Zeitschrift: Revue Militaire Suisse

Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse

Band: 129 (1984)

Heft: 3

Artikel: Éléments de stratégie suisse. 2e partie, La genèse d'une conception stratégique de la Suisse

Autor: Feldmann, Josef

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-348592

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

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

Eléments de stratégie suisse

d'après le commandant de corps Josef Feldmann*

2e partie: La genèse d'une conception stratégique de la Suisse

1. Le travail de la commission d'étude des questions de stratégie

D'un point de vue quelque peu formaliste et chronologique, on pourrait dire que le premier pas vers le développement d'une conception stratégique moderne de la Suisse fut réalisé lors de l'exercice de défense nationale de 1967. Sous la direction du chef de l'état-major général d'alors Gygli (assisté de son ancien chef d'état-major de corps, le brigadier Robert Lang dont l'action lors des grands exercices de l'ère Gygli ne fut jamais superflue), cet exercice, de par son «montage», se prêta remarquablement à mettre en évidence l'aspect composite d'une actuelle menace et les rapports variés unissant les divers aspects de la conduite de l'Etat en situation de crise.

A l'occasion de sa critique, le directeur d'exercice donna de ce phénomène et de ses conséquences une image impressionnante:

«Le regard sur l'avenir dont cet exercice nous a donné l'occasion signifie que nous avons pu nous occuper de façon approfondie des réalités liées à de futures tensions, au développement des conflits, à leurs effets destructeurs et à d'autres facteurs ayant des implications sur notre défense. A dire vrai, je suis d'avis que nous avons encore à retirer un grand profit des expériences des années 1939-1945 dans nombre de domaines, civils et militaires. Mais ces expériences peuvent aussi receler un danger dont nous devons demeurer conscients. Si nous n'y prenons pas garde, nous pourrions nous laisser par trop influencer par les événements de la Deuxième Guerre mondiale.

»Il s'agit d'abord de la nécessité d'une souplesse accrue dans la mise en œuvre des diverses mesures pour tenir véritablement compte du développement de la situation sans être liés à des schémas figés.»

La fin de l'exercice fut immédiatement suivie de mesures concrètes. Le chef de l'état-major général proposa au chef du Département militaire d'alors, le conseiller fédéral Celio, l'institution d'une commission d'étude des questions de stratégie.

Ce qui, en cette occurrence, est remarquable, est que ce n'est pas le Gouvernement fédéral qui veilla à ce que l'on accorde aux problèmes stratégiques l'importance nécessaire, mais que l'impulsion voulue ait émané, en quelque sorte, d'en bas. C'est le chef de

* Deuxième des sept volets de l'étude annoncée par la *RMS* 1/84. Adaptation française du major EMG J.-F. Chouet.

l'état-major général, responsable de la préparation *militaire* à la guerre, qui mit le doigt sur le fait que la stratégie ne ressort pas exclusivement du domaine de l'armée, mais est le sujet d'une collaboration interdépartementale incluant nombre de cercles civils. De ce point de vue, il est particulièrement piquant de constater que la mise sur pied d'une défense générale ait été taxée par certains critiques de militarisation de la société. Ce fut très exactement l'inverse: le responsable du secteur militaire constata que sa compétence avait des limites et que d'autres instances gouvernementales avaient aussi des fonctions stratégiques à assumer.

Selon la proposition du chef de l'état-major général, le chef du Département militaire chargea M. Karl Schmid, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich et colonel EMG, de diriger la commission d'étude. Sa mission et son activité furent prescrites dans une décision du Département militaire fédéral du 12 mai 1967:

Article 1 Le chef de l'état-major général dispose d'une commission d'étude chargée d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral, un projet concernant la conception stratégique de la Suisse.

Article 2 La commission comprend le président et vingt-quatre membres au plus, qui sont nommés par le Département militaire fédéral sur la proposition du chef de l'état-major général.
Les membres sont, en règle générale, des personnalités choisies en dehors de l'administration fédérale.

Article 3 Après avoir consulté le chef de l'état-major général, la commission peut, au besoin, appeler à ses séances des représentants de l'administration fédérale et d'autres spécialistes.

Article 8 La durée de la période administrative des membres de la commission n'est pas fixée. Lorsque la tâche mentionnée à l'article premier est achevée, l'activité de la commission prend fin.

La composition de la commission exprime dans la meilleure forme possible le système suisse de milice. Un seul de ses membres était au service de la Confédération, le brigadier Schuler, directeur de la section des sciences militaires de l'EPFZ. Avec 10 membres, les professeurs d'Université étaient les plus fortement représentés. Venaient ensuite plusieurs hommes politiques actifs, des spécialistes des finances et des media ainsi que des ingénieurs. Une très large majorité des membres était constituée d'officiers supérieurs de milice. En outre, des représentants de l'état-major du Groupement de l'état-major général, les sous-chefs EM front et planification ainsi que le chef de la section des

opérations participèrent à toutes les séances.

On peut distinguer deux phases principales dans le travail de la commission d'étude. Dans la première, il s'est principalement agi de décrire avec précision le champ de l'étude et d'en fixer les buts, puis d'établir un vaste catalogue des problèmes stratégiques et des mesures déjà prises dans les différents domaines considérés.

La seconde phase permit d'évaluer systématiquement ce matériel, ce qui fit l'objet d'un rapport intermédiaire interne. Puis vint la rédaction du rapport final. A cet effet, un comité de rédaction fut constitué sous la direction du président de la commission. Mais finalement, la rédaction du rapport final est essentiellement le fruit du travail personnel du professeur Karl Schmid, ce qui ressort clairement de la qualité de la langue et de la valeur du contenu de ce document.

Pour la première phase du travail, la commission s'articula en six groupes auxquels des domaines d'étude spécifiques furent confiés:

— politique nucléaire,
— politique et stratégie,
— image de la guerre totale,
— questions juridiques,
— défense idéologico-psychologique,
— problèmes économiques.

Le fait que le secteur «politique nucléaire» soit mis particulièrement en évidence dans cette répartition et soit confié à un groupe particulier tient au fait qu'en dehors de la mission déjà citée, la commission s'est vue chargée de préparer des éléments de décision dans la question de la participation suisse au Traité de non-prolifération des armes nucléaires. Cette question étant alors d'actualité, le chef de l'état-major général profita de l'existence de la commission pour prendre l'avis de personnalités compétentes.

Avant d'en arriver aux conclusions et propositions détaillées proprement dites de la commission, il s'impose d'examiner de plus près quelques études des groupes de travail.

Dans ce contexte, il faut retenir une étude de base qui porte sur l'essence de notre stratégie défensive. Ce document comprend des réflexions décisives qui devaient, par la suite, indiquer la voie sur laquelle s'est élaborée la conception de notre politique de sécurité. On y dit, par exemple: «L'activité étatique qu'englobe la notion de stratégie — ce sont des organismes d'Etat qui, dans de telles situations, disposent des forces de la nation et les coordonnent — est toujours comprise dans le cadre d'un conflit international dans lequel notre pays est menacé par l'emploi de la force. Le but, donc, de la stratégie défensive consiste à empêcher l'emploi de la violence contre notre pays, sans pour autant admettre la perte de notre indépendance. S'il n'est pas possible d'empêcher la guerre, le but de notre stratégie est alors le maintien de l'Etat et de la population avec d'autres moyens, parmi lesquels celui du com-

bat défensif. Notre comportement stratégique est donc défensif, et cela aussi bien avant la guerre que dans le cadre du recours aux armes.

»Le gouvernement du pays aura donc en permanence devant les yeux trois lignes directrices de notre stratégie: empêcher la guerre sans abandonner l'indépendance, assurer l'indépendance et la survie de l'Etat et de la population dans la guerre en maintenant sa souveraineté sur une partie du territoire, empêcher la défaite du peuple durant le combat défensif.»

La stratégie est ici clairement limitée à des situations de menace ou d'emploi de la force contre notre pays. Ainsi la sphère de la stratégie est-elle clairement définie et séparée des autres domaines de la conduite de l'Etat. Dans cette étude, certaines considérations sur les limites d'une résistance militaire raisonnable sont fondamentales, partant de la constatation qu'un agresseur disposant de moyens de destruction massive serait à même de détruire totalement la substance de notre peuple. Il s'en déduit la nécessité de rendre toutes les forces disponibles utilisables pour le maintien de la souveraineté nationale:

«Pour survivre, nous devons donc, dans les situations envisagées, disposer de moyens autres que seulement militaires ou de défense civile, et s'y ajoutant. Ces moyens sont ceux de la politique et de la conduite psychologique de la guerre. Les possibilités d'un passage élastique de l'un à l'autre doivent être soupesées à temps. Cependant, notre propre puissance militaire et la volonté de résistance du peuple doivent toujours être mises dans la balance. Dans toutes les phases de la défense, donc aussi après l'ouverture des hostilités, il faudra, à côté des moyens militaires, en engager de non militaires. Parmi ceux-ci, le maintien, au plus haut niveau, de la liaison avec l'adversaire. Elle permet de mesurer constamment ses intentions et sa fermeté, d'envoyer et de recevoir des signaux précédant le passage aux nouvelles phases du conflit. Il faut ensuite songer à l'emploi de l'élément de l'incertitude quant à nos propres intentions, aux tractations avec de tierces puissances ou des organisations internationales, à l'éventualité de décisions politiques. La surveillance politique constante de ces éléments est donc de la plus grande importance dans toutes les phases du combat défensif.

»Il appartient aux plus hautes instances de déterminer ce qui, à chaque moment, est possible et sensé, quand et dans quelle situation il faut passer d'une phase à l'autre, particulièrement lorsque l'on ne peut plus lutter que pour la survie du peuple, et de prendre les décisions qui s'imposent. On peut imaginer celles-ci entre des extrêmes comme l'hypothèse d'une défaite militaire, le passage à la résistance intérieure, des opérations offensives au-delà de la frontière. Notre peuple doit être rendu conscient, en tout cas, du fait qu'une résistance mixte politico-militaire fait

partie de la stratégie d'un petit Etat à l'ère nucléaire.

»Dans ce cadre, on devrait penser à des formes parfaitement inorthodoxes de la résistance. Par des négociations, l'adversaire peut, par exemple, être tenu à distance, trompé, et dissuadé d'envahir le pays avec ses forces armées. A partir de cette situation, qui interdit l'emploi d'armes nucléaires de gros calibre et de toxiques chimiques de combat, certains éléments de notre armée passeront au combat. Elles devraient permettre au gouvernement suisse d'obliger à son niveau l'adversaire à combattre pour conquérir le pays, de fixer ses forces et de les affaiblir, de lui interdire enfin l'accès au cœur même de la Suisse. Ce combat n'est pas celui d'un Etat battu et acculé à la guérilla; il est, au contraire, une forme planifiée et coordonnée de conduite de la guerre qui doit être préparée aussi bien moralement que pratiquement.»

Vient ensuite une étude partielle significative sur la «conduite politique de la guerre». On y parle notamment de la préparation de la population à la guerre totale:

«Il faut s'opposer à l'idée partout colportée que *la résistance est aujourd'hui dépourvue d'utilité et donc de sens* et qu'elle n'est rien d'autre qu'un courageux suicide. Chacun doit être éclairé jusqu'à discerner que

»— il est en soi possible de détruire un pays comme la Suisse sans que d'éventuels survivants aient le moindre espoir de retrouver quelque raison d'espérer; mais qu'il serait utopique de penser que le pouvoir politique ne pense pas à ériger une protection contre un tel anéantissement;

»— cet anéantissement est hautement improbable, non seulement parce qu'aucune puissance nucléaire ne peut être intéressée à l'anéantissement de grands espaces, à détruire les forces et moyens qui y sont déployés et à déclencher des réflexes qui ne peuvent lui être que défavorables, mais aussi parce que la Suisse n'est pas un objectif opératif qui rentabilise l'engagement des armes les plus puissantes;

»— la défense nationale, dans son ensemble, conserve toute sa valeur;

»— les abris construits contre les armes A qui pourraient être engagées contre la Suisse offrent une protection qui justifie largement leur construction.»

Ensuite, un paragraphe sur la «conduite politique dans la guerre proprement dite» apparaît particulièrement déterminé:

«La conduite politique doit tout mettre en œuvre pour demeurer une «conduite» de la population, pour orienter celle-ci constamment et pour la faire participer directement, de manière que l'on *conduise*, que les directives et mesures soient prises, puissent encore être prises, bref, que la conduite soit d'abord un élément de combat. Elle devra tendre, par son

mode d'action, à maintenir la confiance, ne serait-ce que par son souci constant d'information. Sans quoi le pays, pour des raisons psychologiques déjà, s'écroulera d'avance.»

Cette dernière indication sert simultanément à faire le pont avec les recherches du groupe de travail «Défense idéologico-psychologique». Par sa seule dénomination, ce domaine se démarque déjà du concept de «défense nationale spirituelle» alors en vigueur. Les documents élaborés par le groupe de travail expriment clairement qu'il ne faut rien attendre de bon d'une formation de l'opinion dirigée d'en haut, mais qu'une information ouverte est indispensable.

«La politique d'information en cas de guerre doit viser à ce que:

»*a)* le peuple connaisse les faits importants ainsi que les mesures prises pour sa survie et son existence dans une situation anormale, de même que pour la conduite du combat; il doit connaître la situation intérieure et internationale;

»*b)* la voix de nos propres autorités soit entendue dans le pays et à l'étranger, que ses intentions et ses actes soient connus et que l'on s'oppose à la propagande ennemie comme à sa conduite de la guerre psychologique;

»*c)* la confiance en notre propre cause, dans les mesures prises et dans notre volonté de défense pour maintenir et faire survivre notre communauté nationale, soit renforcée.

»— *La liberté de l'information publique* et de la formation de l'opinion doit, aussi longtemps que possible et autant que la sécurité le permet, ne pas être touchée: les inconvénients politico-psychologiques d'une uniformisation de l'information seraient plus grands que ceux qu'engendrerait la tolérance de publications non conformistes. La liberté de presse absolue, notamment en cas de guerre, n'entrant pas en ligne de compte, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité, et tenant compte du fait que, d'autre part, un dirigisme absolu dans ce domaine présenterait de lourds désavantages pour le public et ne serait donc pas supportable, le maniement de la liberté de presse et du contrôle de la publication est largement une question de mesure; en temps de guerre comme en temps de paix, le principe demeure: aussi peu d'obligations et d'interventions que possible.

»—La censure doit se limiter à ce qui est indispensable à la sécurité; la soumission à une *censure préalable* ne doit intervenir que dans des cas exceptionnels.

»— Nous tenons pour juste que, selon la pratique et l'ordre actuels, le contrôle de la presse soit, d'une part, de la responsabilité du Conseil fédéral et intégré dans

une fraction de l'état-major de l'armée, d'autre part, mise entre les mains de journalistes connaissant les moyens d'information; il devient urgent, par exemple, d'assurer une coordination étroite entre presse, public, contrôle de la presse et service territorial à l'échelle régionale et locale.

»— La politique d'information la meilleure et la plus sûre est, en situation de crise aussi, celle qui se fonde sur la *vérité*. C'est elle qui garantit au mieux la confiance de la population dans l'information de son propre parti et qui renforce la défense contre la propagande et la propagation de bruits. Une information manipulée qui tait ou embellit les revers et les développements défavorables ou présente une image irréelle de la situation agit à l'encontre de ses propres intérêts. Une faculté de jugement suffisamment mûre du public lui permet de supporter des nouvelles défavorables. Cela mis à part, c'est précisément dans une épreuve qui met en jeu l'existence du peuple et réclame de lui de lourds sacrifices que le gouvernement doit lui dire la vérité.

»— Le problème des territoires occupés par l'ennemi exige une attention particulière et constante dans l'étude de la défense morale et psychologique. L'approvisionnement de ces secteurs en informations et en directives sur le comportement à adopter — cela à partir des régions tenues par l'armée — est éminemment important. En temps de paix déjà, une liaison devrait être établie avec des gens de confiance appelés à demeurer sur place — et entre eux — sans pour autant faire l'objet d'une organisation minutieusement montée ni d'un débat public. L'une des plus importantes fonctions de cette organisation devrait être la transmission d'informations dans les deux sens. Il serait utile aussi d'étudier de plus près le cas d'une occupation du territoire tout entier en admettant l'exil du gouvernement.»

2. Le rapport de la CES

Les citations extraites d'études partielles figurant dans le rapport intermédiaire sont en quelque sorte des pierres de mosaïque pour le rapport final que le président de la commission remit au chef de l'état-major général deux ans et demi après la création de cette commission.

Ce rapport s'articule en deux parties principales.

La première comprend l'exposé systématique des problèmes de la prévoyance et de la stratégie moderne, toujours concrètement fondé sur le cas suisse. Dans la seconde partie, les différents domaines de la défense générale sont examinés d'un œil criti-

que. Lacunes, manques de coordination et possibilités d'amélioration sont mises en évidence. La plupart des chapitres de cette seconde partie s'achève sous forme de recommandations.

Plus modeste en volume, une troisième partie, très importante quant au fond, contient des propositions relatives à l'étude ultérieure des problèmes stratégiques et à l'instruction stratégique.

Dès le début du travail de la commission, le professeur Schmid insista sur le fait que celle-ci devait s'en tenir strictement à sa mission d'organisme d'étude. En introduisant le rapport final, il déclarait: «... la décision concernant une conception stratégique de la Suisse ne peut être prise que par l'autorité suprême du pays. La CES ne saurait donc donner à son rapport la forme de «directives». Elle n'a pas la compétence d'exprimer la volonté politique du parlement et du gouvernement et ne saurait la préjuger.» Et, plus loin: «La CES a dû aussi tenir compte du fait que le Conseil fédéral avait, en 1967, chargé le Département militaire fédéral d'élaborer les projets d'un message et d'une loi fédérale relative aux organes directeurs de la défense. ... Pour la CES, il était important de retenir que les nouveaux organes directeurs étaient expressément chargés d'élaborer la conception de la défense générale. Le fait que le Conseil fédéral créait un organisme chargé de formuler, selon ses directives, une conception stratégique, a renforcé le caractère de commission d'étude de la CES. Au cours de ses travaux, elle a toujours plus distinctement considéré que sa mission était de recenser, d'ordonner et d'évaluer de manière critique tous les éléments concourant à former la volonté stratégique du Conseil fédéral et du Parlement.»

Le principal service rendu par la commission est d'avoir donné, dans son rapport, une étude systématique et complète des questions stratégiques et d'avoir ainsi présenté un modèle de construction et de contenu d'une conception stratégique.

On a déjà évoqué plus haut, dans les généralités, l'essence de la stratégie. Rappelons simplement ici la définition qu'en a donnée la commission: «Pour notre petit Etat, nous entendons par stratégie l'engagement complet de toutes les forces de la nation en vue d'atteindre les objectifs politiques de l'Etat face à un monde environnant prêt à recourir à la force.»

Cela correspond aux pensées précédemment citées du rapport intermédiaire selon lesquelles la stratégie n'est mise en œuvre que sous la menace ou en cas d'emploi de la force. Elle n'est donc pas l'égale de la politique mais lui est subordonnée.

Il est dit, dans le rapport:

«Le problème des rapports entre la politique et la stratégie surgit d'emblée. Il est évident que ces deux domaines s'interpénètrent: beaucoup de décisions et de dispositions prises dans la perspective d'une stratégie

générale sont de nature politique; inversement, de nombreuses décisions politiques ont une influence directe sur la situation stratégique du pays.

»La politique, résultante d'un jeu relativement libre des forces et expression intérieure et extérieure de la communauté, ne peut être tout simplement considérée, de par sa nature même, comme étant la stratégie, ni toujours dépendante de celle-ci. Dans ses options, la politique ne peut être ni immuable, ni liée d'avance. Ses décisions sont libres; elle est l'autorité suprême. C'est la politique également qui produit la plupart des données stratégiques. On ne peut ignorer ni éliminer une certaine tension entre le raisonnement stratégique, fondé sur des nécessités et des priorités, axé sur une planification réfléchie, et, d'autre part, la politique dont la libre détermination est l'élément caractéristique.

»D'autre part, une politique libre et démocratique ne peut se soustraire au raisonnement stratégique. En d'autres termes, la politique doit considérer la situation de l'Etat dans son ensemble, les possibilités de menaces et de danger ainsi que les possibilités de maîtriser les crises menaçant son existence, et mettre la communauté en état de se défendre.»

Pour ne pas traiter deux fois le même objet, on renoncera ici à l'étude critique du rapport. Son capital d'idées a, pour une large part, passé dans le rapport officiel du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse. Nous aurons l'occasion d'examiner de façon plus détaillée ce dernier document.

Pour l'heure, seuls quelques passages du rapport de la CES doivent être mentionnés, qui montrent de façon particulièrement claire comment, dans ses réflexions, la commission s'est libérée des préjugés pour introduire une pensée stratégique au meilleur sens du terme.

Ainsi, par exemple, un chapitre s'attache-t-il à des considérations sur la signification stratégique de l'armée dans le cadre de la résistance en territoire occupé, réflexions dont les idées essentielles apparaissent singulièrement actuelles si l'on considère le présent débat sur les possibilités d'une défense non violente.

«La discussion sur la résistance a souvent un caractère émotionnel; il est d'autant plus nécessaire d'être parfaitement au clair sur son sens et ses limites. Sous l'impression du fait que le développement des moyens de destruction massive entraîne des possibilités de menaces auxquelles une armée classique ne peut faire face, on a parfois tendance aujourd'hui à surestimer la valeur des mouvements de résistance. En admettant arbitrairement et sans autre justification que la frappe nucléaire constituera le cas le plus probable d'une attaque, et en contestant simplement la valeur et le sens d'une armée classique, on croit voir dans la résistance à l'occupant une solution de rechange appropriée au petit Etat. Ce faisant, on oublie toutefois que la résistance ne peut être

efficace que dans un pays presque complètement occupé et que, détachée de la défense militaire, la valeur de dissuasion de la résistance est faible.

»La résistance ne peut pas remplacer la défense militaire, mais elle la complète et la continue. En complétant la défense militaire, la résistance peut constamment appuyer les opérations des forces armées en gênant les entreprises ennemies dans les régions disputées ou évacuées par nos troupes; si le combat défensif de l'armée doit cesser, la résistance devient alors le moyen de continuer la lutte. La volonté d'indépendance ne peut alors pas se manifester autrement que sous la forme de résistance contre l'occupant. Cette expression de la volonté d'indépendance n'a plus qu'une signification symbolique. Même pour le cas où la libération du pays ne se ferait qu'avec l'aide d'une tierce puissance, il est très important, pour l'avenir de notre Etat, que nous puissions faire état de notre contribution active à cette libération.

»Le succès effectif de la résistance se mesure peut-être moins à l'ampleur des dommages causés à l'ennemi qu'à son effet moral. Le monde saura que notre nation n'a pas abandonné la lutte.

»La population d'un pays occupé est exposée dans une large mesure au danger d'usure morale et spirituelle. Rien ne précipite autant cette déchéance qu'une acceptation passive du malheur. La résistance peut lutter contre ce danger en réunissant les forces encore disponibles pour les diriger vers un objectif commun.

»Si l'on réussit à faire comprendre à un adversaire éventuel que le seul succès militaire ne suffira pas à nous asservir, mais que l'occupation du pays ouvrira pour lui une seconde phase pénible, coûteuse et peu glorieuse de la lutte, nous aurons ajouté un nouvel élément à notre stratégie de dissuasion.»

A cet égard, il faut remarquer ce qui est dit de la *conduite* de la résistance:

«Les mouvements de résistance ne sont viables que tant que leur base matérielle est assurée. Les personnes qui leur accordent leur soutien s'exposent à de grands dangers. C'est pourquoi les groupes de résistance ne peuvent partir du principe que leurs membres seront ravitaillés et soignés en secret par la population, même si cette dernière approuve leur activité. Dès le début, les groupes de résistance doivent être aussi autonomes que possible.

»Il faut songer à temps à constituer des dépôts cachés contenant tout ce qui est nécessaire pour vivre et combattre.

»La résistance n'atteint pas son but si elle dégénère en une succession d'actes de violence irréfléchis et désordonnés. Les entreprises des mouvements de résistance opérant à grande distance les uns des autres auront leur plus grande efficacité si elles sont dirigées et coordonnées par une direction centrale et si elles visent un but commun. Le rôle primordial que

jouent le service de renseignements et les liaisons dans la direction des mouvements de résistance est évident. Il ne sera possible d'apprécier exactement la force et la faiblesse de l'occupant, d'échelonner et de doser les différentes entreprises de façon à réussir pleinement et à éviter des pertes inutiles, que si l'on dispose d'informations nombreuses et sûres.»

La commission d'étude des questions de stratégie s'est intensivement occupée des problèmes que posent la menace nucléaire et la possibilité de réagir aux tentatives de chantage à l'emploi d'armes atomiques. A cet égard s'est inévitablement posée la question des limites encore admissibles de la résistance armée. Voici comment le rapport s'exprime à ce propos:

«Aucune conception stratégique ne saurait dispenser d'avance l'autorité politique suprême du choix qu'elle devra peut-être faire à l'heure du plus grand danger: décider si, dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'indépendance de l'Etat devrait être sacrifiée à la survivance biologique de la nation. La possibilité réelle d'anéantir complètement une nation avec des armes nucléaires ou d'autres moyens de destruction interdit d'ignorer délibérément cette dernière éventualité, car elle est dans l'ordre du possible. Il est néanmoins exclu de prendre d'avance une option faisant passer le maintien de la paix avant toute autre considération. Une telle décision reviendrait à inviter l'ennemi à accentuer sa pression et ses exigences jusqu'à la capitulation et ôterait sa valeur à toute stratégie et à tout préparatif de défense. Mais la décision contraignante, prise *a priori* en temps de paix déjà, de préférer l'anéantissement total du peuple à la perte de l'indépendance de l'Etat serait plus un acte d'héroïsme prématuré et utopique que l'expression d'une réalité soutenable, digne de crédit et fondée sur le consentement général.»

De toutes ces réflexions ressort toujours nettement à quel point les exigences posées aux dirigeants se sont élevées pour tenir compte des impératifs d'une stratégie moderne, ce que le rapport exprime comme suit:

«La grande gamme des possibilités de menaces et de guerres exige du défenseur une grande souplesse aussi bien dans ses préparatifs stratégiques que dans la direction suprême. Des situations extraordinaires peuvent éventuellement exiger des mesures autrefois inimaginables. Il importe donc de laisser à la direction suprême une marge de manœuvre suffisante pour qu'elle puisse user de toutes les possibilités propres à contribuer efficacement à la survie du peuple et de l'Etat. Dans le combat pour l'existence du peuple et de l'Etat, la direction suprême assumera la plus lourde responsabilité; il pourra arriver qu'elle doive prendre ses décisions seule, coupée du Parlement et de l'administration. Elle devra alors pouvoir agir comme l'exigent la responsabilité qu'elle assume et la mission qu'elle a le

devoir de remplir. Les exigences qualitatives qui doivent être posées aux chefs politiques et au commandement ressortent clairement de l'évocation de ces situations extrêmes. Il faut en tenir compte en temps de paix lors du choix des titulaires des fonctions les plus élevées.»

Le rapport débouche sur une série de propositions pratiques visant à une étude systématique et scientifique des questions stratégiques ainsi qu'à une formation adéquate des responsables concernés.

La commission constate:

«L'étude théorique et scientifique de presque tous les domaines de la stratégie n'est pas encore poursuivie chez nous avec le même soin que l'on apporte à la préparation matérielle et au perfectionnement de ce qui existe. De même que l'armée va être intégrée dans la défense générale, l'étude des questions fondamentales de la stratégie devrait être intégrée à son tour dans l'ensemble des activités de ce pays dont le potentiel scientifique et technique est considérable.»

Ces réflexions conduisent la commission à proposer la constitution de deux instituts scientifiques:

— un institut de politique de sécurité dont les tâches seraient de fournir aux autorités compétentes les bases de décision pour toutes les questions de politique de sécurité nationale; il devrait revêtir la forme d'un institut universitaire indépendant de l'administration;
— un institut pour les questions atomiques devrait, d'une part, s'occuper de préparer les bases scientifiques nécessaires à la prise de mesures de protection contre les armes nucléaires et, d'autre part, préparer sur le plan scientifique la décision d'une éventuelle acquisition d'armes atomiques; à l'époque, cette question, d'après différentes déclarations du Conseil fédéral et d'après l'état des discussions portant sur l'adhésion de la Suisse au Traité de non-prolifération, était largement ouverte.

En outre, la commission formule deux propositions relatives a la formation stratégique.

— Les exercices de défense nationale devraient être élargis dans leur conception et reposer davantage que jusqu'alors sur la collaboration entre les différentes composantes de la défense générale. A côté d'exercices à l'échelon national, on propose des exercices analogues à l'échelle régionale ou cantonale.
  On peut constater aujourd'hui que ce postulat est, depuis quelque temps, totalement exécuté.
— Il est, en outre, proposé d'instruire les commandants de grandes unités et de régiments de façon plus complète par l'introduction accrue, dans leur programme de formation, de problèmes traitant de la défense générale. De plus, il est demandé de compléter le système des cours militaires au-delà

de la formation des commandants de régiments.

Dans ce domaine aussi, les vœux de la commission sont pratiquement exaucés.

Le dernier paragraphe du rapport s'intitule «La responsabilité de la direction». Il faut en extraire ce passage particulièrement significatif:

«Le Conseil fédéral affirme constamment, et sans aucun doute à juste titre, qu'en temps de paix comme en temps de guerre, c'est lui qui assume la responsabilité politique et stratégique et qui prend les décisions. L'une des conditions de cette conduite stratégique est l'existence d'une conception stratégique cohérente; une autre condition est l'existence d'un organe d'état-major chargé des préparatifs techniques et d'organisation. Cependant, dans les périodes décisives pour le destin du pays, la «conception» et cet ensemble de mesures préparées ne suffisent pas. Un troisième élément est nécessaire: un organe fournissant au Conseil fédéral, sur la base de l'étude détaillée de toutes les informations provenant des sources les plus diverses, des renseignements sur le degré et l'importance de la menace. Il ne suffit pas de préparer les «mesures»; le procédé selon lequel on se décide à prendre ces mesures doit également être préparé. Cela n'est possible que si l'on établit les conditions techniques nécessaires à une appréciation de la situation valable. La défense nationale générale a aussi besoin d'un service de renseignements général. L'addition des différentes appréciations de la situation faites par les départements ne saurait la remplacer.»

Non seulement cet organe d'état-major existe aujourd'hui, mais il existe aussi une institution, la conférence de situation, chargée, tout à fait dans le sens de la suggestion émise, d'opérer la synthèse des activités de renseignement des différents départements et donc d'assurer un véritable SR stratégique.

Il appert de ces diverses citations que la commission d'étude des questions de stratégie a donné, au-delà de ses activités primaires consistant à préparer les éléments d'une conception stratégique, de nombreuses impulsions à l'administration fédérale — en fait, presque exclusivement au Département militaire — où elles furent assez rapidement suivies de réalisation.

Il est un peu surprenant que, à dater de sa remise au chef de l'état-major général, en novembre 1969, il ait fallu attendre un an et demi pour que les instances de l'administration fédérale présentent ce rapport au public lors d'une conférence de presse en février 1971. Encore fallut-il vaincre la résistance non négligeable de plusieurs services administratifs peu satisfaits de voir le rapport mentionner leurs manquements et leurs lacunes.

3. La conception de la politique de sécurité de 1973

Au moment où la CES remettait son rapport, le service de l'administration

fédérale chargé de forger une conception de la stratégie suisse était déjà créé: l'Office central de la défense.

Le rapport officiel du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, sous-titré «Conception de la défense générale», porte la date du 27 juin 1973.

Depuis lors, ce document s'est révélé être une base bien pensée et solide pour l'édification de notre défense générale. La définition de la stratégie ne s'y démarque que peu de celle du rapport de la CES: «Pour nous, la *stratégie* représente un mode de pensée, une activité et une attitude à adopter dans le domaine de la politique de sécurité. Elle est l'engagement, conçu globalement et dirigé contre toutes les menaces suscitées par des desseins hostiles (subversion, terrorisme, abus de force, chantage, attaque directe ou indirecte, répercussions d'actes belliqueux ou parabelliqueux commis à l'étranger) de toutes nos forces civiles et militaires.»

On aurait d'ailleurs mieux fait de renoncer à ce catalogue. Le dernier élément cité, en tout cas (répercussions d'actes belliqueux ou parabelliqueux commis à l'étranger) crée une confusion, car de tels effets ne sont pas nécessairement le produit d'«intentions adverses».

Les objectifs stratégiques et les possibilités d'action du petit Etat sont explicités dans le passage suivant du rapport:

«Mais la sécurité ne doit pas seulement être assurée à court terme, elle doit si possible l'être en permanence également. Par conséquent, la stratégie de la Suisse comprend deux aspects: action dynamique vers l'extérieur, attitude défensive face à l'agression. Notre stratégie est *dynamique* dans la mesure où nous nous efforçons de contribuer de notre mieux, sur le plan international, à l'avènement d'une paix durable et à son maintien; en revanche, notre stratégie recourt à la *défensive* dans la mesure où il s'agit d'empêcher les agissements hostiles, dirigés contre la sécurité de notre pays ou, du moins, de s'y opposer.»

Cette citation est significative dans la mesure où elle met en évidence de façon très claire le caractère complémentaire de la politique étrangère et de la politique de défense au sens étroit. Il apparaît aussi clairement que, dans le cadre d'une stratégie fondamentalement défensive, une activité de politique extérieure dans l'intérêt de la paix et des préparatifs de guerre peuvent coexister sans contradiction.

Les stratégies des pays neutres d'Europe se retrouvent largement dans cette option fondamentale, lors même que les deux éléments qui la constituent sont différemment pondérés... Les doctrines qui se recouvrent le mieux à ce point de vue sont la suédoise et la suisse. Les extraits des textes officiels suédois relatifs à la politique de sécurité (correspondant à peu près à ce que le Suédois Andrén appelle la «dissuasion active») en sont la démonstration.

La Finlande et l'Autriche placent leurs accents de manière différente. En ce qui concerne l'Autriche, il faut rappeler ce que disait le chancelier fédéral Kreisky: «La meilleure politique de défense consiste en une bonne politique étrangère.» Pour la Finlande, reportons-nous à une constatation du deuxième Comité parlementaire de défense: «Les instruments les plus importants de la politique de sécurité sont la politique étrangère et la politique de défense... La politique étrangère figure au premier rang de la politique finlandaise de sécurité.»

La conception suisse part de l'idée que de nombreux liens existent entre les différents éléments de la politique de sécurité. Cela ressort notamment des phrases suivantes du rapport:

«On est frappé par l'interdépendance des moyens stratégiques. Ainsi, il est pratiquement exclu que l'*armée* soutienne durablement une lutte défensive si la *population* n'est pas protégée elle-même dans une large mesure et n'est pas en mesure de «tenir». Des rapports étroits existent entre la *situation intérieure* et l'*activité de notre diplomatie*. Si l'un des éléments est affaibli, notre capacité de défense s'en trouve diminuée dans son ensemble, le système tout entier étant remis en question.»

La politique de sécurité exige donc l'équilibrage de ses différentes composantes. Il est toutefois précisé que ces différents éléments doivent être diversement pondérés:

«Il existe des moyens stratégiques qui conviennent mieux que d'autres à la réalisation de notre *objectif principal*, c'est-à-dire la dissuasion. Ainsi, le renforcement de la puissance opérative de notre armée n'augmente pas seulement les chances de celle-ci lors d'un affrontement militaire; il influe aussi sur le calcul de rentabilité que fait chaque adversaire virtuel, améliorant du même coup nos chances de prévenir le déclenchement d'une guerre. En développant fortement la *protection civile*, on ne fait pas qu'accroître l'espoir de survie de la population; en effet, cet effort constitue un facteur qui influence fortement la capacité de résistance de la population civile. Ces deux mesures renforcent la confiance de la population et contribuent puissamment, par là même, à la dissuasion.

»Il est extrêmement important, par conséquent, de maintenir et de développer une *force de défense* qui inspire le respect, même à des armées modernes. L'armée, qui constitue notre seul élément de force, a *relativement le plus grand poids*, considérée sous l'angle de la dissuasion. C'est là qu'il est indiqué de procéder à d'importants investissements. La protection civile la suit directement, occupant le second rang.»

Une combinaison de six cas et de six missions stratégiques principales servent de base à l'actualisation de la politique de sécurité. La confrontation des cas et des missions montre qu'à chaque cas ne correspond pas simplement une mission, mais que des tâches

diverses doivent être accomplies dans plusieurs cas. La signification des différents moyens stratégiques a évidemment un poids différent selon la mission.

La conception suisse peut prétendre avoir créé un système de référence très affirmé qui, d'une part, sert à clarifier les notions dans l'instruction et, d'autre part, constitue un cadre commun aisé pour la planification dans différents domaines, en mesure, notamment, de faciliter la conduite en situation de crise, dès lors qu'elle peut s'appuyer sur une terminologie commune et sur un mode de pensée d'usage courant.

Sur cette base, l'organisation des différents cas stratégiques a été entreprise avec conséquence en même temps que l'instruction aux questions de défense générale connaissait un large développement.

Dans la description et dans l'évaluation des divers moyens stratégiques, la position élevée de la composante militaire est indéniable. Cela ne provient pas seulement de son haut facteur de pondération. Ailleurs, le rapport constate: «L'élément de force permettant la réalisation de notre stratégie est l'armée. Elle est seule en mesure de s'opposer efficacement à une attaque en répliquant à la violence par la violence.» La dissuasion apparaît comme la fonction la plus importante dévolue à l'armée dans le cadre stratégique. La conception suisse s'écarte consciemment de la notion d'«Abschreckung» qui dépasse les possibilités d'un petit Etat. (Par «Abschreckung», il faut entendre la menace crédible de mesures de représailles. Elle implique la capacité et la volonté d'anéantir des objectifs vitaux sur le territoire adverse après avoir subi la première frappe. Une telle «Abschreckung» nous est interdite.)

La dissuasion est définie comme «l'empêchement de la guerre par la préparation défensive». Dans la description de cette tâche, la relation entre les divers domaines stratégiques revient fréquemment. Le rapport mentionne: «La dissuasion n'est en aucune manière une tâche purement militaire, mais elle implique la capacité de résistance du peuple et des autorités. Seuls des efforts marqués dans le domaine militaire comme dans le secteur civil permettent d'atteindre la dissuasion.»

Dans le même ordre d'idées, le sens de la dissuasion pratiquée par un petit Etat est examiné dans ses implications internationales:

«Les poids qu'un petit Etat peut jeter à son profit dans la balance ne sont, par nature, pas déterminants. Mais ils sont à même d'influencer suffisamment le calcul de rentabilité d'un adversaire potentiel pour qu'il renonce à son attaque.»

En d'autres termes: la capacité défensive, et donc l'effet dissuasif d'un petit Etat, ne se mesure pas, en fait, à son poids spécifique; il peut, en revanche, dans certaines situations, revêtir toute son importance d'appoint. Par cette réflexion nous donnons une motivation plus plausible à la nécessité d'efforts de défense soutenus que par le

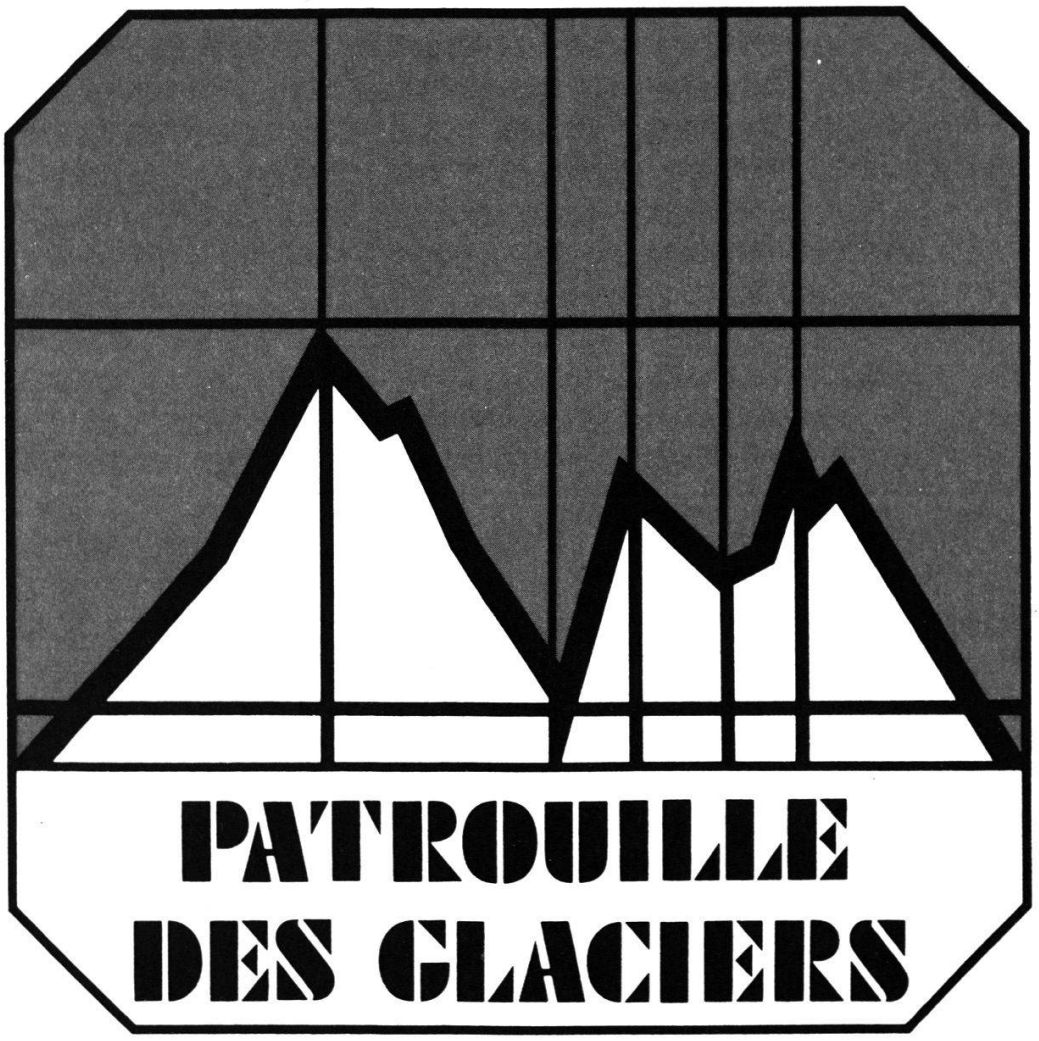
rappel répété, mais difficilement vérifiable, de la menace d'une attaque militaire imminente.

Il va s'agir maintenant d'examiner chacun des divers moyens stratégiques et d'approfondir les problèmes de leur interaction. Cela va mettre en relief un phénomène d'une portée particulière, à savoir le fait que les divers instruments de la stratégie n'agissent pas *a priori* harmonieusement, mais qu'il leur arrive même de se trouver en concurrence. Ne pensons qu'aux implications que constituent la mobilisation et les impératifs de l'économie de guerre.

Résoudre de tels conflits est l'une des tâches de la conduite stratégique.

J. F.

SAMEDI 5 ET DIMANCHE 6 MAI 1984



ZERMATT – AROLLA – VERBIER

Informations auprès du cdmt div mont 10, case postale, 1890 St-Maurice