

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** 123 (1978)  
**Heft:** 7-8

**Artikel:** Notre armée de milice  
**Autor:** Bonnard, Claude  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-344164>

#### 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:** 24.02.2026

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

# **Notre armée de milice<sup>1</sup>**

**par Claude Bonnard, conseiller national**

1. Si l'on en croit les dictionnaires, l'armée de milice est une troupe non permanente de soldats-citoyens. Le caractère non permanent de notre armée est assez évident pour qu'il soit inutile d'y insister. Le caractère de citoyen-soldat de ses membres est souligné par l'art. 18 de la Constitution fédérale, aux termes duquel «tout Suisse est tenu au service militaire». Selon le chiffre 3 du Règlement de service, «ce principe, inscrit à la fois dans la Constitution et dans toute notre histoire, est l'un des fondements de notre Etat. Il n'est pas un soldat qui ne doive en avoir conscience.» Le chiffre 2 de ce même règlement rappelle encore qu'«une armée forte, composée de tous les hommes valides, et qui a ses racines dans la nation même, manifeste à l'étranger notre ferme volonté d'indépendance». Enfin, le chiffre 5 du même règlement encore souligne qu'«en temps de paix déjà, le citoyen suisse porte sa part de responsabilité quant à la sécurité du pays. Cela oblige l'homme à accomplir consciencieusement ses devoirs militaires, en période de service ou hors service. Le jugement porté par l'étranger sur notre capacité de résistance et la confiance de notre peuple en son armée sont en rapport direct avec le sérieux et la conscience de chaque soldat dans l'accomplissement de ses devoirs.»

2. Ces quelques phrases mettent clairement en évidence le double statut du citoyen suisse coresponsable à la fois de la gestion des affaires publiques ordinaires et de la sécurité du pays tant à l'intérieur qu'à l'égard de l'extérieur. Le citoyen suisse ne s'en remet pas à des professionnels du soin d'assurer l'indépendance de la nation à l'égard de l'étranger ou de forces intérieures. Il s'en occupe lui-même, en prenant sur lui des charges concrètes, telles des périodes répétées de service militaire ou l'obligation de respecter nombre de règles contraignantes, qui vont de l'entretien soigneux de l'équipement personnel à l'inspection ou au tir annuel en passant par l'annonce du changement d'adresse ou certaines activités hors service. De surcroît, le citoyen

<sup>1</sup> Exposé présenté au cours SIT de la Zone territoriale 1, le 19 janvier 1978.

suisse ne se borne pas à assumer ces charges durant une période limitée de son existence, comme dans les pays qui nous entourent. Il doit y faire face pendant plus de la moitié de sa vie d'homme.

3. Etroitement lié aux devoirs civiques généraux, le service militaire est considéré par le législateur comme un honneur. Cela résulte de la loi fédérale du 12 avril 1907 concernant l'organisation militaire de la Confédération suisse. Celle-ci énumère en ses articles 16 à 18bis une série de cas dans lesquels le militaire est exclu du service. Ainsi en va-t-il du militaire qui, par sa vie privée ou en raison d'une condamnation pour crimes ou délits par un tribunal pénal ordinaire, se rend indigne de servir. Ainsi en va-t-il également des officiers ou des sous-officiers qui sont mis sous tutelle, qui tombent en faillite ou contre lesquels existe un acte de défaut de biens. Ces règles signifient que le service militaire exige un certain nombre de qualités morales et qu'il est un honneur dont n'importe quel homme n'est pas digne.

4. Ainsi, la définition des dictionnaires est acceptable: l'armée de milice est bien une troupe non permanente de citoyens-soldats. Comme le relève le chiffre 2 du règlement de service, cette armée de milice repose, dans notre pays, sur une tradition vieille de plusieurs siècles. Dans l'ancienne Confédération du XIII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle, tout homme était astreint au service de 16 à 60 ans, devait s'armer à ses frais et se plier à des entraînements réguliers. C'est ce fait, presque unique dans l'Europe d'alors, qui a donné à l'infanterie suisse une supériorité indiscutable sur celle des pays voisins. Non seulement, chaque homme était en permanence entraîné, mais il était mobilisable avec une grande rapidité. Le pays tout entier était prêt en tout temps, et facilement, à passer de l'état de paix à l'état de guerre.

A vrai dire, cette situation s'est lentement dégradée dans les siècles qui ont suivi, pour aboutir à la paralysie quasi totale de la fin du XVIII<sup>e</sup> et du début du XIX<sup>e</sup>. Rongée par ses querelles intestines, la Suisse n'offre plus guère alors qu'une caricature dérisoire et ses institutions militaires si solides et efficaces ne sont plus qu'un souvenir. La valeur militaire individuelle du Suisse reste indiscutable, mais il en fait commerce à l'étranger. Il ne la fait plus valoir directement au profit d'une nation suisse, qui n'existe d'ailleurs pratiquement pas.

Il faut attendre 1816 pour voir se dessiner un mouvement, qui a une portée à la fois militaire et politique. En 1816, la Diète fédérale prend

deux décisions importantes: d'une part, elle crée une caisse fédérale destinée à l'entretien de l'armée, d'autre part, elle constitue une commission militaire fédérale chargée de veiller aux intérêts de la défense nationale. L'année suivante, elle adopte un «règlement militaire général», qui prévoit une armée purement cantonale en temps de paix, mais exclusivement fédérale dès la mobilisation. Ces décisions de principe sont immédiatement suivies d'effets positifs, tant dans les cantons qui révisent leurs lois militaires, qu'au niveau de la Confédération, où la commission militaire fédérale institue l'école centrale de Thoune en 1819 et organise dès 1820 des exercices communs qui groupent les troupes de plusieurs cantons. Les réformes ainsi vigoureusement conduites n'avaient pas seulement un aspect militaire. Elles avaient un côté politique évident. On le vit bien à la grande fête fédérale d'officiers organisée par les Bernois, le 18 juillet 1822, à Langenthal. Dans le cinquième volume de sa monumentale *Histoire de la Confédération suisse*, Johanne Dierauer raconte ce qui suit au sujet du banquet de Langenthal, dans un langage démodé sans doute, mais évocateur:

«Parmi les six cents officiers environ qui prirent part à la fête de Langenthal, presque tous les cantons étaient représentés, et l'on remarqua avec étonnement à quel point les divergences politiques s'effaçaient sous l'uniforme. Les patriciens bernois saluaient les Vaudois et les Argoviens comme de bons camarades et se groupaient avec eux d'un seul cœur autour de l'emblème de la Confédération. A la suite de cette fête, les officiers des cantons occidentaux, Genevois et Vaudois en tête, fondèrent une société permanente, qui discutait chaque année, dans ses réunions, les questions militaires. Car ce fut là un des traits caractéristiques de l'époque de la Restauration: les hommes animés d'aspirations communes s'y tendaient la main par-dessus les frontières cantonales avec beaucoup plus de zèle encore que dans la période précédente, et fondaient des associations fédérales pour travailler sur une base solide à quelque nouveau progrès scientifique, social ou politique.»

Ces quelques lignes montrent bien le rôle politique que la réorganisation militaire a joué au XIX<sup>e</sup> siècle. Avec les sociétés d'étudiants, de chant, de gymnastique et de tir, les sociétés militaires et l'armée dont elles étaient issues ont largement contribué à la formation de la Suisse moderne. Cela n'a été possible que parce que les militaires d'alors

n'étaient pas des militaires seulement, mais — caractéristique de l'armée de milice — à la fois des citoyens et des soldats, c'est-à-dire des hommes décidés à construire le pays et, parce qu'ils l'avaient construit de leurs propres forces, à le défendre aussi s'il venait à être menacé de l'extérieur ou de l'intérieur.

5. Vieille de plusieurs siècles, notre armée de milice est à nos yeux une véritable institution. Cela ne signifie pas qu'elle doit être maintenue à tout prix sans modification et comme figée dans ses principes. Ce qui est décisif, ce sont les objectifs de notre politique de sécurité et le rôle que l'armée joue dans le cadre de ces objectifs. Comme l'a rappelé le Conseil fédéral dans son rapport du 27 juin 1973 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, le «poids principal de notre politique de sécurité et de nos mesures stratégiques doit porter sur la prévention des conflits» (ch. 423). A cet égard, l'armée est l'instrument de dissuasion le plus puissant dont dispose le gouvernement pour tenir le pays à l'abri d'un conflit armé. Si nos efforts politiques de dissuasion échouent et que nous soyons attaqués, nous devons répondre à la force par la force. L'armée est alors engagée. Elle reçoit sa mission première. Elle livre bataille. Elle répond à la violence dont notre pays est l'objet.

En nous interrogeant sur l'armée de milice, nous nous demanderons surtout si, telle qu'elle existe actuellement et compte tenu de la menace dont nous sommes l'objet, elle peut, de manière satisfaisante, jouer son rôle d'instrument de dissuasion et remplir sa mission de riposte à une attaque, d'où qu'elle vienne. Cette question ne saurait recevoir une réponse simple. Elle présente de multiples aspects. Les problèmes qui se posent peuvent être groupés sous deux grandes têtes de chapitre: les problèmes techniques et les problèmes politiques. Il faut cependant se garder de tout schématisation. Bien des questions sont à la fois techniques et politiques.

6. Nos premières réflexions porteront sur l'instruction. L'efficacité de l'armée dépend directement de la manière dont la troupe et les cadres savent manier et engager les armes et engins, c'est-à-dire de l'instruction qu'ils ont reçue. Dans notre armée de milice, l'instruction se heurte à plusieurs difficultés, auxquelles correspondent cependant très souvent des éléments positifs.

7. Tout d'abord, les périodes d'instruction sont, dans l'ensemble,

relativement brèves. Leur durée n'a pas changé depuis plusieurs dizaines d'années. Durant ce laps de temps, les armes et engins sont devenus plus compliqués et plus nombreux. Les connaissances diverses à posséder se sont sensiblement étendues. Les commandants sont dès lors constamment placés devant le choix suivant: faire de tout un peu ou travailler à fond l'essentiel. Le choix est difficile entre ces deux solutions. Et si le commandant décide de se consacrer à l'essentiel, il doit savoir encore ce qu'est l'essentiel. Derechef, son choix sera malaisé. Pour avoir, depuis 8 ans, visité chaque année plusieurs corps de troupe, j'ai acquis la conviction que les commandants qui savent bien choisir l'essentiel et s'y consacrer vraiment obtiennent les meilleurs résultats pratiques.

Ces difficultés pourraient être, en partie du moins, surmontées par une préparation minutieuse de l'instruction, par une réflexion sur la matière à enseigner et les méthodes à employer. Cependant, durant les cours, le temps nécessaire à cet effet est compté. Les cadres doivent dès lors le prendre sur leur vie civile. Or celle-ci est devenue plus contrainte, elle aussi. Force est dès lors de constater que les cadres ont parfois de la peine à imaginer une instruction et des méthodes d'enseignement propres à rendre la matière vivante et à capter l'attention de la troupe. On peut se demander à cet égard s'il n'y aurait pas lieu de raccourcir d'un ou deux jours les cours de la troupe et de prolonger d'autant ceux des cadres dans le seul but d'améliorer l'instruction.

Ces difficultés réelles de l'instruction dans notre armée de milice sont compensées par un avantage d'une grande portée. Les militaires font service dans leur unité, celle avec laquelle, s'il le fallait, ils devraient se battre. En vertu de l'art. 109 OM, l'instruction de cette unité est la responsabilité de son commandant. Ainsi, chaque commandant instruit la troupe avec laquelle il devra faire campagne. Il apprend à la connaître. Il découvre ses points forts et ses points faibles. Il peut adapter l'instruction en conséquence. De même, la troupe apprend à connaître ses chefs. Ce courant, qui va des chefs à la troupe et de la troupe aux chefs, crée une cohésion propre à favoriser l'efficacité de l'instruction. Il est de nature à stimuler les commandants, qui savent bien que toute lacune grave de l'instruction se paierait cher dans la bataille.

8. Autre problème d'instruction propre à notre armée de milice: la longueur du délai nécessaire pour que la troupe assimile bien une nouvelle méthode de combat ou maîtrise suffisamment le maniement et l'engagement d'une arme ou d'un engin nouveaux. Il a fallu plusieurs années à nos divisions mécanisées, créées en 1961, pour savoir manier les chars et dominer les méthodes de combat que ces engins supposent. Cela s'explique d'ailleurs aisément par la brièveté des périodes d'instruction. Suivant les armes ou engins dont il s'agit, plusieurs cours sont nécessaires pour apprendre à les utiliser de manière satisfaisante. Malgré ces incontestables difficultés, celui qui visite régulièrement des troupes et peut assister à l'introduction d'armes nouvelles, ne saurait manquer d'être frappé par la faculté d'adaptation du soldat suisse moyen. Cette faculté est certainement un privilège de l'armée de milice. Tout au long de sa vie professionnelle, le citoyen-soldat est obligé de s'adapter à des machines ou à des méthodes nouvelles. Il suffit de penser aux bouleversements que, durant ce dernier quart de siècle, l'automation et l'informatique ont apportés dans l'économie, jusqu'au niveau de la place de travail. Le terrain est ainsi préparé pour les adaptations nécessaires sur le plan militaire. Grâce à sa vie professionnelle, le soldat garde l'esprit assez souple pour assimiler les innovations qu'il rencontre inévitablement durant une carrière militaire qui s'étend sur trente ans. Une utilisation judicieuse des compétences professionnelles permet d'ailleurs aussi de faciliter l'introduction d'armes ou d'engins nouveaux. C'est là encore un privilège de l'armée de milice. Le militaire de 20 ans n'a qu'un bagage professionnel réduit au strict minimum. A 25 ou 30 ans, il aura acquis de l'expérience dans son métier et s'y sera perfectionné. Il suffira aux chefs de savoir l'utiliser pour réduire le temps nécessaire à l'introduction d'une innovation.

9. Autre problème d'instruction encore: le nombre élevé de soldats à instruire dans notre armée de milice. Ce nombre élevé est une nécessité. Il est l'élément principal de la force de notre armée. Il entraîne cependant cet inconvénient que le territoire du pays est occupé par la troupe tout au long de l'année de façon relativement dense. Or, le sol n'est pas extensible et il est mis à contribution de manière sans cesse croissante par de multiples autres activités humaines, telles que l'habitation, l'industrie, les transports ou le tourisme. L'occupation du terrain à des fins militaires contrarie ces activités ou du moins les com-

plique. Il s'ensuit des frictions, parfois difficiles à surmonter, entre le militaire et le civil. Mais cette occupation du territoire pour les services d'instruction a aussi des aspects positifs importants. Elle permet en effet de maintenir un étroit contact entre l'armée et la population. La Confédération cherche autant qu'elle le peut à acquérir de nouvelles surfaces de terrain sur lesquelles, seule propriétaire, elle peut installer plus librement des places d'exercice et de tir. Cette politique est raisonnable. Il ne faudrait cependant pas qu'elle conduise à enfermer la troupe dans des ghettos qui lui seraient réservés, et à vider progressivement nos bourgs et villages de leurs contingents annuels de militaires. La Confédération s'exposerait alors au risque de couper l'armée du pays. Les commandants, qui cultivent les contacts avec les communes où sont logées leurs troupes, savent de quels priviléges ils seraient alors privés.

10. Passant des problèmes d'instruction aux problèmes d'armement dans nos milices, il faut rappeler d'abord l'avis du Conseil fédéral exprimé dans le rapport sur la politique de sécurité. Voici cet avis (ch. 542) :

«En régime libéral, où la sauvegarde de la sécurité n'est qu'un objectif parmi tant d'autres, il est hors de question qu'une armée comptant plus de dix pour cent de la population puisse être dotée en permanence d'un matériel de guerre hautement perfectionné. Cela nous oblige à employer rationnellement les quantités relativement modestes d'armes et d'équipements de haute valeur qui sont à notre disposition. C'est pourquoi, dans une faible mesure, il faut déroger au principe de la milice lorsque leur emploi efficace n'est plus garanti par les périodes normales de service. Il importe en effet d'assurer l'entretien impeccable et la disponibilité permanente de ces armes et équipements des plus modernes.»

11. Le problème est ainsi clairement posé. Tout d'abord, l'armée de milice exige un armement et un équipement aussi simples que possible à manier. En effet, le soldat n'est pas un professionnel et ses périodes de service sont courtes. D'une manière générale, cette condition semble remplie. Les arsenaux enregistrent parfois des plaintes sur le poids excessif du matériel, rarement sur une complexité qui serait jugée trop grande. D'ailleurs, la Suisse est un des pays les plus industrialisés d'Europe. Le Suisse moyen est relativement familier des problèmes

techniques. Placé devant des matériels militaires nouveaux, sa tâche en est facilitée.

L'armement et l'équipement doivent être ensuite simples à entretenir, car il importe que la troupe soit, dans une large mesure, capable d'assurer cet entretien elle-même. Cette condition paraît remplie aussi, d'une manière générale. Depuis quelques années, les arsenaux ont modifié leurs méthodes. Ils laissent à la troupe la responsabilité du service de parc et ne procèdent plus à des contrôles que par sondages. L'expérience est positive. L'état du matériel reste satisfaisant. C'est donc que la troupe, avec le concours de ses propres spécialistes, est capable d'en garantir l'entretien.

Enfin, l'armement et l'équipement doivent être conçus pour durer. On ne peut se permettre des changements trop fréquents, puisque chacun d'eux exige une période d'adaptation, qui, pendant un certain temps du moins, porte atteinte à la valeur combative de l'armée. Cette condition est remplie dans l'ensemble. Nos armes font souvent une génération, sans pour autant devenir insuffisantes.

12. Dans certains domaines cependant, les exigences de simplicité quant au maniement et à l'entretien ne peuvent pas être respectées. Il suffit de penser à tout ce qui touche notre défense aérienne, qu'il s'agisse des avions, des fusées, du système Florida, ou des engins Skygard pour la conduite automatique du tir DCA. En cette matière, le système de milice n'est pas applicable dans toute sa pureté. Il faut des professionnels spécialisés pour l'entretien des armes et appareils. Il faut des militaires de métier pour que certaines armes, une partie des avions tout spécialement, puissent être engagées en tout temps et sans aucun délai.

13. Ainsi, dans un pays défendu par une armée de milice, l'autorité politique est constamment placée, en matière d'armement, devant les choix suivants: dans quelles circonstances, à partir de quel moment, faut-il renoncer à acquérir et introduire des armes ou engins sophistiqués exigeant des professionnels pour l'entretien et des soldats de carrière pour l'engagement, si l'on veut conserver l'armée de milice et son esprit? Quand au contraire faut-il acquérir de tels armes ou engins parce que l'efficacité de la défense l'exige? L'extrême développement de la technique dans le domaine militaire contraindra le gouvernement à se poser ces questions de plus en plus souvent. Afin d'assurer l'effica-

cité de notre défense, nous devrons acquérir des armes et engins assez compliqués pour exiger des professionnels même pour l'engagement. Il suffit de songer à ce que le plan directeur armée 80, ch. 63, appelle la guerre et l'exploration électroniques, ou à l'automatisation de la conduite du feu de l'artillerie. Du reste, le Conseil fédéral, dans ce même rapport, ch. 62, ne cache pas ses intentions: il y aura lieu, dit-il, de «renforcer l'effectif des spécialistes chargés de desservir et d'entretenir les systèmes d'armes à haute technicité, et d'exécuter les tâches nécessaires à un engagement rapide de l'armée».

Les intentions gouvernementales ainsi esquissées paraissent raisonnables. Il serait faux cependant de poser le problème du maintien ou de la suppression de l'armée de milice sous le seul angle de l'armement et de l'équipement de nos troupes. L'armement et l'équipement ne sont qu'une face d'une question plus générale, celle de la politique de sécurité. L'objectif fondamental de notre politique de sécurité est de maintenir notre pays dans la paix, d'une part, mais aussi et surtout dans l'indépendance. L'armée de milice n'est pas un but en soi, mais seulement un moyen d'atteindre cet objectif. Elle doit être maintenue dans toute la mesure où, compte tenu de l'ensemble de ses avantages et inconvénients, elle permet d'atteindre l'objectif fondamental de la politique de sécurité mieux qu'une armée de métier. En revanche, si le but final à atteindre l'exige, des corrections nécessaires doivent être faites. A cause du perfectionnement des armements, certaines corrections se sont imposées. D'autres s'imposeront encore. Jusqu'ici aucune d'elles n'a remis en cause le principe de l'armée de milice, si ce n'est de manière tout à fait sectorielle. Nous ne croyons pas qu'il doive en aller autrement dans un avenir prévisible.

14. Le Conseil fédéral a déjà évoqué à plusieurs reprises un autre problème technique posé par l'armée de milice: celui du temps relativement long qui est nécessaire chez nous pour que la troupe acquière une bonne aptitude au combat. Le gouvernement en a parlé déjà dans son rapport sur la politique de sécurité, ch. 542. Dans son plan directeur armée 80, il souligne notamment ce qui suit, ch. 221:

«...le système de milice ... présente certains inconvénients en cas d'évolution rapide de la menace et d'un resserrement probable du délai d'alerte lors d'un conflit armé. L'exécution de nos préparatifs de défense, notamment, exige plus de temps que ce n'est le cas, par

exemple, pour les troupes permanentes des pays voisins. Cet inconvénient inhérent au système nous oblige à prendre en permanence des mesures propres à assurer une mise en état de combat suffisamment rapide de notre armée. Il est capital en l'occurrence que les autorités politiques prennent rapidement et en temps opportun les décisions qui s'imposent.»

15. Le Conseil fédéral a raison de mettre le doigt sur cette difficulté de l'armée de milice à être immédiatement apte au combat, c'est-à-dire capable, sans délai, de s'opposer avec succès à toute forme d'attaque, y compris l'attaque par surprise. Il faut en effet compter aujourd'hui avec un temps d'alerte sensiblement plus court qu'il y a encore vingt ans. La possibilité d'engager sans préparatifs visibles et sans délai les armes à longue portée qui entourent l'Europe, la possibilité aussi de mettre en mouvement d'une minute à l'autre, pour des déplacements longs et rapides, les centaines de milliers d'hommes mobilisés en Europe imposent cette appréciation de la situation.

De ce point de vue, l'armée de milice est nettement désavantagée. D'une part, au moment où elle vient à être mobilisée, la plupart des hommes qui la composent ne sont pas en service et n'ont souvent plus revêtu l'uniforme depuis de longs mois, voire depuis plusieurs années. Dès lors, avant d'être apte au combat, la troupe doit se rassembler, toucher son matériel de corps, et se réentraîner. D'autre part, certaines opérations préalables et indispensables pour l'aptitude réelle au combat prennent du temps, parfois même beaucoup de temps. Ainsi en va-t-il de la décentralisation du matériel et des munitions, des préparatifs de destruction ou du renforcement du terrain. Aucun de ces inconvénients n'a cependant une portée telle qu'il puisse remettre en cause le principe même de l'armée de milice. Au contraire, diverses mesures peuvent être prises pour les pallier.

16. Tout d'abord, et ainsi que le Conseil fédéral le rappelle lui-même, il est capital que les autorités politiques prennent à temps les décisions nécessaires, non seulement les décisions relatives à la mobilisation elle-même, mais toutes celles qui, intervenant en période de paix déjà, permettent de réduire le temps qu'il faut à l'armée pour être apte au combat. Tout notre système de défense est fondé sur le principe de la primauté du pouvoir politique, clairement exprimé par l'art. 208 OM, aux termes duquel «le Conseil fédéral est, même après

l'élection du général, l'autorité directoriale et exécutive supérieure». Ce principe, essentiel dans une démocratie, impose au pouvoir politique l'obligation d'agir à temps. Cette obligation comporte d'ailleurs certains dangers. Des mesures préparatoires spectaculaires, telle une mobilisation, peuvent avoir l'aspect d'une provocation. C'est pourquoi les mesures préalables et discrètes, qui permettent d'améliorer la préparation, sont si importantes.

En second lieu, pour pouvoir agir à temps, l'autorité politique doit se doter d'un certain nombre de moyens. Le service de renseignements sera suffisamment développé pour fournir assez tôt et de manière assez sûre au gouvernement les données de fait propres à fonder une appréciation raisonnable de la situation. Sur ce point, un effort mérite probablement d'être fait. La question est d'ailleurs à l'étude. Un organisme permanent procédera périodiquement à une appréciation politico-militaire de la situation internationale et informera régulièrement le pouvoir politique. Des organismes existent aussi bien au niveau parlementaire (commissions permanentes des Chambres concernant les affaires étrangères et les affaires militaires), qu'au niveau gouvernemental (Lagekonferenz). Une meilleure coordination sur ce point est souhaitable entre politiques et militaires. De plus, toutes les décisions qui peuvent être préparées à l'avance le seront. Un travail discret, mais important, est effectué dans ce secteur, non seulement dans le domaine militaire par des préparatifs de plans d'opération, mais aussi dans le domaine de la défense générale, où, grâce à l'office central de la défense, des progrès sensibles ont été réalisés.

En troisième lieu, sur le plan militaire proprement dit, des mesures d'organisation, de construction, d'équipement et d'armement seront étudiées et prises en temps de paix déjà dans le but de réduire le temps nécessaire à l'armée de milice pour être apte au combat. Un effort peu spectaculaire, mais néanmoins considérable, est fourni dans ce sens. Il suffit de lire les programmes d'armement et de construction que le Conseil fédéral présente presque chaque année aux Chambres. Ainsi, une nouvelle conception du service de destruction permettra de réduire très sensiblement le temps jusqu'ici nécessaire pour assurer la mise hors d'usage d'ouvrages divers. Le renforcement du terrain dans les zones frontières et à l'intérieur du pays est régulièrement poursuivi. Des postes de commandement protégés pour unités d'armée et régiments,

des casernements souterrains pour la troupe sont construits chaque année. Les systèmes de liaison sont progressivement renforcés.

Enfin, l'organisation des différents services annuels permettra à l'autorité politique de disposer en permanence d'un modeste groupement de combat déjà sur pied et utilisable immédiatement. Cette mesure est réalisée.

17. En bref, il faut bien voir que l'armée de milice est d'autant plus vulnérable que le délai d'alerte se raccourcit. Des mesures peuvent cependant être décrétées pour pallier cet inconvénient. Certes, elles sont assez souvent difficiles à prendre à cause des intérêts divergents qu'elles mettent en cause. Ainsi, en décidant de remettre à chaque soldat un masque à gaz comme effet d'équipement personnel, l'autorité militaire a accepté le risque qu'il soit utilisé illégalement dans des manifestations de rues. En décentralisant la munition, même dans des baraquements renforcés, elle prend le risque d'un accroissement des vols. Elle est donc souvent dans une position inconfortable au moment de faire la balance des intérêts en présence et de décider des mesures à prendre en vue d'améliorer l'aptitude de l'armée au combat. Jusqu'ici cependant, des solutions acceptables ont toujours pu être trouvées.

18. Si, des problèmes ayant un aspect technique prédominant, nous passons aux questions plus politiques, nous nous arrêterons d'abord aux difficultés d'organisation et surtout de réorganisation.

L'organisation de l'armée n'est pas établie une fois pour toutes. L'autorité politique a, au contraire, l'impérieux devoir de la réexaminer et de la modifier périodiquement, afin de l'adapter à la menace qui change constamment au gré de l'évolution des rapports de force internationaux et du développement des techniques de combat. Dans l'armée de milice, les réorganisations se heurtent à des difficultés d'une nature particulière. Le soldat n'y est pas un pion que l'on pousse librement sur un échiquier. Il appartient à une unité, avec laquelle il fait service de longues années durant. Grâce aux méthodes de recrutement, il y retrouve souvent des hommes de son coin de pays. Il y forge des amitiés solides. Il y prend ses habitudes. Tout cela lui fait finalement accepter le service de bon cœur. De plus, nombre d'unités et de corps de troupe ont derrière eux une longue histoire et des traditions qui se transmettent de génération en génération. Les multiples sociétés mili-

taires, les activités hors service, spécialement les divers concours organisés dans le cadre des unités d'armée contribuent à entretenir les liens qui se créent sous l'uniforme. Ainsi les unités et les corps de troupe ont un réel esprit de corps, et, par le canal des anciens, entretiennent tout un réseau de relations avec la population. C'est pourquoi finalement le peuple et l'armée sont étroitement liés. C'est pourquoi aussi le peuple est attaché à l'armée où il a laissé tant de souvenirs. Cependant, cet attachement du peuple à l'armée, qui présente tant d'aspects positifs, a pour corollaire, comme le dit le Conseil fédéral dans le plan directeur armée 80 (ch. 222), que «tout projet visant à modifier la structure de l'armée se heurte le plus souvent à une forte résistance». La suppression de la cavalerie l'a amplement montré. L'opposition marquée par de nombreux cantons contre la dissolution de certains bataillons d'infanterie, actuellement en cours d'exécution, le confirme. Ces résistances ne sont cependant pas insurmontables. Elles tiennent souvent à des motifs d'ordre psychologique. Les décisions qui sont prises avec la diplomatie qui convient lorsqu'on touche à des questions d'ordre presque sentimental, qui sont préparées par des consultations préalables avec les cantons et les commandants et par une bonne information, sont finalement acceptées. Les difficultés réelles auxquelles se heurte toute réorganisation importante ne constituent donc pas un motif suffisant de renoncer au principe de l'armée de milice.

19. Dans le domaine de l'organisation de notre armée de milice, un problème mérite une attention particulière: celui de la répartition des compétences entre cantons et Confédération. Aujourd'hui, cette répartition des compétences est mise en cause dans son ensemble. Les cantons sont consultés sur les principes qui pourraient guider une nouvelle répartition. La question se pose de savoir si le domaine militaire dans son entier devrait passer à la Confédération. Il n'y aurait ainsi plus de troupes cantonales, lesquelles représentent aujourd'hui presque le 40% de l'armée; il n'y aurait plus d'arsenaux cantonaux, plus de places d'armes cantonales, plus d'administrations militaires cantonales. Il en résultera sans doute des simplifications appréciables. Les cantons seraient libérés de certaines dépenses — le canton de Vaud par exemple de quelque 14 millions — et pourraient ainsi reprendre à la Confédération d'autres tâches plus spécifiquement cantonales. Malgré ces avantages indéniables, nous ne saurions souscrire à une solution qui dimi-

nuerait les compétences des cantons en matière militaire. Nous nous fondons sur des considérations de deux ordres.

Il faut rappeler tout d'abord que notre pays est régi par les principes du fédéralisme, qui a conduit les cantons à s'unir au sein d'un Etat central pour accroître leur force, tout en prenant soin de préserver leur identité propre. Même s'il est question aujourd'hui de procéder à une nouvelle distribution des tâches entre Confédération et cantons, personne ne met en cause le fédéralisme dans son principe même.

On s'accorde au contraire à reconnaître qu'il est la seule voie assurant la Suisse de subsister comme nation, parce qu'il est le seul à permettre de tenir un juste compte des diversités profondes et réelles que constituent parmi les cantons les différences de race, de langue, de culture et de religion. Dans un régime fédéraliste, l'Etat central et les Etats membres sont intéressés dans une égale mesure à l'existence même de l'Etat, à sa survie et, partant, aux moyens d'assurer sa défense. Que, pour assurer la coordination nécessaire et garantir l'efficacité des mesures prises, l'Etat central dispose de pouvoirs beaucoup plus étendus que les Etats membres, nul ne le conteste. En revanche, il est tout aussi important de laisser certaines compétences aux Etats membres. C'est le seul moyen de leur faire sentir concrètement la responsabilité qu'ils ont dans la bonne exécution d'une tâche qui les touche autant que l'Etat central.

D'autre part, l'armée de milice est liée ou mêlée au peuple. En Suisse, l'homme revêt les deux qualités, indissolublement liées, de citoyen et de soldat, qui ne sont que les deux faces d'une même responsabilité, celle de participer à la gestion de l'Etat et par conséquent de contribuer à assurer son existence, et, partant, sa défense. Dans sa vie civique quotidienne, l'homme a autant affaire, si ce n'est plus, avec les autorités de son canton et de sa commune qu'avec celles de la Confédération. Il doit en aller de même sur le plan militaire. Cela est conforme à l'esprit de l'armée de milice, imbriquée dans le peuple. L'efficacité de la défense y trouve d'ailleurs son compte. Organisé à l'intérieur des cantons et, dans une large mesure, par leurs autorités, le recrutement, qui réunit les hommes de petites régions, crée déjà entre eux les liens que le service renforcera ensuite. Il intéresse les autorités locales, qui y assistent souvent en partie. Il engendre entre les cantons une saine émulation : c'est gênant pour l'un d'eux d'être mal placé sur la liste des

taux d'aptitude au service. Hors service, les relations entre le militaire et l'armée s'établissent le plus souvent par le canal de l'administration militaire et des chefs de section cantonaux, c'est-à-dire par l'intermédiaire de personnes proches du citoyen, venant généralement de la même région que lui, connaissant bien les circonstances locales et capables dès lors de conseiller, voire de l'appuyer utilement. Les contacts entre le soldat et l'armée en sont améliorés. L'état d'esprit du militaire est plus positif.

Ainsi l'esprit du fédéralisme et celui de l'armée de milice conduisent l'un et l'autre au maintien de compétences cantonales en matière militaire.

20. Il faut enfin se demander — dernier sujet de réflexion — si la caractéristique fondamentale de l'armée de milice, qui réunit le citoyen et le soldat, est une force ou une faiblesse. Ce serait sans conteste une faiblesse si l'armée constituait l'arène du combat politique. En effet, ce combat mettrait en évidence les divergences, souvent profondes, qui opposent les diverses tendances politiques du pays. Or l'armée n'est pas le lieu où ces divergences doivent apparaître. Elle existe pour protéger la nation comme telle et dans son ensemble, y compris les nécessaires diversités politiques qui en assurent la vitalité. En revanche, l'armée de milice, qui associe le citoyen et le soldat, représente une force irremplaçable si elle est capable de montrer ce qui unit les Suisses au-delà de leurs nécessaires oppositions. La tâche est difficile, car le lien qui tient les Suisses le plus fortement entre eux est probablement leur besoin d'indépendance et de liberté, qui est hostile à toute forme d'endoctrinement. Mais précisément une information objective, complète et véridique sur cette indépendance et ces libertés, sur les moyens de les préserver et de les augmenter, demeure possible non pas au sein de n'importe quelle armée, mais dans l'armée de milice. Dans cette mesure, l'armée de milice peut être un ferment de civisme, le lieu où l'on comprend mieux comment des hommes profondément différents entre eux par leur origine sociale, leur profession, leur âge, leurs opinions peuvent néanmoins se réunir pour atteindre ensemble un but commun. De ce point de vue, elle a une valeur inestimable.

D'ailleurs, le fait que le citoyen suisse demeure membre à part entière de l'armée pendant une trentaine d'années de son existence développe son intérêt non seulement pour les affaires de pure technique

militaire, mais aussi pour les problèmes généraux de la défense et les buts qu'elle poursuit, autrement dit pour la politique de sécurité en général. Ce qui touche à ces problèmes ne le laisse jamais indifférent. L'écho que l'affaire Jeanmaire a eu dans la population l'a suffisamment démontré. Ainsi, par ses caractéristiques mêmes, l'armée de milice contribue à entretenir et à fortifier la volonté de défense. La volonté de défense d'une nation n'est pas une abstraction. Elle est la somme de la force de résistance des individus. Cette force, et partant cette volonté, repose sur la conviction de chaque citoyen que nos institutions représentent des valeurs dignes d'être défendues, et que nous avons les moyens de les défendre effectivement, même par la force. L'armée de milice peut contribuer à faire connaître la valeur de nos institutions. De plus, chaque citoyen la connaît par le dedans, puisqu'il en est membre longtemps. Il en connaît donc bien les possibilités et les limites. Dans la mesure dès lors où l'armée sait inspirer confiance, elle est non seulement un ferment de civisme, mais elle est un ferment pour la volonté de défense.

21. Il resterait à parler des problèmes financiers, qui mériteraient à eux seuls de faire l'objet d'un exposé. Ceux que cela intéresse liront le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 3 octobre 1977, sur les dépenses militaires. Le gouvernement souligne (ch. 216.3) que, grâce au système de milice, la Suisse peut dépenser notablement moins que d'autres pays comparables par militaire mobilisable, instruit et équipé. Il estime que nous avons une armée «bon marché» parce que le rapport entre les dépenses faites pour l'armée et sa force combative est favorable. Deux faits bien connus de chacun le feront comprendre. Pensons d'abord aux dépenses considérables de construction, de matériel et surtout de personnel que la Confédération devrait assumer si les 640 000 soldats suisses, au lieu de garder chez eux leur équipement et leur armement personnels, les déposaient dans des arsenaux. Songeons ensuite aux dépenses de personnel qui incomberaient à la Confédération si les cours de cadres et les cours de répétition ou de complément devaient être préparés par des fonctionnaires fédéraux au lieu de l'être gratuitement par les commandants responsables, à côté de leurs occupations civiles, de l'instruction de leur unité ou de leur corps de troupe. Ainsi s'explique que la Suède doive compter 80 fonctionnaires militaires pour 1000 soldats, l'Autriche 42 et la Suisse 23 seulement. Ces

faits confirment que le système de milice est relativement peu onéreux. Certes, les dépenses militaires de la Confédération tournent actuellement autour de 3 milliards par année. Cependant, elles sont maintenant moins élevées que les dépenses sociales et surtout elles ont crû beaucoup moins vite que ces dernières. Elles devront être augmentées, pour combler diverses lacunes de plus en plus préoccupantes. La Suisse, qui consacre quelque 5% de son produit national brut à l'alcool et au tabac, ruinant ainsi sa santé, peut bien en affecter le 2 à 2,5% à la défense armée de son indépendance et de ses libertés, c'est-à-dire de valeurs sans prix.

22. Le moment est venu de conclure. Pas plus qu'aucune autre institution du pays, l'armée de milice ne saurait être un sujet tabou. Il est juste dès lors de se demander si, quelque vénérable qu'elle soit, cette antique forme de notre armée est encore aujourd'hui, et compte tenu de tous les éléments à considérer, le meilleur moyen d'assurer la défense de notre indépendance par la force. Nous avons vu que notre système de milice comporte des inconvénients dans les domaines de l'instruction, de l'armement, de l'aptitude au combat et de l'organisation. Cependant, des mesures peuvent être prises pour les pallier. De plus, à ces inconvénients correspondent souvent des avantages indéniables. En outre et surtout, l'armée de milice, qui est propre à renforcer la volonté de défense, est au sein de la population tout entière un élément de cohésion d'autant plus irremplaçable que la guerre devient plus totale et touche de plus en plus toute la nation dans toutes ses forces vives. Quels que puissent être les développements de la technique, les facteurs humains, notamment la capacité morale de résistance de la population, sa volonté d'existence et d'indépendance, continueront à jouer dans la guerre future un rôle décisif. Or, le système de l'armée de milice met ces facteurs au premier rang. Il reste dès lors à nos yeux le meilleur moyen d'assurer notre défense et le restera longtemps encore.

C. B.

