

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 122 (1977)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Propos concrets sur la défense générale  
**Autor:** Borel, Denis  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-344089>

#### 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:** 11.01.2026

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

# **Propos concrets sur la défense générale**

**par le divisionnaire Denis Borel**

## **1. Introduction**

Si le général Guisan et le Conseil fédéral se sont parfois affrontés à propos de levées de troupes, cela ne tient pas au mauvais caractère des antagonistes mais:

- au fait que le Général était responsable de la défense militaire alors que le Conseil fédéral avait une responsabilité globale. Il est donc normal que leur appréciation de la situation ait pu les amener à des conclusions différentes. L'intégration de l'armée dans le concept de la défense générale est maintenant acquise: on sait que d'autres branches ont une importance parfois aussi grande!
- au fait que la législation n'était pas claire alors: le Général n'était pas expressément subordonné au Conseil fédéral, et ce dernier paraissait à tort tenu de prendre des mesures militaires dès que le Général le demandait. La loi a été révisée: c'est de la défense générale!

La première édition de la magnifique carte des biens culturels portait, en couverture, l'écu de protection des biens culturels. On pouvait donc abusivement penser que tous les biens culturels figurant sur la carte avaient droit à cette protection. Cela aurait conduit à entraver de façon absurde l'activité de nos troupes. La nouvelle édition ne porte plus cet écù, cela signifie que l'on a coordonné les impératifs de la défense culturelle et de la défense militaire: c'est de la défense générale!

Quand, à fin 1973, on a craint de manquer de carburants, l'armée a, comme les civils, réduit de 20% sa consommation. Comme nos troupes brûlaient en réalité moins de 1% de la consommation nationale, la réduction de 1% à 0,8% ne pouvait aucunement nous préserver de la pénurie éventuelle. Elle était en revanche carrément gênante pour l'instruction. Il a pourtant paru que des raisons psychologiques obligaient les militaires à s'associer aux restrictions imposées aux civils: cela aussi est de la défense générale!

## 2. Généralités

**2.1** Il fut un temps où défense signifiait armée; aux autorités civiles le soin d'agir en temps de paix, aux chefs militaires d'arrêter l'envahisseur. On admettait cependant qu'une bonne diplomatie pouvait contribuer à nous tenir à l'écart de conflits et à nous affirmer par des moyens courtois.

Peu à peu s'est pourtant imposée la nécessité de protéger la vie des civils dans un pays en guerre, d'assurer à chacun, soldat ou civil, la disponibilité des biens de consommation essentiels même en cas d'arrêt des importations, de mettre les autorités civiles en mesure d'assumer leurs obligations dans les circonstances dramatiques.

De nombreuses autorités se sont donc mises ardemment au travail, chacune pour réaliser des buts valables dans son domaine, mais au risque de se disputer mutuellement les hommes, les millions, les marchandises, les emplacements. Il fallait donc absolument *coordonner* tout cela, *donc pratiquer la défense générale*.

Préparer et mener la défense générale, c'est donc stimuler et coordonner tous les efforts de défense, ceux qui se font dans toutes les branches civiles et militaires, à tous les niveaux politiques et dans toutes les circonstances.

**2.2** On se propose de traiter maintenant essentiellement des préparatifs en matière de défense en les groupant en quatre domaines:

- Par la *répartition initiale des moyens*, il faut donner à chaque responsable une part des moyens en personnels, en matériel, en moyens financiers correspondant aux priorités et au volume décidés par les autorités supérieures pour obtenir un tout équilibré.
- Il faut mettre en place une *structure d'action* comprenant un ensemble solide et approprié d'états-majors et de responsables pour que les autorités et leurs organes soient en mesure d'assumer leurs tâches dans les circonstances dramatiques et accorder leur action à celle de l'armée.
- Il est nécessaire de *convenir des règles du jeu*, c'est-à-dire d'établir dûment les procédés de coordination applicables aux diverses situations.
- Il s'impose de pourvoir à *l'instruction* de tous les responsables en matière de défense générale.

**2.3** Les préparatifs sont indispensables, mais la planification ne correspond jamais tout à fait à la réalité des circonstances quand il faut pratiquer la défense générale. Il y a donc toujours place, dans *l'action*, à l'appréciation de la situation et à la décision. Il faut donc conduire la défense.

**2.4** Le Conseil fédéral dispose d'un *Office central de la défense*, qui est un organe permanent chargé de suivre les affaires de la défense et de soumettre tous les cas de coordination à *l'état-major de la défense*. Ce dernier comprend un personnage de rang élevé de chaque département fédéral et de la Chancellerie fédérale, deux divisionnaires représentant l'armée ainsi que le directeur de l'Office fédéral de la protection civile et le délégué à la défense nationale économique. Cet état-major émet des préavis sur les mesures à prendre par les départements, l'armée, le Conseil fédéral ou même les cantons. Le Conseil fédéral est renseigné sur la situation internationale et intérieure par une *Conférence de situation* qui groupe les chefs des services de renseignements militaires et civils au niveau de la Confédération.

### **3. Répartition initiale des moyens**

**3.1** Il est rare que les moyens disponibles permettent de satisfaire tous les besoins. Chacun, dans la vie, est en général obligé de s'accommoder de moyens plus modestes que ce qu'il souhaiterait.

En matière de défense générale aussi, il faut procéder à une répartition ordonnée de ce qui existe dans le pays ou de ce que l'on peut acquérir à l'étranger. Cette répartition est fonction des priorités dûment fixées par le Conseil fédéral.

Il s'agit en l'occurrence des personnes aptes à participer à la défense, des moyens financiers consacrés à la défense, des biens de consommation produits ou stockés en Suisse, des matériels, de l'infrastructure utilisable pour les besoins de la défense. Dans ces divers domaines, il existe des règles de répartition déjà anciennes ou relativement nouvelles dûment établies.

**3.2** L'article 18 de la Constitution fédérale (« Tout Suisse est tenu au service militaire ») ne peut plus être appliqué intégralement si l'on veut que les branches non militaires de la défense disposent des personnels qu'il leur faut. L'armée peut recourir aux hommes valides de la tranche

d'âge de 20 à 50 ans (officiers: 55 ans), et la protection civile aux hommes de la tranche d'âge de 20 à 60 ans qui ne sont pas aptes au service militaire. En cas de service actif, on peut astreindre les jeunes gens de moins de 20 ans à servir dans l'armée et dans la protection civile, et l'on peut étendre jusqu'à 65 ans l'obligation de servir dans la protection civile. Il existe des possibilités de dispense du service militaire au profit de la protection civile et vice versa dans une mesure appropriée.

Les personnels nécessaires à l'économie de guerre, au fonctionnement des autorités, des services publics sont obtenus par exemptions du service et par dispenses de service actif. Cela touche nettement plus de 100 000 hommes. La protection civile aussi doit mettre des effectifs, auxquels elle a droit légalement, à disposition d'organes d'économie de guerre.

Les troupes de protection aérienne, près de 30 000 hommes, soit la valeur de 2 divisions, sont pratiquement soustraites à l'autorité du général, puisqu'elles sont déjà maintenant dûment attribuées à 30 villes par le Conseil fédéral.

En cas d'octroi des pleins pouvoirs au Conseil fédéral, ce dernier peut mettre en vigueur un arrêté instituant le service obligatoire du travail pour toutes les personnes non encore astreintes à servir dans une branche de la défense générale.

**3.3 L'Ordonnance sur la réquisition** stipule que si les organes de réquisition dépendent de l'armée, ils agissent de façon équitable au profit des ayants droit civils et militaires. Dans le domaine des *véhicules à moteur* et des *machines de chantier* en particulier, il a été défini entre partenaires quels étaient les droits de chacun quant aux types et au nombre de véhicules et d'engins.

Les autorités d'économie de guerre ont la haute main sur les approvisionnements en *vivres, carburants et médicaments* du pays. Elles fixent les droits de perception de l'armée. Dans le domaine des vivres, elles ont élaboré et remis aux zones territoriales des listes des fournisseurs auprès desquels toutes les divisions et brigades pourraient aller percevoir le tonnage de biens nécessaires pour une première période de 30 jours.

Dans le domaine du *service sanitaire*, on a institué un début de coordination en jumelant des hôpitaux militaires avec des hôpitaux civils et en implantant des hôpitaux militaires dans des régions pauvres en établissements hospitaliers civils. Si l'armée mobilise près de la moitié

des médecins de Suisse et le quart du personnel infirmier elle « rend » en ouvrant ses installations aux patients civils.

Parmi les moyens de *transports par voie ferrée* il y a des locomotives indépendantes du courant électrique et des wagons aptes au transport de chars qui ont été acquis ou financés en partie par le département militaire fédéral mais peuvent être utilisés par les CFF en temps de paix. Le *service des automobiles des PTT* et les Compagnies d'autobus urbaines fournissent à l'armée 18 compagnies de cars avec chauffeurs.

Le *département des télécommunications des PTT* contribue à organiser, installer, desservir le réseau nécessaire aux autorités, aux services publics, à l'armée dans les divers cas stratégiques. Cela implique la militarisation de ses Directions de téléphone en service actif et la coupure de nombreuses liaisons téléphoniques au détriment de particuliers.

L'attribution initiale des *locaux* aux utilisateurs militaires et civils est en cours.

**3.4** La coordination visant à la répartition initiale des moyens dans *l'espace* est aussi nécessaire: il s'agit de spécifier quelles routes sont réservées en priorité à l'armée, quelles zones d'exploitation de bois sont dévolues à telles grandes unités, quels secteurs sont taxés de zones sanitaires, dans quels compartiments de terrain l'exploitation de ressources civiles de telles sortes est permise aux troupes.

#### 4. Mise en place des structures d'action

**4.1** Dans les circonstances dramatiques caractérisant les crises, les catastrophes, la guerre, il faut *agir vite*. Or, la structure des autorités, organes et administrations civils constitués pour le temps de paix ne permet en général pas d'*agir vite*. Il faut donc constituer des *états-majors civils* bien structurés et pas trop lourds. Il faut les installer dans des locaux protégés. Ces états-majors doivent « savoir » pour agir, donc être pourvus d'organes efficaces de renseignement et de triage; ils doivent « survivre » donc disposer du personnel nécessaire à la protection, à la vie matérielle et des installations garantissant un bon travail et des possibilités de repos suffisantes.

Les états-majors civils sont nécessaires à *tous les échelons*. Il existe un « Sonderstab » (état-major spécial) du Conseil fédéral et pour chaque

département fédéral. Presque tous les cantons ont constitué et exercé leur état-major. Certains ont fait de même pour les districts ou groupes de districts et pour les grandes cités. Peu à peu, chaque commune devra créer son état-major, car le chef local de protection civile n'est pas le succédané d'autorité communale pour les circonstances dramatiques.

**4.2** Les *états-majors territoriaux* sont les ambassades et consulats de l'armée auprès des cantons, de districts et de grandes villes. Ils pourvoient à l'aide militaire aux autorités civiles tout comme à la contribution de ces dernières aux besoins de l'armée.

**4.3** Un certain nombre *d'entreprises de dimension nationale* sont organisées en vue de leur engagement coordonné pour les besoins de la défense générale. Elles sont dûment structurées, dotées d'un état-major militaire et pourvues parfois de troupes de l'armée tout en restant au service de toutes les branches de la défense. Il en est ainsi par exemple des chemins de fer, des transports PTT, des télécommunications, des entreprises électriques, du service de météorologie, du service des avalanches, des organes d'information, du service des carburants.

## 5. Détermination des règles de coordination et d'action

**5.1** Les circonstances exigeant des mesures en matière de défense peuvent présenter plusieurs degrés de gravité:

- Les circonstances exigent des mesures spéciales et rapides, mais celles-ci peuvent être prises à temps par les autorités habituelles selon la procédure normale.
- Les circonstances exigent des mesures qui doivent être prises plus rapidement que la procédure habituelle ne le permet: il faut donc une procédure et souvent des compétences spéciales.
- Les circonstances exigent des mesures urgentes, mais les autorités qui devraient les prendre en sont incapables parce qu'elles ne peuvent se réunir ou communiquer leurs décisions ou qu'elles n'existent simplement plus. Il faut donc que d'autres hommes décident d'agir pour le bien public.

**5.2** Pour le premier des cas ci-dessus, le Conseil fédéral a fait établir un catalogue de toutes les mesures qu'il y aurait peut-être lieu de prendre en cas d'aggravation de la situation au niveau de l'Assemblée fédérale,

du gouvernement, des départements et du commandement de l'armée. Ce catalogue sert d'aide-mémoire à examiner consciencieusement par les organes fédéraux chaque fois qu'on pressent ou vit des situations extraordinaires, pour être sûr de ne rien oublier, de bien coordonner dans le temps, l'espace et en importance les diverses mesures de précaution ou d'action.

Chaque canton et chaque commune devrait établir un catalogue de ce genre. Il paraît d'une utilité éminente et permet de gagner du temps.

Quand on sent que la procédure habituelle pourrait empêcher de prendre à temps les décisions indispensables, il faut procéder à des délégations de pouvoirs. En 1914 et en 1939, l'Assemblée fédérale a conféré les *pleins pouvoirs* au Conseil fédéral. Ce dernier a délégué une part de ses compétences aux cantons pour le cas où il serait dans l'impossibilité d'agir.

Dans l'idée qu'il recevrait à nouveau les pleins pouvoirs si les circonstances l'exigeaient, le Conseil fédéral a élaboré et approuvé par mesure de précaution une série d'ordonnances dont la mise en vigueur suivrait immédiatement l'octroi de pleins pouvoirs. Les cantons doivent être mis au courant de ces textes afin de procéder à leurs propres préparatifs. La diffusion systématique de ces ordonnances est en préparation à la Chancellerie fédérale.

5.3 Notre législation connaît déjà la notion de service actif et d'état de guerre. Une série de dispositions entrent en vigueur automatiquement et des mesures deviennent licites en « cas de service actif » et en « cas de guerre ». Le Conseil fédéral voudrait aller plus loin dans la possibilité de préparer et déclencher des paquets de mesures par paliers. C'est pourquoi il a institué la notion de *cas stratégique*; il y en a 6:

- *cas normal,*
- *cas de crise,*
- *cas de protection de la neutralité,*
- *cas de défense,*

ainsi que le *cas de catastrophe* qui peut se superposer aux autres cas et le *cas d'occupation* de certaines parties du pays qui se superpose au cas de défense.

Le Conseil fédéral est censé devoir déclarer ou constater que le pays se trouve dans un cas stratégique donné, ce qui ferait entrer en vigueur

tous les textes prévus pour ce cas. On est cependant encore loin de la réalisation de cette intention.

**5.4** Ces dernières années ont été élaborées progressivement et sont en cours d'élaboration un ensemble de conventions définissant les *règles du jeu pour la coordination* dans tel ou tel domaine. Ces documents sont le résultat de négociations serrées entre les divers partenaires à la défense. Ainsi il existe, par exemple :

- l'Ordonnance concernant la réquisition;
- l'Ordonnance concernant la sécurité aérienne;
- l'Ordonnance concernant le service météorologique et le service des avalanches;
- l'Ordonnance sur la protection AC;
- l'Ordonnance pour la préparation du service sanitaire coordonné;
- la Conception du service sanitaire coordonné;
- la Conception pour les transports de défense générale;
- des Dispositions pour l'aide militaire aux autorités civiles;
- les Instructions pour le recours aux ressources civiles par l'armée;
- des Dispositions sur le contingentement et le rationnement;
- des Dispositions pour les relations entre la protection civile et les troupes de protection aérienne.

## **6. Instruction en matière de défense générale**

**6.1** De nombreuses initiatives prises d'abord dans un désordre sympathique mais efficace à divers niveaux ont permis d'intéresser peu à peu les autorités civiles aux problèmes de la défense, puis de les inciter à suivre certains exercices, enfin d'y participer pleinement. Une Ordonnance de 1974 sur l'instruction en matière de défense générale a permis d'ordonner le tout sans briser l'esprit d'initiative.

Depuis près de vingt ans se déroulent périodiquement à l'échelon fédéral des *cours et exercices de défense générale* auxquels participent les personnage principaux de l'administration fédérale, du commandement de l'armée, d'organisations civiles de défense ainsi que des experts choisis dans divers milieux économiques et politiques.

**6.2** L'Office central de la défense organise des *cours d'introduction et de perfectionnement* pour les membres civils et militaires d'états-majors de l'échelon fédéral, cantonal et communal. Il se charge aussi de cours

techniques pour spécialistes de branches déterminées et procède à la formation des personnalités appelées à diriger des cours dans leur canton.

L'Office central organise périodiquement des séminaires pour conseillers d'Etat et des journées d'information pour enseignants, pour gens de presse, pour personnalités de l'économie.

**6.3** Les commandants des zones territoriales sont chargés depuis quelques années de diriger des exercices destinés à roder les *états-majors civils des cantons* (et de leurs fractions) et les états-majors territoriaux correspondants et, souvent, à faire exercer concrètement l'aide militaire aux autorités civiles.

Les cantons et les grandes cités ont en partie commencé à diriger eux-mêmes la formation de leurs organes de défense générale.

## 7. Action

**7.1** Il est nécessaire de procéder à tous les préparatifs qui ont été décrits, mais il faut savoir agir au gré des circonstances, car la réalité ne correspond jamais tout à fait à ce qui a été planifié, et beaucoup de décisions, règles, principes, dépendent d'une appréciation de la situation du moment. Il y a heureusement toujours une bonne marge de manœuvre et la conduite de la politique de sécurité exige l'action d'hommes d'Etat, de personnalités de caractère et non pas seulement les gestes prévus de techniciens esclaves de leurs ordinateurs.

**7.2** Une responsabilité importante consiste dans le choix du moment où sont *déclenchées les diverses mesures préparées*. Il s'agit chaque fois de tenir compte de tous les facteurs (militaire, économique, de politique étrangère, émotionnel, etc.). Cela implique — même quand le temps presse — de procéder à la coordination nécessaire.

En cours d'action, il faut pratiquer concrètement l'aide militaire aux autorités civiles ou l'aide des autorités civiles à l'armée en appliquant à bon escient la procédure connue. Il faut dûment établir des *priorités* dans l'engagement des moyens dans l'espace et le temps.

Il faut s'attendre à des pertes en hommes et en moyens matériels, il est donc nécessaire de procéder en cours d'action aux modifications de personnes, de compétences et de répartitions des moyens exigées par les circonstances.

D. B.