

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 119 (1974)  
**Heft:** 2

**Artikel:** La conception de la défense générale  
**Autor:** Guisan, Louis  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-343853>

### **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:** 15.01.2026

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

# **La conception de la défense générale**

## **NOTE DE LA RÉDACTION**

Le Conseiller aux Etats Louis Guisan a prononcé le 3 novembre 1973, devant l'Assemblée vaudoise des officiers, une conférence qui fut fort remarquée. Il a bien voulu en autoriser la publication dans la Revue Militaire Suisse. Qu'il en soit ici vivement remercié.

Le 27 juin 1973, le Conseil fédéral a publié son Rapport n° 11740 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (Conception de la défense générale). C'est à l'exposé de cette conception que je m'appliquerai, tout en portant des accents personnels sur des points qui me paraissent essentiels.

Il y a plusieurs années que le Conseil fédéral a mis en chantier la conception générale de la défense. Il a adressé à l'Assemblée fédérale des rapports sur des secteurs particuliers de celle-ci:

- le 6 juin 1966, la défense nationale militaire;
- le 30 octobre 1968, les organes directeurs et le Conseil de la défense;
- le 11 août 1971, la protection civile;
- le 13 mars 1972, les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975.

Parallèlement à ces travaux particuliers, une étude d'ensemble a été confiée à une Commission ad hoc, dite d'étude des questions stratégiques, présidée par le professeur et col. EMG Karl Schmid, du Poly de Zurich. Déposé le 14 novembre 1969, le rapport de cette commission a servi de base à une première rédaction élaborée par l'Office central de la défense. Revue par les départements fédéraux, par le Conseil de la défense, par le Conseil fédéral, la conception de la défense générale a enfin vu le jour sous la forme du message du 26 juin 1973. Cette longue démarche aboutit devant les Chambres fédérales, qui sont invitées à prendre acte de la conception.

\* \* \*

Un tel exercice doit éviter deux écueils: l'intellectualisme, qui dissoudrait le problème de la défense dans des nuages d'abstraction, la

militarisation, qui ferait de la Suisse un Etat tout entier voué à sa défense armée.

Je suis convaincu que nous devons, d'urgence, soumettre notre politique de défense à une nouvelle réflexion. Ma génération a eu l'ennui et la chance de remplir son devoir militaire en un temps où celui-ci ne se discutait pas. Désagrément de passer des années sous l'uniforme et de subir quelques complications dans la vie civile. Mais chance, parce que, l'ennemi étant aux frontières, le peuple était uni pour sa défense. Ceux qui ont vécu cette époque sont des privilégiés.

Il n'en va plus de même aujourd'hui. La menace extérieure n'est pas si grave qu'elle rassemble la nation. En politique intérieure, les esprits sont troublés et divisés. Dans ce désarroi, il importe de remettre la défense à sa place: au cœur de l'Etat. Cette remise en place exige un effort intellectuel.

Nombreux sont les concepts qui, au fil des années que nous avons vécues depuis 1945, se sont vidés de leur substance. Le travail et la foi ne se portent pas mieux que la défense. Le travail, moyen de gagner de l'argent et d'améliorer sa condition, s'est abaissé au niveau de ces objectifs matériels; seul le renouvellement de la pensée lui rendra sa vraie signification: service des hommes pour faire fructifier la terre qui leur est confiée. De même, la foi s'est réduite à des cérémonies marquant les événements spectaculaires de l'existence: baptême, mariage, mort; elle attend d'être rendue à sa vraie condition, celle de la compagne qui guide les hommes dans tous leurs jours, d'ici-bas et d'au-delà.

Les troubles apparents, qu'il s'agisse de pornographie, de désordres dans la rue ou de grèves dans les écoles de recrues, risquent de nous hypnotiser. Il faut voir plus loin que ces phénomènes et aller à leur origine, qui est le dérèglement des esprits. Aujourd'hui, la lutte pour la vie est une lutte intellectuelle. C'est pourquoi l'entreprise qui aboutit à définir la conception générale de la défense est utile, indispensable même.

Est-il possible de remettre de l'ordre dans les esprits sans les brimer? Le message du 27 juin 1973 ne se veut pas autoritaire, il s'efforce d'être convaincant. Il donne matière à la réflexion et fait confiance à ses lecteurs pour qu'ils concluent eux-mêmes. Si elle renonçait à ce processus démocratique, la Suisse perdrait sa raison d'être.

Il n'y aurait danger de militarisation que si toute la vie nationale était ordonnée en fonction des besoins de la défense armée. Tel n'est

pas le cas. La politique de sécurité s'occupe de tous les actes accomplis dans une intention hostile contre le pays. Ce faisant, elle sert notre politique générale, qui vise le développement autonome de notre Etat et une collaboration internationale féconde.

\* \* \*

Selon l'article 2 de la Constitution fédérale, la Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

Les divers buts mentionnés dans cette disposition fondamentale sont-ils de même nature? Oui, selon la lettre du texte. Non, à y regarder de plus près.

L'indépendance envers l'étranger, la tranquillité et l'ordre à l'intérieur sont les conditions de l'existence de n'importe quel Etat. A leur défaut, les confédérés perdent l'exercice de leur liberté et de leurs droits ainsi que la faculté d'accroître leur prospérité commune. Le propre de l'Etat, c'est-à-dire la souveraineté, réside dans la liberté de décision et d'action; dans une démocratie semi-directe telle que la nôtre, cette liberté est aussi bien celle des citoyens que celle des autorités élues.

La liaison essentielle de l'Etat et de l'indépendance est reconnue par tous, même par ceux qui se veulent pacifistes. Nous n'avons connu ni assemblées populaires ni manifestations de rues à l'occasion des hostilités entre l'Egypte et la Syrie d'une part, Israël de l'autre. Si la guerre est radicalement mauvaise et récusée en toutes circonstances, elle aurait dû être condamnée ces derniers jours sans préférence pour l'un ou l'autre parti. En ne la condamnant pas, les pacifistes reconnaissent qu'elle peut être juste, lorsqu'elle affirme l'indépendance de populations qui ont leur sympathie et auxquelles ils reconnaissent un droit à l'existence libre.

Condition de la souveraineté, l'indépendance s'impose à la Suisse et à l'étranger dès que la Confédération se proclame souveraine. Peu importe que la constitution le mentionne expressément ou non. Du moment que la Suisse se donne une organisation politique, elle est un Etat et doit à elle-même et aux autres de se comporter comme tel, c'est-à-dire de rester indépendante, de paix ou de force.

S'il n'était pas nécessaire que la Suisse énonce sa volonté d'indépendance, parce que cela va de soi, il était indispensable qu'elle formule les

buts que, sous le couvert de l'indépendance, elle se propose: la liberté et les droits des confédérés, l'accroissement de la prospérité commune. Ce sont eux qui sont proprement notre originalité et notre raison d'être.

En effet, il est concevable, et même arrivé, que des Etats se donnent, sinon dans la lettre de leurs constitutions, du moins dans la réalité, d'autres buts. L'Allemagne de Hitler et l'Italie de Mussolini ne se sont pas proposé, au premier chef, de garantir la liberté et les droits de leurs populations. Aujourd'hui, certains Etats accroissent leur puissance plutôt que la prospérité des hommes en chair et en os.

La distinction entre les conditions, indépendance, tranquillité et ordre d'une part, et les buts, exercice des libertés et des droits des individus et prospérité commune d'autre part, ne signifient pas que les uns et les autres soient indépendants. Au contraire, ils sont interdépendants. Comme les Suisses ne peuvent exercer leur liberté et leurs droits que s'ils sont indépendants, de même ils n'auront de motif de rester indépendants que s'ils exercent leur liberté et leurs droits et travaillent à leur prospérité commune.

A ce titre, l'exercice des droits politiques doit être considéré comme un acte indispensable au maintien de l'indépendance, c'est-à-dire comme un élément de la défense générale. Il est vain de se lamenter sur la faible participation au scrutin ou sur la complication des questions posées au peuple, auquel il n'est pas facile de se déterminer en connaissance de cause sur les arrêtés conjoncturels le 2 décembre prochain. L'entraînement incessant des autorités et des citoyens à l'exercice des droits politiques fortifie notre raison d'être; les résultats n'en ont pas été mauvais, car notre histoire ne connaît pas de fatales erreurs démocratiques. Celui qui veut la Suisse vote.

A ce titre encore, la prospérité est affaire commune. Si la liberté implique que chacun reçoive selon ses mérites, elle commande aussi de reconnaître autrui, dans ses faiblesses peut-être, mais dans son droit à l'existence. Nous sommes destinés à recréer perpétuellement le difficile équilibre entre ceux qui ont plus et ceux qui ont moins. Celui qui veut la Suisse travaille à en faire une communauté dans la prospérité.

\* \* \*

L'indépendance mise à sa place, c'est-à-dire au cœur de l'Etat, il importe de savoir si elle est menacée. Le Rapport du Conseil fédéral

classe la menace en quatre échelons. Ce classement n'échappe pas à un certain arbitraire, car les faits ne s'intègrent jamais parfaitement dans les catégories pré-établies. Il n'en est pas moins nécessaire, afin que des points de repère soient définis et que les états de préparation soient déclenchés en fonction des situations réelles et des repères.

Le premier échelon est celui de la paix relative. Les puissances, dans le même temps, s'affrontent continuellement et se neutralisent réciproquement, même s'il n'en résulte aucun recours aux armes. A la faveur de cet équilibre relatif, elles s'efforcent d'étendre leurs zones d'influence en recourant à des pressions politiques, économiques et psychologiques. Nous constatons actuellement que, dans cette phase, le contrôle unilatéral des matières premières, tel le pétrole, et des voies de communication peut avoir des répercussions très sérieuses sur notre situation.

Le deuxième échelon est celui de la guerre indirecte. Cette méthode tire parti de la vulnérabilité croissante de l'Etat moderne, dont les institutions vitales telles que l'économie énergétique, les transports et communications, les moyens d'information s'affaiblissent dans la mesure de leur croissante complexité. Les fauteurs de cette forme de guerre exploitent les oppositions existant au sein de l'Etat et tous les malaises politiques ou sociaux qu'éprouvent certaines couches de la population. L'engagement de forces militaires ne se produit — lorsqu'il a lieu — que dans le cadre d'opérations de faible envergure (guérilla).

Le troisième échelon est celui de la guerre classique. On recourt alors aux armes traditionnelles. Bien que le déclenchement de ces opérations soit freiné par le risque d'une escalade qui les transformerait en guerre nucléaire, cette forme de conflit armé reste fréquent, même près de nous, comme le conflit du Proche-Orient vient de le confirmer.

Le quatrième échelon est celui du recours aux moyens de destruction de masse. Aussi longtemps qu'une puissance quelconque disposera de l'arsenal nécessaire à cette fin, la guerre comportant l'emploi d'armes biologiques, chimiques et atomiques sera concevable.

Est-il possible d'apprécier la menace? La conscience qu'en a le peuple suisse est sujette à de grandes variations: elle s'accroît brusquement en cas de crise politique mondiale, elle s'assoupit presque totalement en période de tranquillité. Il importe donc de s'en tenir aux faits: les affaires d'espionnage, l'existence d'armes stratégiques, le stationnement d'armées prêtes à combattre, tout ceci sur le continent européen.



Ces faits indiquent qu'une menace existe et que la Suisse, si elle veut rester souveraine, doit être prête à résister à la plus bénigne comme à la plus grave.

A la plus grave et dans n'importe quelle situation. Selon la plupart des hypothèses, notre pays ne constituerait pas le seul objectif de l'ennemi. Mais on peut aussi imaginer le cas d'un isolement total de la Suisse, à la suite de modifications fondamentales du rapport international des forces. La menace peut encore apparaître sous une forme nouvelle, échappant aux catégories qui viennent d'être énumérées.

\* \* \*

Après la menace vient la parade. Le Rapport définit six cas stratégiques, qu'il étudie en proportionnant la défense au danger qui frappe le pays.

Dans le premier cas dit normal, celui du maintien de l'indépendance en période de paix relative, l'accent porte sur la vie politique et économique. Les buts de la Confédération, exercice de la liberté et des droits politiques des confédérés, accroissement de la prospérité commune, peuvent être poursuivis sans incidents notables. Les principes de notre politique extérieure, neutralité armée et bons offices sont constamment portés à la connaissance de l'étranger. Les mesures de sécurité sont suffisantes pour préserver en toute circonstance l'indépendance du pays.

Dans le deuxième cas dit de crise, celui de tension accrue ou de troubles graves sur le plan international, les circonstances engagent la Suisse à se montrer entreprenante dans le domaine du maintien de la paix. Comme il nous est interdit de recourir aux moyens qui ressortissent à une politique de force, il ne peut être question que de démarches relevant de la diplomatie: bons offices, accueil de réfugiés, solution pacifique des conflits. La Suisse vient de renforcer sa contribution à la paix en proposant à la Conférence européenne de sécurité une procédure pour le règlement arbitral des différends.

Dans le troisième cas dit de protection de la neutralité celui, de conflits déclarés en Europe, l'accent est porté sur la dissuasion, ce mode de prévention de la guerre qui consiste à montrer la volonté et la capacité de se défendre. Ce n'est pas une tâche exclusivement militaire. Elle suppose une somme considérable d'endurance de la part du peuple et des autorités, dont la détermination doit être entière. Elle implique

encore une activité accrue de l'appareil diplomatique, pour faire comprendre aux agresseurs éventuels les avantages que représente une Suisse intacte. Enfin, la dissuasion se fonde sur la possibilité matérielle de faire face à une attaque ennemie ; à cet égard, l'état d'équipement et d'instruction de notre armée est décisif.

Dans le quatrième cas dit de défense, celui de la guerre menée contre notre pays, notre stratégie a pour but de préserver l'Etat et le peuple par l'engagement défensif de notre armée. Il s'agit de répondre à la force par la force, d'interdire à l'adversaire l'utilisation de notre territoire et d'empêcher l'asservissement de notre peuple. Même si l'agresseur parvient à occuper des parties importantes de notre sol, la résistance sera poursuivie avec les forces militaires encore disponibles. Cette opiniâtreté permet, comme certains exemples le prouvent, d'obtenir le succès à longue échéance.

Dans le cinquième cas dit de catastrophe, celui d'atténuation des dégâts et de sauvegarde de la survie, les mesures permettant de protéger la population prennent une importance stratégique aussi grande que les opérations militaires. Les possibilités actuelles d'anéantir non seulement certaines parties de la population, mais un peuple tout entier avec sa substance biologique, peuvent créer des situations où la sauvegarde de la vie requiert une priorité absolue.

Dans le sixième cas dit d'occupation, celui de la résistance en territoire occupé, l'adversaire doit s'attendre à une résistance active. Cette certitude est un élément positif en notre faveur, dans l'évaluation des profits et des pertes résultant d'une opération dirigée contre la Suisse. Dans les limites fixées par le droit de la guerre, la résistance armée usera de toutes les possibilités, qui ne peuvent cependant être préparées à l'avance dans la même mesure que la défense militaire. La résistance passive aura aussi une grande importance sur le plan moral. L'une et l'autre ne sauraient remplacer la volonté et la capacité de s'opposer à une invasion, car elles ne produisent leurs effets que lorsque l'occupation est chose faite.

\* \* \*

La menace et la parade, telles qu'elles viennent d'être décrites, constituent le fil conducteur de la conception de la défense générale. Le Rapport du Conseil fédéral poursuit par l'exposé de nos moyens stratégiques sur divers plans :



- politique intérieure: recherche des contacts hors de nos frontières, essor économique, capacité de se réformer et de se moderniser, fédéralisme, civisme;
- politique étrangère: neutralité indivisible, coopération et co-responsabilité dans le domaine international, diplomatie active;
- domaine militaire: système de milices, union du peuple et de l'armée, armement, réserves suffisantes;
- domaine strictement civil: protection civile, économie et finances, information, défense psychologique, protection de l'Etat.

Il n'est pas nécessaire de retracer ici chacun de ces moyens. Au surplus, une description détaillée ne manquerait pas de rompre le cours de la réflexion de base. Une conception générale doit être liée de bout en bout, sans se perdre dans des digressions, quel que soit leur intérêt.

Je me bornerai à traiter trois thèmes qui me paraissent dans le fil du raisonnement et qui donnent souvent lieu à discussion. Le premier est celui des dépenses militaires. Le Rapport affirme que la Suisse est en mesure de financer elle-même sa défense nationale. Il convient de documenter cette affirmation.

Considérés isolément, les chiffres et les comparaisons ont un caractère aléatoire. Il vaut cependant la peine d'en citer quelques-uns:

- en 1966, le professeur Jöhr a estimé supportables des dépenses militaires correspondant à 2,7 % du produit social brut. Au budget 1973, elles correspondent à 1,76 % de ce produit.
- en 1969, cette proportion était de 2,2 %. La même année, la proportion était, pour les Etats comparables à la Suisse:

Suède:	4;
Pays-Bas:	3,6
Belgique:	3,
Danemark:	2,6.

Seule l'Autriche, avec 1,2, est descendue plus bas que la Suisse;

- de 1963 à 1972, le produit social brut a crû de 128 %; la croissance des dépenses militaires a été de 62,8 %;
- de 1962 à 1972, la proportion des dépenses militaires par rapport à l'ensemble des dépenses a passé de 37,9 à 23,4 %.

Ces comparaisons pourraient être multipliées. Avec les réserves qui s'imposent, leur ensemble permet d'affirmer que la Confédération a les moyens financiers de supporter les dépenses consacrées à sa défense. Simultanément elle a les moyens de développer ses autres activités dans la mesure qui paraît opportune au peuple et aux autorités politiques.

Les dépenses militaires doivent être placées, avec d'autres dépenses publiques au premier rang de priorité.

On l'a vu, selon l'article 2 de la Constitution et par la nature des choses, l'indépendance est la condition de la souveraineté. A son défaut, la Suisse ne peut prétendre au rang d'Etat et perd la faculté de se consacrer à ses buts: exercice de la liberté et des droits des confédérés, accroissement de la prospérité commune.

La priorité reconnue aux dépenses militaires ne signifie pas que la Suisse doive porter sa défense à un niveau qui corresponde à une efficacité absolue. Celle-ci ne pourrait être atteinte, si elle l'était jamais, que par un Etat qui se voudrait en permanence sur pied de guerre. Bien qu'au premier rang, nos dépenses militaires sont comprises dans une bande limitée par le haut et par le bas: la limite supérieure est donnée par le degré de la menace.

La menace est une mise en question, à laquelle la nation répond par son effort de défense. Le trouble des esprits tient à ce que, aujourd'hui, la menace n'est pas évidente pour chacun, si bien que l'effort national se relâche. Il appartient à l'autorité politique, qui sait mieux que personne que la menace n'a pas disparu, de communiquer sa conviction au peuple.

La limite inférieure est donnée par le degré de crédibilité, mesurée tant envers l'étranger qu'envers le peuple et l'armée suisse. Cette crédibilité doit être suffisante pour convaincre:

- l'étranger que la Suisse se défendra chèrement,
- le peuple que sa défense est assurée,
- l'armée qu'elle a les moyens de remplir sa mission.

La crédibilité est fonction des dépenses courantes, en particulier celles d'instruction, d'une part, des dépenses d'équipement d'autre part. Les premières ont augmenté de 47 %, les secondes de 15 %, entre les périodes de 1965/1969 et de 1970/1974. Le montant total des dépenses militaires doit être mesuré pour maintenir une croissance équilibrée des unes et des autres, également indispensables.

Les dépenses d'équipement ont atteint, sinon franchi, le seuil inférieur au-dessous duquel elles sont insuffisantes. Si leur part diminuait encore, les soldats perdraient la conviction que l'armée a les moyens de remplir sa mission.

Entre les limites supérieure et inférieure, il est inévitable que les dépenses militaires fluctuent selon les circonstances. Cependant, elles ne remplissent pleinement leur but, et ceci aux frais les plus réduits, que si elles suivent un cours relativement continu. A cet effet, il convient de rappeler constamment les deux données de base: la menace et la crédibilité.

Ces deux données fondamentales n'évoluent pas indépendamment l'une de l'autre. Tout au contraire, l'une exerce une influence sur l'autre. C'est ainsi que, affaiblissant la crédibilité, le relâchement de l'effort de défense aggrave la menace.

Au-delà du cas particulier de la Suisse, l'effort de défense d'un pays est un acte de volonté, qui ne s'inspire pas seulement de l'état financier, ou social, ou d'enseignement, ou de santé du peuple. Il est des pays pauvres plus décidés à se défendre que des riches. En 1969, deux grandes puissances, les USA et l'URSS, consacraient à leur défense le 8,6 et le 8,5 % de leur produit social brut, bien que les conditions régnant dans ces pays soient fort différentes.

L'histoire ne fait que traduire la nature des choses. Ramenée à son essence, la souveraineté d'un Etat dépend de deux agents: la diplomatie et la défense. Primordiales l'une et l'autre, elles doivent certes être mesurées aux ressources dont dispose et aux fins que se propose le pays. Elles ont cependant une fonction spécifique, si bien que la confrontation avec les autres activités de l'Etat ne suffit pas à définir la place qui leur revient parmi les efforts de la nation.

Le caractère spécifique reconnu aux dépenses militaires (et diplomatiques) ne signifie pas que ces dépenses doivent être, à jamais, les plus élevées de la Confédération.

Il faut et il suffit que les dépenses militaires soient adaptées à la menace et à la crédibilité. Cette condition remplie, il se peut que la Confédération en vienne à consacrer des sommes plus importantes à d'autres catégories de dépenses.

\* \* \*

Qu'en est-il de la conduite de la défense?

La menace prend aujourd'hui les formes les plus diverses. Elle peut frapper, tout à tour ou simultanément, tous les secteurs de la vie nationale: politique, économique, social, psychologique, militaire. Cette complexité a conduit les Chambres fédérales à adopter, le 27 juin 1969, la loi sur les organes directeurs et le conseil de la défense.

Le principe de base demeure: il appartient au Conseil fédéral, c'est-à-dire à l'autorité politique, de diriger la défense. C'est lui qui porte la responsabilité de préparer et d'exécuter toutes les mesures en matière de politique de sécurité. Il définit en particulier les attributions des services de la Confédération et des cantons qui sont chargés des missions de défense. A ces fins, il dispose des organes directeurs de la défense, qui lui sont directement subordonnés, mais rattachés administrativement au département militaire.

L'Office central de la défense se compose d'un directeur, de son suppléant et des collaborateurs nécessaires, une vingtaine de personnes en tout. Il élabore la planification, tient un état de tous les besoins et projets relevant de la défense, veille à leur coordination, renseigne et aide les cantons dans leurs préparatifs. Cet office est l'instrument administratif de l'organisation de la défense.

L'Etat-major de la défense se compose de représentants de tous les départements, de la chancellerie et des offices d'importance vitale pour la défense. Il est présidé par le directeur de l'Office central de la défense. Il élabore à l'intention du Conseil fédéral un projet de conception générale de la défense, précisément ce projet qui a abouti à la conception ici décrite. Il dresse le plan général de la défense et contrôle particulièrement les projets qui intéressent plusieurs départements. Il décèle les défauts et lacunes que peuvent présenter les préparatifs et fait en sorte qu'il y soit remédié.

Le Conseil de la défense est l'organe consultatif du Conseil fédéral. Il se compose de représentants des cantons et des différents domaines de la vie nationale. Fort actuellement de 21 membres, il comprend plusieurs conseillers d'Etat délégués par les conférences de directeurs cantonaux de départements, des membres pris dans les milieux patronal, syndical, artisanal, paysan, sociétés fédérales des officiers et des sous-officiers, féminin, de jeunesse. Il examine les affaires que lui soumettent le Conseil fédéral et l'Etat-major, ainsi que celles dont il se saisit lui-même, notam-

ment les affaires de portée générale intéressant les cantons. Il tient quatre séances par an.

Il est prématuré de porter un jugement définitif sur l'efficacité de cette organisation. Ceux qui se sont occupés des préparatifs de la défense générale, au niveau de la Confédération ou des cantons, ont déploré trop souvent une certaine incohérence pour ne pas saluer la mise en place d'un instrument de coordination. Les cantons paraissent satisfaits de ses services. Il semble qu'une voie moyenne est désormais trouvée entre l'insuffisance des liaisons et la surorganisation.

Dans la conduite de la défense, les cantons et les communes ont une importante mission à remplir. La direction doit demeurer centralisée le plus longtemps possible. Quand elle n'est plus assurée dans certains secteurs ou de manière générale, les cellules d'organisation qui existent déjà en vertu du fédéralisme prennent la relève et assument des directions de remplacement.

Une telle situation est vraisemblable, alors que l'une des caractéristiques des conflits modernes réside dans le fait que les organes habituels de direction sont privés de leurs moyens de communication et paralysés dans leur action. Dans ces conditions, le fédéralisme constitue une force, grâce à son réseau de compétences politiques distinctes, d'autorités réparties sur tout le territoire et d'hommes habitués à prendre des responsabilités. Ce tissu serré garantit la permanence de la conduite, condition de la cohésion morale et de l'efficacité matérielle en période de crise.

\* \* \*

Dans la durée, la défense générale tire sa force de l'adhésion du peuple. Le Rapport du Conseil fédéral affirme que la situation politique intérieure de l'Etat est un facteur décisif de sa stratégie. Si la volonté de se défendre fait défaut et que la cohésion nationale s'effrite, toutes les conceptions stratégiques sont vaines et perdent leur objet.

Le moral du peuple suisse doit pouvoir se former par la libre discussion. En essayant d'orienter et de canaliser ce processus, on remettrait en question les règles primordiales du mode de vie suisse, inspirées par les libertés personnelles et par la volonté spontanée d'indépendance.

Il vaut la peine de s'interroger de plus près sur les caractères de cette libre discussion. Toutes les institutions de notre pays, la défense comme



les autres, lui sont soumises. Mais la mise en discussion peut-elle aller jusqu'à exclure la défense des missions de la Confédération?

Cet exposé s'est ouvert par une analyse de l'indépendance, condition sine qua non de la souveraineté. Il faut le répéter ici: à défaut d'indépendance, défendue par la force en cas de conflit, il n'y a pas d'Etat. Cette contrainte est un propre de n'importe quel Etat, de la Suisse comme de ceux d'Afrique, d'Amérique du Sud ou du Proche-Orient, des Etats-Unis, de l'URSS ou de la Chine.

Dans le cas particulier de la Suisse, l'indépendance permet de poursuivre des buts qui sont communs à tous les confédérés: l'exercice de la liberté et des droits, l'accroissement de la prospérité. Aucune libération, qu'elle soit celle de l'individu qui désire vivre sa vie, celle des travailleurs qui veulent participer, celle des femmes qui réclament l'égalité des sexes, n'est possible sans le couvert de l'indépendance. Celle-ci, dans les cas extrêmes, doit être préférée à la paix. Il en est ainsi pour chaque citoyen, il en est de même pour la nation, qui renoncerait à elle-même en renonçant à se défendre.

Dans le cas particulier de la Suisse encore, la défense est pure de toute ambition politique ou territoriale: nous défendons ce que nous sommes, bien plus que ce que nous avons, et ne cherchons pas à prendre quoi que ce soit aux autres. Dans ces conditions, notre défense est un facteur de paix aussi bien que d'indépendance. Le service armé, l'un des éléments de la défense, sert la paix.

Inversément, ceux qui n'assument pas ce service ne servent pas la paix. Refuser de défendre l'indépendance, par les armes s'il le faut, aboutit à compromettre l'exercice de la liberté et des droits d'autrui ainsi que la prospérité commune. C'est proprement la guerre, civile aujourd'hui, étrangère demain.

Le cas de la Suisse est particulier encore parce que notre armée est fondée sur le système de milices. L'armée de métier, composée de soldats astreints à une discipline particulière, peut remplir sa mission malgré l'hostilité de la population. L'armée de milices n'est apte à sa mission que si sa discipline est nationale. C'est dire que la défense est d'intérêt national et, comme telle, sujette à la discussion démocratique. Elle en tire à la fois sa faiblesse et sa force.

Nous en revenons ainsi à notre début, constatant que la défense est une lutte de l'esprit au premier chef. La conviction que la souveraineté,



l'indépendance et la défense sont indissolublement liées, oblige à en convaincre nos concitoyens en toute circonstance. Il s'impose, non pas d'éluder la discussion, mais d'en profiter pour rappeler inlassablement des vérités élémentaires.

Pour mon compte, j'ai confiance. La Suisse a connu des temps plus difficiles que les nôtres et elle les a dominés. Elle fera de même aujourd'hui si chacun lutte avec la force d'une conviction simple.

Louis GUISAN  
Conseiller aux Etats

