre et l'Est de l'Europe devra autant que possible s'inscrire dans un cadre juridique. A long terme, les efforts visant une harmonisation juridique dans toute l'Europe peuvent revêtir une grande importance. D'ores et déjà, le respect général des droits de l'homme est un objectif essentiel de la CSCE. D'autres enceintes, comme le Conseil de l'Europe, pourraient jouer un rôle nouveau dans ce domaine.

La coopération en matière de sécurité au sens strict du terme requiert une multiplicité de mesures. Il s'agit de contribuer au développement des mesures de confiance et de sécurité dans le cadre de la CDE, à la vérification des accords et à la maîtrise des armements. Considérée sur un plan général, cette dernière activité fait partie intégrante de la politique suisse de sécurité. Nous devons, dans la mesure qui convient, nous engager davantage en faveur de la CSCE. Nous poursuivrons en particulier nos efforts en vue de la création d'un système de règlement pacifique des différends. Certaines spécificités de notre système de milice et de notre structure militaire défensive peuvent servir de modèle à la création en Europe de structures de sécurité propres à instaurer la confiance.

En remplissant nos devoirs d'Etat neutre, nous voulons aussi contribuer à la stabilité européenne. Nous prendrons part à des actions internationales ayant trait à la politique de sécurité, par exemple dans le cadre d'un dispositif européen visant la maîtrise des catastrophes. A cet effet, nous créerons les bases juridiques et prendrons les mesures nécessaires dans les domaines de l'organisation, du matériel et de l'instruction.

En ce qui concerne la recherche sur la paix et la polémologie, il faudra poursuivre une politique éprouvée en encourageant et en coordonnant les activités des centres de recherche existants. Petit à petit, les efforts combinés de l'administration et de la science devront être intensifiés afin de tenir compte des besoins accrus et des nouvelles exigences.

Prévention de la guerre par la capacité de défense

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 constitue toujours l'un de ses 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 le coût de l'opération et l'avantage qu'il pourrait en retirer. 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 souple; 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 un 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 par quels moyens il conviendrait de poursuivre la résistance.

Contribution à la sauvegarde des conditions d'existence

La vulnérabilité croissante de la société moderne nous oblige à faire appel aux moyens de la politique de sécurité pour garantir les conditions d'existence. Il s'agit d'abord de déterminer à temps tous les dangers existentiels, d'analyser ensuite les conséquences possibles pour la population et pour ses bases d'existence, puis de prendre à temps les mesures qui s'imposent en engageant tous les moyens disponibles.

Nous devons recourir davantage aux moyens de notre politique de sécurité pour protéger les biens vitaux spécialement menacés et pour surmonter les dommages occasionnés par des catastrophes d'origine naturelle et technique ou par d'autres situations de nécessité. Dans cette perspective, des tâches jusqu'ici jugées secondaires, comme par exemple l'engagement de l'armée ou de la protection civile pour la sauvegarde de l'environnement ou lors d'événements dommageables d'origine non-militaire, acquièrent une plus grande priorité. L'armée et la protection civile ont par conséquent une mission supplémentaire à remplir. En cas de catastrophe de dimensions suprarégionale ou nationale, il appartiendra le cas échéant à l'armée non seulement de fournir une aide d'urgence, mais dans certaines circonstances, de prendre la responsabilité de la conduite des opérations.

Préparation adéquate

Les trois composantes précitées de notre stratégie impliquent une préparation adéquate. En période de mutation, deux attitudes s'imposent: s'adapter résolument aux nouvelles conditions, mais aussi rester vigilant. Malgré la tendance réjouissante à la réduction des potentiels militaires en Europe, il demeure de la plus haute importance, spécialement pour un petit Etat neutre, de disposer de moyens militaires suffisants pour défendre son intégrité; on ne saurait en effet exclure des retournements de situation. Cela dit, il ne faut pas se refuser à toute réduction de nos moyens de combat, dans la mesure où elle peut se justifier par une évolution de toute évidence positive et fiable. Une plus grande souplesse et

une meilleure capacité de réaction nous permettront de saisir les chances et d'atténuer les risques du moment.

Les moyens de la politique de sécurité doivent être conçus et structurés de manière qu'ils puissent être adaptés sans grande difficulté à un cadre mouvant. Dans cette perspective, le facteur temps joue un rôle éminent. Tandis que certains instruments peuvent être ajustés rapidement, d'assez longs délais sont nécessaires pour que d'autres puissent répondre à de nouvelles exigences. La conduite stratégique et la diplomatie, par exemple, sont des moyens très souples. Ils permettent tour à tour de reconnaître à temps les tendances qui pourraient influencer durablement notre sécurité, d'anticiper mentalement les situations pouvant affecter notre position internationale et de prendre en temps opportun les mesures appropriées. En revanche, l'armée et la protection civile sont des organes très complexes qui, en comparaison, ont besoin de beaucoup de temps pour assimiler les doctrines et les structures qu'appellent de nouvelles missions.

4 Les moyens de notre politique de sécurité

De quels instruments disposons-nous pour mettre en œuvre notre stratégie?

Cette réorientation de notre politique de sécurité influe sur les moyens spécifiques de la défense générale. Il s'agit d'une part de poursuivre la mise en œuvre de mesures et d'activités déjà connues, et d'autre part de fixer clairement de nouvelles priorités. Certains moyens de notre politique de sécurité sont déjà entrés dans une phase de restructuration de longue haleine.

La notion de «défense générale» reste valable pour définir les moyens stratégiques par lesquels nous entendons atteindre les objectifs de notre politique de sécurité. Cette conception recouvre aussi bien l'organisation que la somme des mesures visant à assurer notre droit de libre disposition.

Engagement combiné des moyens

En comparant la stratégie et les moyens de notre politique de sécurité, on aboutit à la conclusion que les instruments actuels peuvent suffire, moyennant adaptation, 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.

Etant donné les conditions modifiées de notre politique de sécurité, pratiquement tous ses moyens 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. Ce n'est que de cette manière que nous serons finalement en mesure de maîtriser l'interdépendance et la complexité croissantes de notre environnement stratégique.

Au moment de répartir les ressources en argent et en personnel, il y aura lieu de tenir compte des objectifs et de la stratégie en matière de politique de sécurité. Il serait toutefois déplacé de fixer dès à présent des programmes contraignants. Il importe bien plus de revoir constamment la situation et d'arrêter les décisions qui s'imposent en fonction des circonstances et des disponibilités financières. Dans le cadre du budget pour 1991 et du plan financier établi jusqu'en 1994, le Conseil fédéral a déjà nettement infléchi sa position en gelant les investissements militaires à leur niveau de 1990, ce qui équivaut en termes réels à les réduire sensiblement.

Politique étrangère

La politique étrangère est le moyen stratégique d'affirmer notre souveraineté sur le plan international. Elle met en œuvre la politique de paix active et systématique du Conseil fédéral aussi bien en Europe que dans les régions du Tiers monde. La Suisse veut développer sa politique de paix afin de favoriser la stabilité internationale et, par là, préserver sa propre existence.

Neutralité

La neutralité est une règle de conduite éprouvée. Elle n'est pas un but de notre politique étrangère, mais seulement un moyen parmi d'autres de réaliser nos objectifs. Dès lors, il convient de réexaminer en permanence l'opportunité de notre politique de neutralité – comme le requiert toute politique – et de l'ajuster, le cas échéant, aux nouvelles conditions internationales. Cette tâche s'impose aujourd'hui à la lumière de l'évolution en Europe centrale et de l'Est, ainsi que du processus d'intégration en Europe occidentale.

Dans une Europe qui, après des décennies de confrontation Est-Ouest, est de plus en plus formée d'Etats de droit à régime démocratique, la neutralité prend une autre signification. L'Etat neutre ne remplit plus en priorité des fonctions de stabilisation et de médiation entre les blocs. Aujourd'hui, on lui demande de prendre des initiatives, de participer activement à l'édification d'un ordre de sécurité nouveau en Europe et d'être prêt à endosser de nouvelles responsabilités en matière de politique de sécurité. L'Etat neutre doit notamment participer activement au processus de la CSCE et l'encourager, car cet organisme pourrait devenir le pilier central du futur ordre de sécurité européen. Le Conseil fédéral songe en particulier au renforcement des assises institutionnelles de la CSCE. Le Département fédéral des affaires étrangères et le Département militaire fédéral ont été dotés de nouvelles divisions affectées à la politique de paix et de sécurité; elles sont chargées d'assumer de concert les tâches croissantes dans ce domaine.

Hors d'Europe, notre neutralité doit rester le fondement sur lequel reposent nos bons offices et nos efforts en faveur du maintien et de la promotion de la paix. Compte tenu des principes de solidarité et de disponibilité, la Suisse continuera d'apporter sa contribution à l'édification d'un monde stable, juste et pacifique. Lorsque les circonstances l'exigent, elle se range, même s'il faut prendre des sanctions économiques, aux côtés du front uni présenté par la communauté internationale face à une violation caractérisée du droit.

Règlement pacifique des différends

Le principe du règlement pacifique des différends complète l'interdiction de l'emploi de la force prévue par le droit international. Certes, ce principe ne peut résoudre les conflits; il peut tout au plus en empêcher l'escalade. Chaque fois qu'il en a l'occasion, le Conseil fédéral encourage la conclusion de traités ou l'adoption de clauses relatives au règlement pacifique des différends. Sur demande, il soutient la mise en œuvre de procédures d'arbitrage et met le territoire suisse à disposition pour le siège de tribunaux internationaux. Le Conseil fédéral s'engage activement en faveur du développement d'une méthode de règlement pacifique des différends, tout particulièrement dans le cadre de la CSCE.

Droits de l'homme

Les droits de l'homme constituent un fondement essentiel de la sécurité nationale et internationale. Leur respect et leur garantie sont des conditions indispensables à une paix durable et à la stabilité.

La Suisse intervient régulièrement auprès des gouvernements qui violent les droits de l'homme. C'est avant tout dans le cadre de la CSCE que la Suisse s'emploie, en Europe et sur le plan mondial, à promouvoir le développement de règles politiques et juridiques permettant de mieux protéger les droits de l'homme. Au Conseil de l'Europe, elle participe activement à la création de normes de droit international public. Dans la mesure où son statut de non-membre le lui permet, la Suisse collabore aussi à la commission des droits de l'homme de l'ONU. Une fois ratifiés les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et la Convention de l'ONU sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, le Conseil fédéral disposera d'une base juridique solide pour ses interventions en faveur des droits de l'homme.

Désarmement et maîtrise des armements

La Suisse a intérêt à ce que les efforts de désarmement et de maîtrise des armements aboutissent. Elle a ratifié tous les accords multilatéraux de désarmement; elle soutient en outre activement les efforts de la Conférence de Genève sur le désarmement, qu'ils visent à éliminer complètement et de manière vérifiable les armes chimiques sur le plan mondial, à empêcher une course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique ou à interdire le développement d'armes radiologiques et les essais nucléaires.

Notre pays soutient tous les efforts tendant à la fixation de normes internationales sur l'exportation des armements, afin que les mesures de promotion et de maintien de la paix ne puissent être compromises ou éludées. La Suisse s'engage en particulier en faveur de la non-prolifération des moyens de destruction massive nucléaires, chimiques et biologiques, ainsi que des missiles balistiques. Dans cette perspective, une adaptation du droit fédéral est actuellement en préparation.

En Europe, la CSCE devient le plus important forum de désarmement et de maîtrise des armements. Dans le cadre des négociations de Vienne, la réduction des armements conventionnels et de nouvelles mesures de confiance et de sécurité contribueront à la stabilité et à la disparition des blocs. Notre pays participe

activement à ce processus qui doit conduire en fin de compte à des négociations entre tous les Etats de la CSCE en matière de maîtrise des armements et de désarmement.

Droit humanitaire et droit de la guerre

Depuis la fondation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Suisse joue un rôle important dans l'élaboration et le développement du droit humanitaire. Celui-ci régit la conduite de la guerre et assure la protection des victimes civiles et militaires. Le Conseil fédéral ne cesse d'intervenir auprès des belligérants afin d'en faire respecter les principes. Il s'efforce d'encourager tous les Etats à ratifier les protocoles additionnels de Genève de 1977; il entend promouvoir la diffusion du droit humanitaire sur les plans national et international.

Coopération au développement et aide humanitaire

Si l'on ne réussit pas à atténuer à bref délai les problèmes économiques, sociaux et écologiques des pays en développement, l'élargissement du fossé Nord-Sud et la détérioration des relations internationales qui en résulteront pourraient aussi affecter la sécurité de la Suisse. C'est pourquoi la coopération au développement et l'aide humanitaire concernent également la politique de sécurité.

Par sa contribution à la solidarité internationale, la Suisse fournit une aide adéquate au développement autonome et durable du Tiers monde. Les instruments traditionnels de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, ainsi que les autres moyens de la politique étrangère et de la politique économique extérieure, devront être mieux coordonnés à l'avenir.

Mission de la politique étrangère

La politique étrangère garantit l'existence de notre Etat au regard du droit international et, en cas de guerre, contribue aux buts de notre défense.

Elle apporte son appui aux efforts tendant à jeter les bases institutionnelles d'un nouvel ordre de paix et de sécurité en Europe. Elle le fait

- en assurant la participation active de la Suisse au processus de la CSCE;
- en prenant part de façon constructive aux négociations sur la maîtrise des armements et le désarmement;
- en développant des idées nouvelles ayant trait aux méthodes et aux moyens de régler pacifiquement les différends;
- en contribuant à la vérification d'accords de maîtrise des armements et de désarmement.

La politique étrangère contribue à la stabilisation des relations interétatiques globales

- en élargissant la politique traditionnelle des bons offices;
- en encourageant l'essor de structures démocratiques et le respect des droits de l'homme dans le monde;
- en coopérant avec des buts précis au développement et à l'aide humanitaire, les problèmes d'immigration étant dûment pris en compte;
- en participant activement aux efforts internationaux qui visent à protéger et à conserver l'environnement, base essentielle de l'existence humaine;

- en appuyant la mise en œuvre de règles internationales limitant les exportations d'armements et en encourageant la non-prolifération des moyens de destruction de masse.

La politique étrangère apporte son aide sur le plan international, lors de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité, par l'engagement du corps d'aide en cas de catastrophes.

Armée

Dans le cadre de la politique de sécurité, l'armée a pour missions: la promotion de la paix, la prévention de la guerre et la défense, 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 à cet égard la participation à des opérations de maintien de la paix de l'ONU, la délégation d'observateurs de tout genre, le conseil en matière de doctrines défensives et de structures de milice, la protection de conférences et l'engagement d'experts militaires à des fins de vérification.

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 profitable. 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 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 d'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 en Europe, chaque belligérant doit être conscient qu'il ne lui serait pas permis d'utiliser l'espace aérien et le territoire de la Suisse. 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 d'abord 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 se destine exclusivement au combat à l'intérieur de nos frontières. Les dommages 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 au plan opératif avec d'autres Etats. Mais une telle possibilité pourrait entrer en considé-

ration si notre pays était 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 peser d'un grand poids sur les décisions. Cependant, par respect de notre neutralité, nos préparatifs en vue d'une telle situation doivent se limiter à l'étude des éventualités.

L'aide d'urgence en tant que 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 un lien étroit entre l'armée et les éléments civils de la défense générale. Ainsi, en situation de nécessité et grâce à l'organisation territoriale, l'armée peut aider à atténuer les effets des catastrophes et assurer le fonctionnement de la vie publique. Une adaptation de l'armée à cette mission supplémentaire devra intervenir afin de tenir compte des particularités du pays que sont l'exiguïté du territoire, la forte densité de la population, l'industrialisation et la vulnérabilité élevée de l'infrastructure.

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.

Structure et préparation

Compte tenu de l'évolution actuelle, l'organisation militaire la plus adéquate reste le système de milice. 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 citoyennes et citoyens, 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 milice 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 milice s'inspirant du modèle suisse.

Les membres de notre armée 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 les caractéristiques. Pour autant que le permettent 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 certaine 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 pouvoir à la mise sur pied des effectifs requis par les circonstances.

Réforme et réorganisation de l'armée

L'armée tient compte de la réorientation de la politique de sécurité et des transformations de la société. En effet, ces changements se répercutent sur l'armée. Les exigences de la vie militaire ne sont toutefois pas celles de la vie civile. Entre les unes et les autres, des tensions se feront toujours sentir. Des adaptations plus importantes doivent pourtant être apportées aujourd'hui aux conditions changeantes du milieu. La planification de l'instruction militaire et les impératifs de la carrière civile doivent être mieux accordés afin d'éviter des incompatibilités. C'est un préalable pour assurer, à l'avenir aussi, des cadres capables à notre armée de milice. Simultanément, l'on doit pouvoir attendre de la part des employeurs qu'il comprennent le besoin d'instruction de l'armée et acceptent de mettre à disposition des cadres à la hauteur destinés à une fonction militaire dirigeante.

La réorganisation prévue sous le sigle «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.

Notre armée doit demeurer efficace. En effet, malgré les réductions prévues, les potentiels militaires resteront considérables compte tenu de leur constante modernisation; leur engagement reste possible. Il faudra adapter l'instruction, l'armement, les équipements et les structures. D'un point de vue opératif, il s'agit de mettre en place des dispositifs terrestres et aériens suffisants, souples et conformes aux développements internationaux.

En plus de la mission de combat qu'elle doit remplir grâce à des formations puissantes et souples, 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 adaptés plus rapidement à la situation internationale. 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.

Mission de l'armée

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 à participer à des opérations internationales de maintien de la paix, ceci en collaboration avec les organes civils responsables;
- en assurant la protection armée des conférences internationales qui se déroulent sur le territoire helvétique.

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.

Protection civile

Protection de la population et aide d'urgence

La protection civile est bien développée dans notre pays. Elle contribue de façon essentielle à la protection de la population contre les effets des guerres et à l'aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique, ainsi que dans d'autres situations de nécessité. Ces deux tâches sont d'importance égale.

Lors de faits de guerre, il s'agit avant tout d'assurer la survie de la plus grande partie possible de la population. A cet effet, la préparation d'une solide infrastructure de protection est une mesure capitale. L'occupation préventive des abris doit être assurée par l'alarme et la diffusion de consignes sur le comportement à adopter. A ce propos, il est indispensable d'assurer en tout temps les liaisons entre la population et les organes de conduite de la Confédération, des cantons et des communes. Les organismes locaux de protection doivent en outre renforcer, éventuellement remplacer, les services civils d'intervention.

Lors de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité, il s'agit d'une part de limiter autant que possible les dommages en utilisant les infrastructures de protection disponibles, et d'autre part de réparer les dégâts afin de favoriser un retour rapide à la situation antérieure.

La protection civile contribue au maintien de la paix en renforçant la crédibilité de notre volonté de défense vis-à-vis de l'étranger. Elle joue un rôle central dans notre capacité de résistance au cas où notre pays serait impliqué dans un conflit armé. Son efficacité serait cependant limitée en cas d'emploi massif d'armes nucléaires entraînant des dommages très étendus. Mais il serait inopportun de ne garder à l'esprit que cette hypothèse extrême et de renoncer à la protection civile pour cette seule raison.

Grâce à la protection civile, notre pays est mieux en mesure de résister aux tentatives de chantage et de pression. La liberté d'action de nos autorités s'en trouve sensiblement améliorée.

De nombreuses mesures préparées en vue de faits de guerre trouvent aussi leur utilité en temps de paix, lorsqu'il s'agit de faire face à des catastrophes d'origine naturelle ou technique et à d'autres situations de nécessité. En pareil cas, la protection civile collabore étroitement avec les autres partenaires de la défense générale.

Les communes continuent de porter la responsabilité première de la protection civile. La structure de milice, reposant sur l'obligation de servir dans la protection civile pour les hommes et sur la participation volontaire des femmes, est la forme d'organisation adéquate. Les tâches dévolues à la protection civile ne peuvent être accomplies par un nombre restreint de professionnels ou se contenter du recours exclusif à des volontaires.

Réforme et réorganisation de la protection civile

La préparation des mesures préventives destinées à protéger la population doit être poursuivie de façon systématique. Il importe qu'à l'avenir, les moyens de la protection civile puissent être engagés de manière plus rapide et plus souple. L'instruction devra davantage tenir compte de l'aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité. Une instruction assurée par des professionnels augmentera la qualité des prestations, améliorera la motivation des personnes astreintes au service et renforcera la confiance de la population dans l'organisation de protection civile de leur commune.

Le projet «Protection civile 95», qui sera réalisé en harmonie avec la réorganisation de l'armée, impliquera un abaissement de l'âge de servir. La diminution des effectifs qui en résultera devra être compensée par une plus grande rigueur dans l'organisation.

Mission de la protection civile

Moyen à la disposition des autorités civiles, la protection civile

- prend les mesures nécessaires pour assurer la protection, le sauvetage et l'assistance de la population en cas de conflits armés;
- fournit, en collaboration avec les services d'intervention prévus à cet effet, une aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité;
- prend les mesures nécessaires à la protection des biens culturels pour le cas de conflits armés;

- est en mesure de participer à des opérations transfrontalières dans un cadre régional, en collaboration avec les organisations spécialisées en matière de sauvetage et d'aide en cas de catastrophes.

Politique économique et politique économique extérieure

Coopération internationale à des fins de stabilité

En favorisant la compétitivité internationale de l'économie suisse, les politiques économiques intérieure et extérieure contribuent de manière essentielle au bien-être et par là même à la stabilité politique de la nation. Dès lors, il leur incombe de s'insérer dans le cadre de la politique de sécurité.

D'une part, il s'agit de renforcer le tissu des relations économiques par la coopération internationale, de manière que les partenaires aient un intérêt déterminant à maintenir la stabilité et les possibilités de développement qui en découlent et trouvent trop coûteux de se dégager unilatéralement de leurs obligations. D'autre part, les considérations de politique de sécurité exigent que la Suisse, en raison de sa dépendance économique toujours plus grande à l'égard de l'étranger, continue de disposer d'un instrument apte à faire face à d'éventuelles tentatives de chantage.

Afin de considérer le rôle sécuritaire imparti à la coopération économique internationale, le Conseil fédéral s'engage en faveur de la consolidation des réformes économiques et de l'amélioration du niveau de vie dans les pays d'Europe centrale et de l'Est. Il ne s'agit pas seulement d'assurer une aide financière, mais aussi de développer les relations commerciales et de promouvoir le cas échéant la coopération économique et technique. Ces efforts sont poursuivis en étroite collaboration avec la CE, l'AELE et l'OCDE.

Répartition des risques par la diversification

Le maintien d'une certaine autonomie au sein d'un réseau de dépendances mondiales constitue le deuxième objectif sécuritaire de nos politiques économiques intérieure et extérieure. Il s'agit par principe de diversifier suffisamment nos sources d'approvisionnement et nos débouchés par de nombreux accords, afin de diminuer le risque de pression en cas de crise. Notre politique économique extérieure à vocation universelle répond à ce souci de sécurité.

Liberté d'action dans le domaine monétaire

En situation extraordinaire, le maintien de la liberté d'action au plan monétaire revêt une importance cruciale. Dans ce contexte, il s'agit notamment d'assurer par des mesures préventives la disponibilité de réserves monétaires suffisantes et le fonctionnement des marchés financiers. A cet effet, les finances fédérales doivent veiller à la solvabilité de la Confédération. Le fonctionnement de notre système financier et bancaire doit être aussi garanti en situation extraordinaire.

Mission de la politique économique et de la politique économique extérieure

La politique économique et la politique économique extérieure contribuent à assurer et à développer un état de stabilité globale

- en renforçant la coopération économique internationale;

- en consolidant la liberté de commerce sur le plan mondial et en améliorant les possibilités d'accès au marché, notamment pour les pays en développement;
- en promouvant les accords internationaux et les tribunaux d'arbitrage afin d'éviter et de régler les différends de nature économique.

La politique économique et la politique économique extérieure s'attachent à

- conduire une politique monétaire et financière soucieuse de stabilité;
- faire en sorte que la Suisse reste un centre d'activité économique attrayant grâce au fonctionnement des accords commerciaux et au maintien d'un cadre économique favorable;
- répartir les risques par la diversification des exportations et des importations;
- assurer l'approvisionnement de la Suisse en situation extraordinaire.

Approvisionnement économique du pays

La Suisse est plus exposée que d'autres nations industrialisées aux perturbations économiques, car elle est largement tributaire de l'étranger pour son approvisionnement en énergie, en matières premières et, partiellement, en denrées alimentaires. Des crises internationales, des guerres, des tentatives de chantage économique, de mauvaises récoltes ou d'autres catastrophes peuvent porter atteinte, au moins dans certains secteurs, à l'approvisionnement du pays en biens et en services de première nécessité. Pour maîtriser les difficultés d'approvisionnement, il est donc indispensable de constituer des réserves et de préparer des mesures de réglementation. Celles-ci, fondées sur la nouvelle loi sur l'approvisionnement économique du pays, peuvent aussi être prises pour surmonter des difficultés d'approvisionnement d'origine économique ou consécutives à un chantage politique, voire à des catastrophes naturelles ou autres. Les organes d'approvisionnement économique du pays n'interviennent que dans les cas de pénurie qualifiée que l'économie ne peut plus maîtriser seule. Différentes mesures ont été préparées; elles peuvent être appliquées séparément ou combinées selon le degré de pénurie.

La contribution de la politique agricole dans le cadre du plan alimentaire consiste à maintenir une agriculture suffisamment productive pour remplir les tâches qui lui sont confiées en période de nécessité et pour nourrir la population dans toute la mesure du possible.

Constitution de réserves

La constitution de réserves obligatoires est le fondement de notre politique d'approvisionnement. Les réserves obligatoires couvrent les besoins vitaux dans les domaines où nous sommes extrêmement dépendants de l'étranger. Dans le cadre de l'agence internationale de l'énergie (AIE), la Suisse est notamment tenue de maintenir des réserves de produits pétroliers. L'ajustement des réserves obligatoires aux modifications structurelles de l'économie est une tâche permanente. Etant donné les coûts, il faut distinguer ce qui est souhaitable de ce qui s'avère indispensable.

Garantie de la production intérieure

Pour assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires, les instruments de l'aménagement du territoire réservent des surfaces cultivables adéquates

(surfaces d'assolement), tandis que la politique agricole permet de maintenir un potentiel de production suffisant. Dans le domaine industriel, les fournitures en biens d'importance vitale sont garanties essentiellement par la constitution de réserves, le recyclage et la préparation de mesures de réglementation.

Mesures de réglementation

L'Etat n'intervient dans un but de régulation que si l'économie ne peut surmonter la crise par ses propres moyens. Dans ce cas, diverses mesures sont prévues pour assurer un approvisionnement ordonné, notamment le contingentement, le rationnement, les restrictions de la consommation, la coordination des transports et les prescriptions de fabrication.

Autres moyens et nouvelles conditions-cadres

Les objectifs de l'approvisionnement économique du pays ne peuvent être atteints par les seuls instruments précités. Il est tout aussi important de veiller à ce que notre pays dispose en temps de crise de moyens de transport et de communication suffisants à l'intérieur de nos frontières et à l'étranger (p. ex., des bateaux de haute mer). En outre, il faut garantir la main-d'œuvre nécessaire. Par exemple, selon la situation, le secteur tertiaire, ainsi que nos exportations et nos importations, devront être engagés judicieusement au service de l'approvisionnement du pays.

L'accomplissement de ces tâches diverses et complexes repose sur le système de milice. L'économie privée dispose des connaissances techniques et de l'expérience nécessaires; l'exécution administrative est du ressort de la Confédération, des cantons et des communes.

L'évolution de l'intégration européenne et des négociations agricoles est analysée en permanence afin de déterminer les effets sur l'économie suisse et sur les divers domaines de l'approvisionnement du pays.

Mission de l'approvisionnement économique du pays

L'approvisionnement économique du pays

- assure l'approvisionnement de notre pays en biens et services vitaux pour les cas de pénurie d'origine politico-militaire et de carences graves;
- constitue à cet effet des réserves, notamment des stocks obligatoires;
- assure des possibilités de transport et de communication suffisantes;
- s'efforce d'atteindre un niveau approprié d'autarcie dans le domaine alimentaire;
- prépare les mesures de conduite et de coordination nécessaires, notamment le contingentement, le rationnement, les restrictions de la consommation, la coordination des transports et les prescriptions de fabrication.

Protection de l'Etat

Nouveaux accents

Le but de la protection de l'Etat est de garantir l'ordre juridique et social de notre pays. Alors que dans le climat de confrontation Est-Ouest la défense contre la subversion idéologique et les activités des services de renseignements avaient la priorité, une réorientation des activités est en cours. Vu la normalisation progres-

sive des relations interétatiques en Europe, on doit s'attendre à un reflux de l'espionnage militaire. En revanche, l'espionnage économique constitue un danger croissant pour notre pays et pour toutes les entreprises vouées au développement et à la production de biens de haute technologie et à forte composante d'innovation.

La lutte contre le terrorisme international garde toute sa raison d'être. Le développement des relations économiques mondiales donne une importance accrue à la lutte contre le crime organisé. Il convient d'empêcher que notre régime libéral et démocratique soit exploité à des fins illégales: trafic de drogue et d'armes ou affaires financières. Une attention particulière doit être portée à l'émergence d'atteintes criminelles à l'environnement.

Réorientation des mesures préventives de protection de l'Etat

Le Conseil fédéral considère qu'en raison des bouleversements internationaux et des discussions entamées sur les mesures préventives de protection de l'Etat, il est nécessaire de redéfinir l'orientation de cette partie importante de la défense générale. Nous tiendrons compte à cet égard des postulats suivants:

- les citoyens doivent disposer d'un espace de liberté aussi large que possible; l'Etat ne doit intervenir que dans la mesure indispensable à l'accomplissement de ses tâches;
- une souplesse et un doigté particuliers s'imposent si l'on veut s'adapter en permanence à des dangers qui évoluent rapidement et proportionner les moyens à la menace;
- la protection de l'Etat doit être conduite et contrôlée par l'autorité politique.

Mission de la protection de l'Etat

Les responsables de la protection de l'Etat ont pour tâches de

- constater à temps les activités visant à changer l'ordre étatique par des moyens illicites, notamment par le recours à la violence;
- prendre les mesures préventives, et au besoin répressives, indispensables à la lutte contre l'espionnage, le terrorisme, l'extrémisme violent et le racisme;
- participer à la lutte contre le commerce illégal des stupéfiants ou des armes et contre le crime organisé.

Information

Notre politique d'information en matière de politique de sécurité repose sur la liberté des médias. Les institutions de l'Etat doivent faire en sorte que leurs intentions et leurs actions soient comprises par le public. L'information doit être véridique, objective, complète et actuelle. En dernière analyse, l'information va à fins contraires si elle est manipulée, si elle dissimule les aspects gênants, enjolive la situation et donne ainsi une image fausse ou tronquée de la réalité. Une présentation correcte des moyens et des mesures de notre politique de sécurité vis-à-vis de tous les pays tiers contribue de façon non négligeable à la prévention des conflits.

Information en situation normale

En situation normale, l'information en matière de politique de sécurité est essentiellement diffusée par les médias: presse, radio, télévision et agences de presse. En outre, les exécutifs et les administrations de la Confédération, des cantons et des communes informent directement. Sur le plan fédéral, les départements et les éléments de la défense générale ont une mission indépendante d'information; l'Office central de la défense se limite à la diffusion d'informations générales sur le but, l'objet et la nature de la politique de sécurité.

Information en situation extraordinaire

En situation extraordinaire, les organes d'information ont une tâche double: d'une part, ils doivent satisfaire le besoin légitime de la population de connaître la situation et les dispositions prises pour y faire face. D'autre part, une information continue, actualisée et véridique peut contribuer de manière déterminante à maîtriser une crise. Ce n'est qu'ainsi que les autorités peuvent renforcer la confiance dans la conduite politique et maintenir la volonté de défense.

Le besoin d'information du public est particulièrement important en situation extraordinaire. En temps de crise, les autorités ne doivent pas seulement se manifester par les mesures qu'elles prennent, mais elles doivent aussi être présentes à travers les moyens de communication. La coordination – trans-frontalière au besoin – de l'information au sein des organes étatiques joue un rôle spécialement important en temps de crise. Des informations contradictoires peuvent très rapidement porter atteinte à la crédibilité des autorités.

Les échelons de conduite à qui incombe la maîtrise des situations extraordinaires sont aussi responsables de l'information. Ils doivent pouvoir s'appuyer à cet effet sur une organisation adéquate. Le Conseil fédéral quant à lui dispose de la centrale d'information de la Chancellerie fédérale, dont la tâche principale est de renseigner le public et les cantons sur les intentions du gouvernement et les mesures qu'il arrête.

Lorsque les médias civils ne sont plus à même de remplir tout ou partie de leur mission d'information, le Conseil fédéral peut faire appel à la Division presse et radio (DIPRA) du Département fédéral de justice et police. Cet organe complète ou remplace les médias civils; il peut aussi être engagé au profit des cantons. Afin de pouvoir remplir sa mission, la DIPRA dispose d'une infrastructure protégée et de sa propre organisation de recherche de l'information. Des organes chargés de l'information existent également dans les états-majors civils de conduite des cantons, des districts et des communes.

Mission des organes d'information

Dans toutes les situations, les organes responsables de l'information veillent à ce que

- les médias puissent remplir leur mission de la manière la plus large possible;
- les intentions et les actions des autorités dans le domaine de la sécurité soient exprimées clairement dans le pays et à l'étranger, sous réserve des prescriptions de maintien du secret.

En situation extraordinaire, les organes responsables de l'information assurent en outre que

- la population soit informée des faits et mesures importants pour sa survie;
- les informations les plus importantes parviennent à la population, même lorsque les médias civils ne sont plus à même de fonctionner.

Coordination des mesures et des moyens

Coordination appropriée et engagement optimal des moyens

Du fait que la quasi totalité des instruments de la politique de sécurité contribuent à la promotion de la paix, à la prévention de la guerre ainsi qu'à la sauvegarde des bases d'existence, il importe de promouvoir une plus grande coordination entre les moyens civils et militaires à tous les niveaux. Une coordination appropriée des mesures à prendre et l'engagement optimal des moyens constituent la tâche essentielle des organes de conduite.

Au niveau de la Confédération, il appartient aux organes directeurs de la défense de préparer la coordination. Une infrastructure commune facilite l'exécution de cette tâche multiforme et complexe. La collaboration est poussée jusqu'à la mise en place de véritables services coordonnés dans les domaines de l'approvisionnement, des services sanitaires et vétérinaires, des transports, du service de protection AC, des transmissions, de la réquisition, de l'aumônerie, du service météorologique et du service des avalanches.

En prévision de la réorganisation de l'armée et de la protection civile, ainsi que des nouvelles tâches qui leur seront dévolues, les principaux efforts de ces prochaines années tendront à délimiter les responsabilités respectives des partenaires de la défense générale et à redéfinir la nature et l'étendue de leur coopération. De plus en plus, l'infrastructure purement civile (p. ex., celle de l'industrie, des centrales de distribution et des arts et métiers) doit aussi être intégrée dans la défense générale. Il est à cet égard indispensable que les moyens de la politique de sécurité deviennent encore plus polyvalents. Les futurs besoins de coordination concernent l'alerte et l'alarme, l'assistance, la protection des infrastructures, les missions de police, de secours et de sauvetage, ainsi que la gestion des ressources humaines. Dans le cadre des activités transfrontalières un besoin particulier se fait sentir en matière d'alerte et d'alarme.

L'indispensable coopération internationale en cas de catastrophes requiert une préparation interétatique à tous les échelons. La Confédération crée les conditions nécessaires pour que les cantons et les communes puissent agir à leur échelon respectif et préparer la collaboration avec leurs voisins.

Contribution des organes de coordination à la politique de sécurité

Les partenaires de la défense générale, soit les autorités civiles fédérales, cantonales et communales, l'armée, la protection civile, les organes de l'approvisionnement économique et certaines organisations privées

- utilisent ensemble et dans toute la mesure du possible les infrastructures disponibles pour les situations ordinaires et extraordinaires;

- organisent en prévision de crises, de catastrophes ou de guerres l'engagement coordonné des moyens, de manière à satisfaire au mieux les besoins accrus propres à ces situations.

Conduite stratégique

La dynamique croissante de notre environnement stratégique et l'insertion de la politique de sécurité dans une politique générale de sauvegarde des conditions d'existence ont des répercussions sur la conduite stratégique. Le Conseil fédéral prend en considération les nouveaux risques et dangers; s'inspirant constamment des expériences accumulées et de leçons tirées des exercices de conduite, il procède aux améliorations qui s'imposent. Dans la perspective de la réorientation de la politique de sécurité, il appert cependant qu'un nouvel examen est nécessaire.

Les principes de conduite éprouvés ne sont pas remis en cause. A l'avenir, il sera indispensable de conserver un appareil de conduite adapté et conforme au principe de la proportionnalité; cet appareil doit permettre au gouvernement et au Parlement d'assumer leurs responsabilités en matière de politique de sécurité dans le respect des compétences démocratiques. Cela signifie la mise en œuvre de mesures actualisées, prises à temps et efficaces.

Le Conseil fédéral n'éprouve pas le besoin de proposer l'introduction dans la Constitution fédérale d'articles particuliers relatifs à l'état de nécessité; selon les données du moment, les situations extraordinaires impliquent soit une concentration (pleins pouvoirs), soit une délégation de compétences aux organes fédéraux ou cantonaux (délégation des attributions). Ces deux procédures sont préparées.

La conduite stratégique procède d'une réflexion continue. Il s'agit d'anticiper les chances et les dangers, de les confronter aux objectifs de notre politique de sécurité, à nos réflexions stratégiques et à nos moyens; cette démarche doit permettre, le cas échéant, de tirer de nouvelles conclusions et d'en déduire les mesures qui s'imposent. La marche à suivre varie selon la situation.

Conduite stratégique en situation normale

La tâche principale de la conduite stratégique en situation normale consiste à réviser et à ajuster en permanence la politique de sécurité et la défense générale, en fonction d'un environnement international et national en constante évolution. Il importe d'assurer la maîtrise des situations extraordinaires par une préparation et une coordination optimales des mesures.

Le Conseil fédéral est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de toutes les mesures concernant la politique de sécurité. Il dispose à cet effet de la Chancellerie fédérale, des organes directeurs que sont l'état-major et l'Office central de la défense, du Conseil de la défense, ainsi que de la Conférence de situation.

En tant qu'état-major général, la Chancellerie fédérale soutient le Conseil fédéral dans ses tâches de conduite gouvernementale. L'état-major et l'Office central de la défense, en qualité d'organes de conduite spécialisés, assistent le Conseil fédéral dans la direction de toutes les affaires liées à la défense générale,

particulièrement en ce qui concerne la planification, la coordination, la préparation et l'exécution des mesures. L'état-major de la défense se compose de représentants de la Chancellerie fédérale, des départements, de l'armée, de la protection civile et de l'approvisionnement économique du pays. L'Office central informe les cantons des intentions du Conseil fédéral et des mesures prises par la Confédération en matière de défense générale. Il les conseille et les assiste dans leurs préparatifs, forme les cadres civils et militaires nécessaires à la défense générale, les informe et oriente la population. Il entreprend des études fondamentales concernant la politique de sécurité et assure le bon fonctionnement de la Conférence de situation.

Le Conseil de la défense se compose de représentants des cantons et de différents secteurs de la vie publique. Il conseille sur le plan politique le gouvernement fédéral en matière de sécurité et de défense générale.

La Conférence de situation fournit au Conseil fédéral les bases nécessaires à l'appréciation de la situation au niveau stratégique. Elle établit à cet effet une synthèse des analyses de la menace et des appréciations de situation effectuées par les différents services de renseignements départementaux.

Conduite stratégique en situation extraordinaire

Les structures, fonctions et procédures utilisées en situation normale restent en principe les mêmes en situation extraordinaire. Lors du passage d'une situation normale à une situation extraordinaire, les structures de conduite sont resserrées et éventuellement complétées; les procédures sont simplifiées par souci de rapidité.

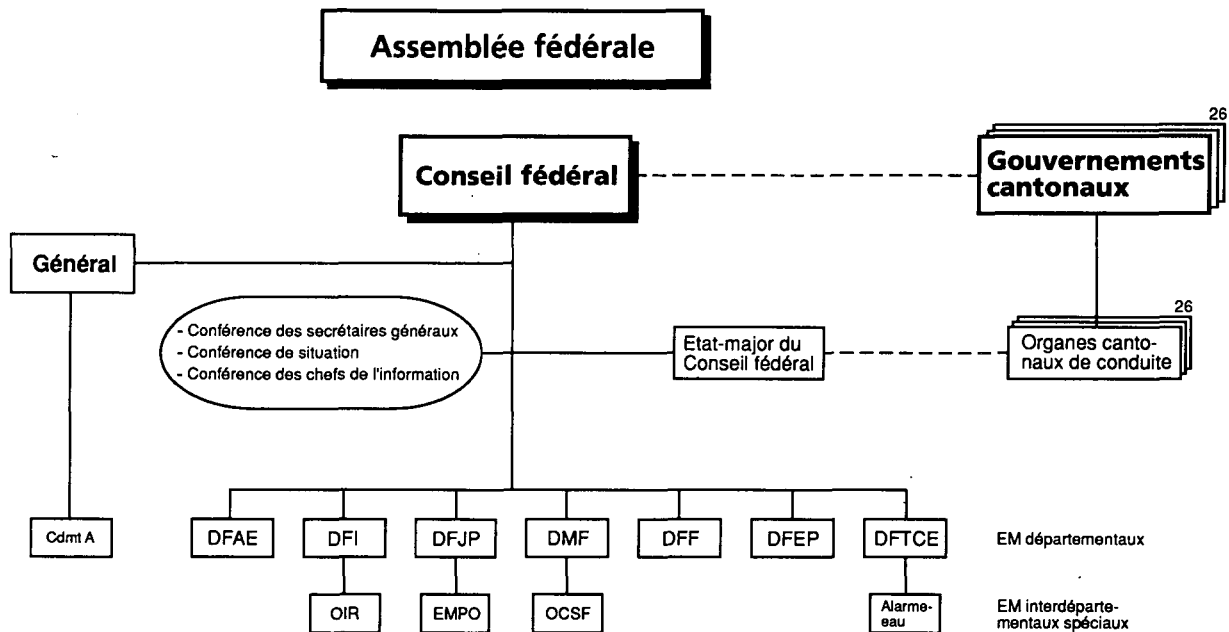
Le Conseil fédéral demeure l'autorité compétente pour la conduite de la politique de sécurité et de la défense générale, également en situation extraordinaire. Il est assisté par des états-majors supradépartementaux, interdépartementaux et départementaux, ainsi que par une structure de conduite militaire spécifique. L'organigramme de la page suivante donne un aperçu des instruments de conduite qui peuvent être engagés par paliers en fonction des événements et assemblés selon les besoins.

Au niveau supradépartemental, le gouvernement dispose de l'Etat-major du Conseil fédéral, de la Conférence des secrétaires généraux, de la Conférence de situation et de la Conférence des chefs de l'information. En situations extraordinaires, l'Office central de la défense et les organes compétents de l'armée, de la protection civile et de l'approvisionnement du pays délèguent chacun un représentant pour compléter la Conférence des secrétaires généraux.

Afin de faire face à des situations de crise spécifiques et à des problèmes spéciaux (stratégies indirectes, terrorisme international, catastrophes d'origine technique), on a créé au niveau interdépartemental une organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité, un état-major spécial «prise d'otages», une organisation «alarme-eau» et un organe de coordination sanitaire fédéral.

Lors d'une menace de nature militaire, une structure spéciale de conduite militaire entrerait en fonction sous la forme de l'Etat-major de conduite du Groupement de l'état-major général. Cet organe assurerait la conduite militaire du pays jusqu'au choix d'un commandant en chef de l'armée. Après l'élection du

Aperçu de la structure de conduite en situation extraordinaire



Légende:

Cdm A = Commandement de l'armée
 OIR = Organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité

EMPO = EM spécial "prise d'otages"
 OCSF = Organe de coordination sanitaire fédéral
 Alarme-eau = Organisation "alarme-eau"

général par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral reste l'autorité exécutive suprême chargée de diriger le pays. Le commandant en chef de l'armée dispose des moyens militaires du pays selon les directives du gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral donne au commandant en chef de l'armée des missions générales. Le choix d'un commandant en chef a pour effet de renforcer nettement la composante militaire dans le cadre de la conduite stratégique. En situation extraordinaire, le Parlement, le Conseil fédéral et le général assument la conduite stratégique du pays en se complétant mutuellement, selon un partage des fonctions adapté à la situation.

Rôle et importance des cantons et des communes

Dans les limites de leur souveraineté et des tâches de politique de sécurité qui leur ont été attribuées par la Confédération, il incombe aux cantons de planifier, préparer et exécuter les mesures propres à maîtriser les situations extraordinaires. Les cantons et les communes sont compétents – notamment lors de crises et de catastrophes géographiquement circonscrites – aussi longtemps que la nécessité d'une gestion centralisée ne se fait pas sentir ou que des compétences fédérales ne sont pas mises en jeu. Ce dernier cas peut se présenter par exemple lors d'une augmentation de la radioactivité, en cas d'épidémie ou d'épizootie. La Confédération assiste les cantons dans les préparatifs propres à maîtriser les catastrophes, en particulier lorsque les moyens nécessaires leur manquent ou si une action concertée est désirée.

Pour contrôler de concert avec des chances de succès une situation extraordinaire, il est indispensable que les échanges d'informations fonctionnent correctement à trois niveaux: entre les administrations fédérales et cantonales, entre les états-majors de crise fédéraux et cantonaux et entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux. Des cas d'urgence peuvent restreindre la participation des cantons au processus de décision.

Si l'on veut agir dans l'intérêt général à tous les niveaux étatiques, des contacts étroits entre la Confédération et les cantons sont nécessaires. Ces derniers doivent prendre connaissance assez tôt de l'appréciation de la situation par le Conseil fédéral, de ses intentions et des mesures qu'il a ordonnées; ils sont ainsi en mesure de résoudre comme il convient et dans les meilleurs délais les problèmes qui se posent à leur niveau.

Tous les cantons ont créé un état-major civil de conduite pour la maîtrise des situations extraordinaires. Cet état-major est subordonné au gouvernement cantonal et travaille en étroite collaboration avec l'état-major militaire de l'organisation territoriale correspondante. Certains grands cantons disposent en outre d'organes de conduite analogues au niveau de la région, voire du district.

D'après les législations fédérales et cantonales, les communes sont responsables de la planification, de la préparation et de l'application des mesures permettant de résoudre les problèmes qui se posent à leur niveau en situation extraordinaire (surtout en cas de catastrophes). A cet effet, les autorités communales créent un organe de conduite (état-major de conduite communal) qui planifie les décisions et l'engagement des moyens conformément à leurs directives.

En situation extraordinaire, il se peut que les organes de conduite stratégique ou leurs moyens de communication ne fonctionnent plus. Dans de tels cas, le fédéralisme suisse présente l'avantage d'offrir des structures qui se recouvrent partiellement. Dès lors, si un secteur est privé de direction, seule une partie se retrouvera sans conduite. Des secteurs voisins ou des organes subordonnés qui fonctionnent encore peuvent combler cette lacune en assurant l'intérim. Cantons et communes jouent à cet égard un rôle capital.

Développement de la conduite stratégique

La conduite de la politique de sécurité par le Conseil fédéral est assurée. Son organisation et son fonctionnement, notamment la collaboration entre la Confédération et les cantons, peuvent être jugés bons.

Dans deux domaines cependant, il sera nécessaire de poursuivre la réflexion, voire de procéder à des restructurations ou à d'autres améliorations. Il s'agit du service de renseignements en général et des organes qui, par l'acquisition d'informations et l'appréciation de la situation, doivent permettre une vue d'ensemble de l'éventail des menaces.

En période de changements rapides surtout, la conduite de l'Etat doit s'appuyer sur une bonne appréciation de la situation. L'évaluation de la situation stratégique et la prise de décisions requièrent avant tout la recherche et l'exploitation de tous les renseignements utiles à la politique de sécurité. Un tel apport d'informations est d'une importance toute particulière pour un petit Etat neutre disposant de ressources propres modestes.

De façon générale, un service de renseignements efficace prend toujours plus d'importance. On ne peut donc pas se passer d'un service de renseignements stratégique qui suit en permanence l'évolution dans les domaines de la politique de sécurité, comme aussi dans les domaines de la maîtrise des armements, des techniques d'armements, de la politique extérieure et de la politique économique; il est chargé d'évaluer ces données et d'en faire une synthèse complète à l'intention du Conseil fédéral.

5 Questions ouvertes et propositions

Quelles décisions faut-il encore prendre?

La volonté de défense ne peut être décrétée. Dans notre Etat démocratique, elle doit être constamment régénérée par la libre confrontation des idées. Le consensus de base qui se dégage dès lors sur la défense et la protection du peuple et de l'Etat n'exclut pas que la recherche constante de la voie la meilleure fasse l'objet de discussions, voire de controverses sur les questions de politique de sécurité. C'est dans ces conditions seulement que peuvent surgir des solutions durables et crédibles.

Il est important que le débat attire le plus de participants possibles. Le consensus doit être trouvé non seulement au Parlement, entre les groupes de pression et entre les partis, mais aussi entre les générations. Il importe de surcroît que tous restent attentifs aux objectifs principaux. En définitive, la politique de sécurité

n'est pas une affaire intéressant tel parti ou tel groupe en particulier; elle doit convenir à la Suisse tout entière et répondre au mieux aux besoins généraux de sécurité. C'est dans cette perspective qu'elle doit être conçue, arrêtée et mise en œuvre.

Une discussion féconde en matière de politique de sécurité suppose de la part des autorités une volonté de transparence et d'ouverture. Tous les interlocuteurs doivent avoir l'assurance que leurs propositions seront étudiées sans préjugé. Si l'on parvient à se mettre d'accord sur les objectifs et les prémisses, un vrai dialogue peut s'instaurer. Les questions et propositions qui suivent doivent précisément le susciter. Il n'est pas encore possible d'y apporter des réponses définitives, mais elles seront à l'ordre du jour des années à venir.

Comme le présent rapport ne peut aborder que succinctement les différents sujets en question, il est essentiel que le dialogue se poursuive dans un cadre plus large que le Parlement et à la lumière du rapport intermédiaire sur la politique de sécurité.

Questions en suspens

Si le présent rapport délimite clairement le cadre futur de notre politique de sécurité, un certain nombre de problèmes importants restent encore sans solution. Ils font l'objet de planifications et d'examens. Des solutions seront proposées en temps voulu. Les thèmes principaux ne seront ici qu'énumérés et brièvement commentés.

Avenir de la neutralité armée

Avec la disparition de l'ordre européen d'après-guerre, notre neutralité prend une signification nouvelle. Les Etats neutres se voient confrontés à un nouveau défi: la participation active à l'édification d'un ordre de sécurité en Europe.

Les contours d'un tel ordre de sécurité sont encore imprécis. Si la future Europe devait demeurer une juxtaposition d'Etats-nations ayant chacun leur propre politique de sécurité, alors la neutralité garderait toute sa valeur en tant que principe d'Etat. En revanche, si l'on devait progresser vers une union européenne non seulement en matière de politique économique, mais également en matière de politique de sécurité, la Suisse pourrait, elle aussi, être amenée à revoir sa position. On ne peut pas non plus exclure qu'il y ait lieu à long terme d'envisager notre adhésion à un système collectif de sécurité englobant l'Europe entière. Ce pourrait notamment être le cas si de nouvelles formes de menace devaient démontrer l'inanité de toute réaction purement nationaliste.

Le Conseil fédéral est d'avis que le moment n'est pas encore venu de prendre des décisions politiques d'une telle importance. Il considère que le développement des efforts d'intégration européenne et le nouveau cours des relations entre l'Europe occidentale et les pays d'Europe centrale et de l'Est apporteront les éléments d'appréciation qui font encore défaut quant à la place de notre pays dans l'Europe nouvelle. Il se pourrait alors que le peuple suisse considère la neutralité comme un principe nous empêchant de participer politiquement aux affaires européennes. Il serait alors temps de remettre sérieusement en question notre neutralité.

Actuellement, notre pays n'a aucune raison de renoncer au principe éprouvé de la neutralité armée. Il convient dès lors d'y rester fidèle. Il continuera à remplir les obligations résultant de son statut juridique d'Etat neutre. La volonté de coopérer plus étroitement encore, également en matière de politique de sécurité, à laquelle nous avons fait allusion, n'est pas pour autant remise en cause.

Refus de servir et obligation générale de servir

Lors de deux votations populaires, le peuple suisse a rejeté la création d'un service civil (1977 et 1984). Nous ne pouvons toutefois nous en tenir simplement au régime actuel. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé une décriminalisation de l'objection de conscience. Il est prévu de remplacer la peine d'emprisonnement par des travaux d'intérêt public pour les objecteurs qui, invoquant des valeurs éthiques fondamentales, démontrent de façon crédible qu'ils ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience. Le Conseil fédéral se rend compte que ce ne sera là qu'une étape intermédiaire sur le chemin d'un règlement définitif de ce problème. Il considère cependant qu'il est nécessaire de prendre cette demi-mesure pour deux raisons: d'une part, c'est la seule manière de lui enlever son acuité dans un délai raisonnable; d'autre part, cette façon de procéder permettra de rassembler les premières expériences, ce qui sera utile dans la perspective éventuelle d'un futur service civil.

Actuellement, les avis divergent quant à la solution du problème de l'objection de conscience. Différents modèles sont discutés; l'un prévoit par exemple de remplacer l'obligation de servir dans l'armée et dans la protection civile par une obligation générale de servir le pays. Deux initiatives populaires au moins sont en préparation. Le Conseil fédéral est prêt à examiner ces objets d'une manière approfondie et à présenter des propositions.

Instruction de base en vue de situations de nécessité

Malgré l'actuelle diminution de la menace de guerre en Europe, la probabilité de situations de nécessité de plus ou moins grande envergure ne saurait être exclue. Dans de telles situations, hommes, femmes et enfants seraient également touchés. Il est indéniable que le niveau de connaissances et de formation de la population est insuffisant sur ce plan. Des consultations ont montré que divers milieux approuveraient et encourageraient la mise en place d'une instruction de base dans ce domaine.

Le Conseil fédéral examine dès lors le principe et les modèles d'une instruction de base volontaire ou obligatoire pour les femmes et pour les hommes non astreints au service militaire ou au service de protection civile. Le cas échéant, la base constitutionnelle pour une formation obligatoire devra être créée. Il n'est pas question d'obliger les femmes à servir dans l'armée, dans la protection civile ou dans d'autres domaines de la défense générale. On continuera de faire confiance au discernement d'un grand nombre de femmes qui sont convaincues de la nécessité d'une participation volontaire. Malgré une certaine réduction des effectifs, ce genre de contribution reste hautement souhaitable pour diverses raisons.

Création d'un département de la défense générale

Divers milieux ont exprimé récemment leur désir de regrouper dans un même département les activités liées à la défense générale. Cette proposition doit encore être étudiée en détail. Certaines procédures de décision pourraient ainsi être abrégées et de nombreuses synergies dégagées. Il faut pourtant tenir également compte des raisons qui ont initialement conduit à une structure décentralisée. C'est pourquoi la question soulevée ne saurait être tranchée à la légère; il convient d'en étudier toutes les implications de politique intérieure, de droit public ou d'autre nature. A cet égard, la nécessité se fait de plus en plus sentir d'aborder dans un cadre mieux intégré les dangers qui menacent la population et l'Etat.

Appréciation d'ensemble des dangers existentiels

Comme nous l'avons montré au chiffre 2, les dangers existentiels peuvent conduire de manière directe ou indirecte à des conflits politico-militaires. Dans cette perspective, nous avons intérêt à détecter ces dangers à temps, à les évaluer dans leurs interactions et à combattre efficacement leurs causes avant qu'ils n'aient pris consistance.

A l'avenir, la vulnérabilité de notre civilisation et les risques naturels doivent être inclus dans un système stratégique de détection précoce et d'alerte, au même titre que les dangers politico-militaires.

Il est très important d'étudier systématiquement et par des méthodes d'analyse scientifiques ces processus et interactions fort complexes. Il s'agira de déterminer quel cadre convient le mieux à cette étude et par quelle voie les résultats obtenus trouveront l'écho qu'ils méritent dans l'élaboration des décisions stratégiques.

Evaluation de diverses propositions

Dans les débats publics en cours, les suggestions visant à consolider la politique de sécurité au sens du présent rapport vont de pair avec des doutes ouvertement exprimés quant à la possibilité pour un petit Etat de continuer à se défendre comme par le passé. C'est l'une des raisons pour lesquelles de nouvelles options en matière de défense sont proposées. Nous tenons à leur prêter attention et à montrer pourquoi la future politique suisse de sécurité repose sur d'autres considérations.

Autres conceptions de défense

Différentes options applicables à la défense de notre pays nous sont proposées périodiquement; elles 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.

La défense dite sociale par exemple, une conception fondée sur la notion de résistance passive, ne protège ni du chantage, ni de l'occupation. Sans doute, son efficacité est plus grande lorsque la puissance occupante est bien disposée, ou si des Etats tiers poursuivent le combat. Il est cependant fort peu probable que nous

puissions nous libérer par nos seules forces en appliquant les principes de la défense sociale, fût-ce au prix de la liberté et de l'indépendance, à supposer que la population accepte des souffrances prolongées.

Il en va de même de la guérilla. Les expériences du Vietnam et de l'Afghanistan montrent que la guérilla seule ne peut défendre ni libérer un pays. Pour cela, il faut soit des armées régulières, soit des alliés puissants, soit encore une pression massive de l'opinion publique mondiale. Avant qu'un tel appui ne devienne effectif, la population civile connaît des pertes sévères et gonfle les flux de réfugiés, avec toute l'horreur et les privations que cela comporte.

Les conceptions de la défense sociale et de la guérilla se fondent sur une image traditionnelle de la guerre. Mais elles oublient que la mission des forces armées est devenue multiple. Seule une armée bien structurée, préparée à des engagements de tous genres, souple et conduite de manière centralisée, peut assurer à un pays la protection nécessaire. La souplesse est incompatible avec les options précitées.

Ni la défense sociale, ni la guérilla ne peuvent dissuader un agresseur décidé. En revanche, la résistance passive tout comme la résistance armée ont une haute valeur morale dans la lutte contre un régime d'occupation. En tant que dernier signe du refus de se plier à une puissance étrangère, elles font partie de l'éventail de la politique de sécurité suisse. Si nous misions tout sur ces formes de résistance, plus le temps passerait, moins nous serions en mesure d'atteindre nos objectifs.

D'aucuns préconisent aujourd'hui la création d'une armée de métier. Il faut rejeter une telle proposition pour plusieurs raisons. Le système de milice tel que nous l'avons développé au cours des siècles est la forme de défense la mieux adaptée au peuple suisse, à sa conception de l'Etat et à son histoire; elle est aussi la plus avantageuse financièrement. Cette organisation apparaît la plus adéquate eu égard à l'évolution actuelle en matière de politique de sécurité. Un nombre croissant de pays choisissent pour modèle un système de milice à caractère exclusivement défensif. Une armée professionnelle comporte aussi le risque de voir se former une caste militaire. Nous ne voulons pas que le peuple et l'armée s'éloignent l'un de l'autre. Si notre existence est menacée, chaque Suisse apte au service doit pouvoir apporter sa contribution. Le citoyen-soldat représente pour l'étranger le symbole de notre volonté de défense. Le personnel professionnel ne sera engagé que dans la mesure où des armes et des appareils à hautes performances exigent un entraînement constant ou lorsqu'un état de préparation permanent se révèle nécessaire. Les petites armées à haute technicité et coûteuses sont inefficaces contre des dangers qui requièrent l'engagement d'effectifs importants. Par ailleurs, la multiplicité des tâches auxquelles notre armée doit faire face justifie également le maintien du système de milice.

Abandon de toute résistance sous prétexte que les Etats industriels modernes sont indéfendables

Cette thèse repose sur l'idée que, face à une attaque, la défense militaire hypothéquerait ce qu'elle veut en fait défendre. Plus précisément, la destruction des installations industrielles modernes avec leur grand potentiel de risques causerait des dommages énormes, anéantirait notre civilisation et rendrait la

survie impossible. Même en cas de conflits de faible intensité, des actions limitées dans le temps et l'espace pourraient avoir des répercussions fort graves. C'est pour ces raisons que les partisans de cette thèse excluent tout recours aux armes.

Le Conseil fédéral ne méconnaît pas les dangers de cet ordre, mais prend ses distances vis-à-vis de scénarios qui cumulent tous les dommages possibles et surestiment les moyens d'agresseurs potentiels. Il n'y a pas qu'une seule image de la guerre. De nombreux scénarios sont envisageables; les buts recherchés et les dommages causés peuvent beaucoup varier. De plus, un agresseur n'a guère intérêt à rendre totalement inhabitable le pays qu'il a l'intention d'occuper ou d'utiliser comme base de ses opérations.

L'Etat industriel moderne est certes vulnérable, mais il dispose aussi de capacités de combat considérables. Un peuple qui a les moyens de se défendre affiche une volonté de défense crédible et contribue par là même à empêcher la guerre.

En outre, les dommages prévisibles et quantifiables peuvent être atténués par toute une série de mesures, notamment préventives, qui trouvent déjà une large place dans nos préparatifs. Mentionnons à titre d'exemples: l'exclusion des secteurs particulièrement vulnérables de nos propres dispositifs de combat, l'abaissement du niveau des barrages et l'organisation de l'alarme-eau, l'arrêt des centrales nucléaires et l'organisation de l'alarme-radioactivité, le transfert de produits dangereux dans des emplacements protégés à l'intérieur du pays, la surveillance des installations exposées aux attaques de troupes spéciales et de terroristes, l'engagement en cas de catastrophes de tous les moyens civils et militaires appropriés et la protection de la population au moyen d'abris modernes.

Le scénario de destruction totale souvent dépeint ne peut être totalement exclu; il est cependant aussi peu vraisemblable qu'une guerre nucléaire généralisée. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral confirme ce qui était valable jusqu'à présent: si un adversaire attaque massivement des objectifs civils, la survie de la nation devient prioritaire. Dans une telle situation, la conduite politique doit procéder à une nouvelle appréciation de la situation. Le cas échéant, il y a lieu de résister par d'autres moyens et sous d'autres formes.

6 Perspectives

Le présent rapport tire les premières conclusions des changements qu'a connus notre environnement stratégique et d'une nouvelle appréciation de nos besoins en matière de politique de sécurité. Il fixe le cadre dans lequel nous comptons affirmer notre identité. Il définit de nouveaux accents et de nouvelles priorités dans les divers domaines de la défense générale. Un grand nombre de mesures ont déjà été prises; d'autres, qui ne dépendent pas seulement de nous, n'existent encore qu'à l'état d'ébauches. Un gros travail de mise en œuvre doit encore être fourni. En particulier, les divers domaines de la défense générale doivent se doter de nouveaux plans directeurs, en s'inspirant de la conception globale qui est à la base de la politique de sécurité telle que nous la présentons ici. A cet égard, on devra faire preuve d'imagination, de créativité et de courage.

Les études de base déjà entamées dans la plupart des domaines devront être révisées à la lumière des nouveaux accents et de la nouvelle formulation des missions. La nouvelle conception n'acquerra sa cohérence, sa crédibilité et sa force que lorsqu'on aura saisi, pour chacun des moyens de la politique de sécurité, le rôle parfois nouveau qu'il joue au sein de l'ensemble. A cet égard, les nombreuses propositions qui nous sont parvenues apportent des idées précieuses. Même celles qui ne peuvent être retenues permettront un examen critique des travaux de l'administration.

En étant réaliste, on doit admettre que la mise en œuvre du processus de renouvellement esquissé ci-dessus prendra du temps. Chacun est donc appelé à surmonter aussi vite que possible la période de transition à venir, celle-ci impliquant inévitablement une certaine fragilité. Il reste à espérer qu'on débouchera un jour en Europe sur un système de sécurité collective capable d'assurer la stabilité et la paix sur l'ensemble de notre continent. La Suisse est prête à fournir sa contribution; elle reste simultanément déterminée à défendre ses intérêts de sécurité, notamment au cours des années de transition à venir.

Le Conseil fédéral a la conviction que la présente réorientation de notre politique de sécurité est un préalable essentiel à partir duquel le peuple suisse pourra prendre en toute liberté les décisions historiques qui l'attendent au cours de ces prochaines années. Du point de vue de la sécurité, aucune contrainte matérielle ne justifie une quelconque précipitation.

Cependant, les actions dans le domaine de la politique de sécurité présupposent des investissements considérables. C'est pourquoi le Conseil fédéral souhaite que les citoyennes et citoyens suisses comprennent la nécessité toujours actuelle de se protéger des tentatives de pression, de la violence et des catastrophes. Comme par le passé, l'engagement personnel de chacun sert la communauté dans son ensemble.

La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.11.1990
Date	
Data	
Seite	794-849
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 348

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.