

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 18 (1971)  
**Heft:** 10

**Artikel:** Conception 1971 de la protection civile  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-365755>

### **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:** 16.02.2026

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

# Conception 1971 de la protection civile

En 1966, le Département fédéral de justice et police confiait le mandat suivant à la commission d'étude pour la protection civile:

1. La commission d'études se voit conférer, dans le sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 2 juillet 1965<sup>1</sup>, le mandat de déterminer avec certitude les critères d'appréciation des dangers auxquels est exposée la population civile et les possibilités de l'en protéger, ainsi que d'élaborer un rapport à ce sujet et de proposer des conceptions à assurer une protection techniquement réalisable et financièrement supportable.
2. L'appréciation des dangers et des possibilités de protection se fera sur une large base qui comprendra les diverses phases des faits de guerre.
3. La commission d'études établira d'abord la documentation qui permettra au Conseil fédéral de se prononcer sur les diverses conceptions.

4. Des propositions concrètes devront être formulées conformément à la décision relative à ces conceptions.

5. La documentation et les propositions feront l'objet d'un examen approfondi puis seront présentées avec motifs à l'appui et, si nécessaire, résultats des essais. Elle devront tenir compte des résultats les plus récents des recherches faites en Suisse et à l'étranger.

6. Pour l'exécution des tâches précisées aux chiffres 2 à 5 — compte tenu des recherches faites jusqu'ici par le groupe de travail pour les constructions de protection civile — la commission s'inspirera des hypothèses et des objectifs suivants:

a) Les mesures à proposer seront fondées sur l'hypothèse que l'alarme ne peut être donnée à temps durant une guerre;

b) Les mesures offriront, autant que possible, une protection efficace contre l'usage de toutes les armes connues pour leurs destructions massives, tendront à la survie de la popu-

lation protégée et seront propres à localiser les dégâts se produisant à une grande échelle;

c) Il faudra tenir compte, pour le cas d'usage d'armes nucléaires, de la vulnérabilité particulière des concentrations d'habitations des agglomérations.

Le rapport établi depuis lors par la commission d'étude a été présenté au public le 26 août 1971 lors d'une Conférence de presse, par le chef du Département fédéral de justice et police, le Conseiller fédéral Ludwig von Moos, en présence du secrétaire général Armin Riesen, du directeur Walter König de l'Office fédéral de la Protection civile, de M. W. Heierli, de Zurich, membre de la Commission, et de M. Fritz Sager, chef de service. Il nous paraît indiqué de donner à nos lecteurs connaissance de ce rapport que nous publierons intégralement dans notre journal en trois parties, d'ici à la fin de l'année.

## Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception 1971 de la protection civile

(Du 11 août 1971)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous exposer la conception 1971 de la protection civile suisse. Ainsi nous donnons suite aux postulats des conseillers nationaux Eisenring du 18 mars 1965 concernant les études faites en vue d'un examen d'ensemble de la conception de la protection civile, Tschäppät du 1er décembre 1965 concernant les constructions à buts multiples liées à celles de la protection civile et Schürmann du 17 mars 1970 concernant la transmission du rapport de la commission d'études.

### Résumé

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport et de la conception 1971 de la protection civile. La conception est le résultat des travaux d'une commission d'études pour la protection civile constituée en 1966 par le Département de justice et police, d'entente avec le Conseil fédéral. Cette commission avait reçu le mandat d'établir, notamment, une documentation permettant d'estimer la menace à laquelle la population civile est exposée ainsi que les possibilités de protection. Elle était également chargée d'élaborer un rapport et une proposition touchant une conception de protection techniquement réalisable et financièrement supportable.

Ce rapport nous fut soumis à la fin de 1970. Nous l'avons approuvé. Il déterminera les mesures d'exécution à prendre pendant les vingt prochaines années en

vue de la protection de notre population civile.

L'accent principal est mis sur la prévoyance et la prévention alors que, jusqu'ici, on avait insisté davantage sur le sauvetage et les secours.

Dans son ensemble, la réalisation de la conception 1971 de la protection civile exigera approximativement, au cours des vingt prochaines années, un effort financier d'environ 6,75 milliards de francs. Les parts échéant à la seule Confédération, selon la législation actuelle, atteignent le montant annuel approximatif de 180 millions, montant correspondant aux dépenses prévues dans le cadre de la planification financière à long terme.

Les deux lois fédérales régissant la protection civile et les mesures de construction y relatives, qui datent des années 1962 et 1963, doivent être adaptées à la présente conception. Les propositions de révision vous seront soumises dans un message particulier.

### I. La conception 1962/63 de la protection civile

La conception qui a présidé jusqu'à nos jours aux destinées de la protection civile était fondée sur la loi fédérale du 23 mars 1962 (RO 1962 1127) sur la protection civile et sur la loi fédérale du 4 octobre 1963 (RO 1964 483) sur les constructions de protection civile. Cette conception vous a été présentée dans les messages des 6 octobre 1961 (FF 1961

II 693) et 21 septembre 1962 (FF 1962 II 697). Elle reposait sur les connaissances dont on disposait alors au sujet de la menace qui pèserait sur la population en cas de conflits armés. Or, faute de documents scientifiques, ces connaissances ne pouvaient suffisamment prendre en considération les effets des moyens modernes de destruction massive. Cette situation a amené le Département fédéral de justice et police, le 31 décembre 1965, à désigner une commission d'études pour la protection civile ayant pour mission d'élaborer, sur la base de documents scientifiques sérieux, des propositions en vue d'établir une conception de la protection civile qui soit techniquement réalisable et financièrement supportable (voir p. 7). Cette commission d'études a présenté son rapport le 30 décembre 1970. L'Etat-major de la défense nationale a donné son accord le 4 février 1971 et le Conseil de la défense nationale, le 17 février dernier.

Quelques questions avaient été posées au cours de la procédure de consultation des départements et certaines remarques avaient également été faites à cette occasion. La direction de la commission d'études s'est prononcé à ce sujet dans sa séance du 19 juillet 1971; elle a tenu compte, en élaborant la conception, de la plupart des suggestions présentées.

Par décision du 11 août 1971, nous avons de notre côté approuvé le rapport reproduit en appendice et, par là même, la conception qui y est exposée.

## II. Les travaux de la commission d'études

Les travaux de la commission d'études ont montré que la conception définie jusqu'à ce jour par les deux lois peut être maintenue telle quelle malgré tous les déplacements des centres d'intérêt, les adaptations et les compléments devenus nécessaires. Les travaux se sont étendus surtout aux domaines suivants:

### 1. La menace

La conception 1962/63 voyait la menace qui pèse sur la population civile à l'image surtout des destructions causées par les attaques aériennes massives lors de la Seconde Guerre mondiale. Comme de telles attaques ne visaient que des localités d'une certaine importance, les communes à agglomérations compactes de moins de 1000 habitants furent dispensées de toute obligation d'organiser la protection civile et de construire des abris.

### 2. L'avertissement de la population

Notre message du 6 octobre 1961 attirait l'attention, en particulier, sur la réduction du temps d'alarme à la suite de l'accélération de la rapidité de vol mais tenait compte, tout de même, de la possibilité de déclencher l'alarme à temps pour la population, en cas d'attaque aérienne.

### 3. Les évacuations

La conception 1962/63 écartait toute possibilité d'évacuations à l'horizontale. Cependant, elle envisageait de pouvoir déplacer, sur ordre, la population résidant dans des endroits particulièrement menacés et de lui faire gagner des quartiers ou une région suffisamment pourvus d'abris.

### 4. Le sauvetage, le secours médical et l'autoprotection

Les mesures de la protection civile étaient encore axées fortement sur le sauvetage et les soins médicaux. C'était aux organisations de secours locales de la protection civile qu'incombait la tâche de remédier, par leurs propres moyens, aux dégâts causés par les attaques aériennes. Seules, les grandes communes fortement menacées se voyaient attribuer des troupes de protection aérienne. Une aide de bon voisinage ou régionale avait été également prévue, en principe, mais la création planifiée d'organes directeurs en vue d'une aide supralocale ne fut jamais menée à chef.

### 5. Les abris

A vrai dire, dans la conception 1962/63, l'application de mesures suivies en vue de l'aménagement technique définitif de abris n'était pas prescrite. Malgré tout, un grand nombre d'abris pourvus d'aération furent construits, notamment en vertu de l'article 2, 1er alinéa, de la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les constructions de protection civile. Ces abris peuvent servir sans réserve à la protection actuelle et même future de la population. Ils forment, du reste, une base sérieuse pour le développement

ultérieur d'une protection civile moderne.

Une amélioration des abris construits de 1950 à 1960 en vertu de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 (RO 1951 467) n'était envisagée que pour le temps de guerre. On n'avait pas prévu une véritable modernisation de ces abris en partie dépourvus d'aération. Cette modernisation, qui devrait déjà être exécutée en temps de paix, peut encore se réaliser. Cependant, les frais occasionnés doivent être dans un rapport convenable avec le résultat des améliorations envisagées.

## III. Tableau des menaces prévisibles dans les années 70 et leur influence sur la nouvelle conception

Dans notre rapport du 6 juin 1966 concernant la conception de la défense nationale militaire (FF 1966 I 873) et dans notre message du 30 octobre 1968 à l'appui d'un projet de loi sur les organes directeurs et le Conseil de la défense (FF 1968 II 661), nous avons présenté les aspects et les formes des menaces qui planent sur l'avenir. En même temps, nous avons attiré votre attention sur l'importance de la protection civile en tant que composante de la défense nationale suisse.

Le tableau des menaces prévisibles dans les années 70 est largement caractérisé par les armes modernes de destruction massive (armes atomiques, bactériologiques et chimiques). Les effets de ces armes peuvent se faire sentir sur de si grandes surfaces qu'une distinction entre régions sûres et régions menacées n'est plus possible dans notre pays. De plus, l'engagement de ces armes au moyen de fusées modernes et d'avions peut intervenir par surprise. Notre système d'approvisionnement et les tendances à la concentration dans le peuplement de notre pays augmentent sa vulnérabilité face à des attaques conduites au moyen d'armes de destruction massive. Mais, comme à l'avenir, il faudra également envisager l'emploi d'armes classiques, la conception de notre défense nationale doit tenir compte de leurs effets en même temps que de ceux des armes de destruction massive.

Le rapport de la commission d'études fixe tous les principes essentiels à suivre dans l'aménagement de la protection civile. Comme il se fonde sur des formes d'intervention armée qui peuvent être utilisées dans un avenir prévisible, qu'il table sur des dépenses d'un montant raisonnable et tient compte également des particularités de l'environnement, on peut estimer que la nouvelle conception sera valable pour une durée assez longue. Cependant, des

adaptations seront inévitables à cause des progrès réalisés dans le développement des armements. La conception 1971 fixe, à nouveau, les directives essentielles suivantes:

### 1. Aménagement définitif, compte tenu des exigences de la protection civile

Vu les menaces qui pèsent sur l'ensemble de notre territoire, chaque habitant de la Suisse doit pouvoir disposer d'une place protégée. Il faut activer la construction des abris et ordonner celle-ci dans les localités de moins de 1000 habitants, où il n'existe encore aucune obligation à ce sujet selon la loi de 1963.

### 2. Occupation graduelle et préventive des abris

Comme le temps nécessaire à donner l'alarme à la population civile fait défaut en raison de l'engagement, par surprise, des nouvelles armes, l'occupation préventive des abris doit être ordonnée par les autorités suivant la situation politique et militaire. Cette exigence nécessite non seulement des données d'appréciation suffisantes, mais encore une réglementation claire touchant les attributions des autorités chargées de donner l'ordre d'occuper les abris en temps utile et de coordonner cette occupation de manière cohérente.

### 3. Renonciation à l'évacuation et au déplacement de certaines parties de la population

Etant donné les menaces qui pèsent sur nous, il est évident qu'aucune région de notre pays ne peut être considérée comme étant à l'abri de tout danger. A cause de la durée et de l'intensité imprévisibles des effets des armes nouvelles, il n'est plus possible d'assurer l'approvisionnement des populations évacuées. Enfin, l'engagement par surprise de telles armes ne permettra aucun transfert important de population par véhicules. Lors d'une guerre future, la seule mesure efficace consistera à protéger la population à son lieu de domicile ou à proximité de celui-ci. On ne peut y arriver qu'en utilisant des abris et en prenant des mesures spéciales dans le domaine de l'organisation et du ravitaillement.

## IV. Moyens financiers nécessaires

Autant que l'on peut juger de la situation actuelle, la conception de la protection civile 1971 a besoin, pour pouvoir être réalisée, de prestations financières s'élevant à quelque 6,75 milliards de francs, qui devront être fournies en 20 ans environ par la Confédération, les cantons, les communes, les entreprises et les particuliers. Ce total résulte de l'évaluation des postes suivants:

Montants approximatifs en millions de francs	
Abris à l'usage des personnes (Aménagement définitif)	5570
Installations du service sanitaire, postes de commandement	
Locaux d'attente des organismes de la protection civile	
Renforcement des abris de fortune jusqu'à l'aménagement définitif	
Equiperment, instruction, entretien, administration	1150
Recherche scientifique, développement	30
<b>Total approximatif</b>	<b>6750</b>

Si l'on admet une répartition constante des dépenses, les parts incombant annuellement à la Confédération, soit environ 180 millions de francs, correspondent, quant à leur ordre de grandeur, aux dépenses prévues pour la protection civile dans le cadre de la planification financière à long terme de la Confédération.

## V. Conclusions

L'examen de la conception 1962/63 de la protection civile entrepris par la commission d'études a montré que la planification en vigueur jusqu'à ce jour restait valable dans son ensemble. Cependant, les déplacements des centres d'intérêt que nous venons de mentionner et les mesures supplémentaires y relatives s'imposent en raison des changements et de l'accroissement des dangers et des menaces prévisibles dans les années 70. Cette constatation exige que l'on adapte les deux lois sur la pro-

tection civile de 1962 et 1963 à la conception de 1971. Nous vous soumettrons un message spécial groupant les propositions de révision indispensables et quelques autres modifications, qui se sont révélées nécessaires par suite des expériences faites lors de l'exécution des lois en question et en raison des demandes justifiées des cantons et des communes. Le partage des dépenses entre la Confédération, les cantons et les communes, tel qu'il est prévu par les deux lois, doit être, en particulier, révisé comme le demandent l'initiative du canton de Genève du 7 mai 1968 — qui nous a été transmise par le Conseil national le 4 juin 1968 et par le Conseil des Etats le 6 juin 1968 — l'interpellation du conseiller national Diethelm du 3 décembre 1968 et les postulats des conseillers nationaux Rubi, du 4 juin 1969, et Riesen, du 24 septembre 1970. Nous poursuivrons les travaux en vue de la réalisation d'une protection civile active et efficace. Il sera possible d'at-

teindre, par étapes, les objectifs fixés grâce à une planification précise et à des données concrètes sur la manière d'y parvenir.

Nous référant à ce qui procède, nous avons l'honneur de vous proposer de prendre acte du présent rapport ainsi que de la conception 1971 de la protection civile, et de classer les postulats des conseillers nationaux Eisenring (no 9210) du 18 mars 1965, Tschäppät (no 9374) du 1er décembre 1965 et Schürmann (no 10 538) du 17 mars 1970. Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 11 août 1971

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
Gnägi

Le chancelier de la Confédération,  
Huber

# Conception 1971 de la protection civile suisse

## Avant-propos

Pour être menées à chef, les tâches d'importance nationale, notamment celles qui ont une influence décisive sur le destin du pays et de chaque habitant, doivent être placées dans le cadre d'une conception. Celle-ci constitue le plan général selon lequel la volonté de la communauté peut être exécutée de manière ordonnée et méthodique. Elle doit tenir compte des réalités immuables du pays et du monde environnant en vue de définir les principes qui sont déterminants pour l'exécution de la tâche. Le respect des libertés individuelles d'une part et la nécessité de trouver des solutions efficaces et économiques d'autre part, déterminent largement le choix des principes servant de base à la conception.

La garantie d'une protection efficace et étendue à toute la population, dans le cadre de notre neutralité armée et protégée, est à l'origine de la conception de la protection civile suisse. Les dangers des guerres modernes, en particulier celui de l'utilisation d'armes de destruction massive disponibles en grand nombre, nous obligent à organiser une protection directe de la population civile. En 1966, cette vérité a incité le Conseil fédéral à demander au Département fédéral de justice et police de constituer une commission d'études pour la protection civile, ayant comme mission d'éprouver la conception de la protection civile dans le cadre de la défense nationale suisse et de l'adapter aux plus récentes connaissances acquises tant en Suisse qu'à l'étranger. Le document qui va suivre est le résultat de ces travaux. Il servira de base à l'organisation et au développement ultérieurs de notre protection civile et, en même temps, il formera le point de départ d'une adaptation nécessaire de la législation actuelle. Les possibilités et les méthodes de conduite de la guerre se développent en

général parallèlement à la science et à la technique. Dans les années à venir, notre défense nationale sera périodiquement confrontée à des situations nouvelles. La conception de la protection civile doit tenir compte de cette évolution irréversible, d'une part, dans le choix des principes fondamentaux, et d'autre part dans une adaptation périodique aux images changeantes de la guerre. La législation des années 1962/63, comparée à celle des années 1934 et 1950, donne un exemple d'une telle adaptation.

Toutes les composantes de la défense nationale, notamment l'armée, la protection civile et l'économie de guerre ont une mission commune et sont dépendantes l'une de l'autre. Elles doivent synchroniser leurs mesures et se soutenir mutuellement, en temps de paix, déjà, lors des préparatifs. Il faut que le soldat sache que sa famille restée au foyer sera protégée et qu'on s'occupera d'elle, faute de quoi il lui manquera l'une des raisons morales les plus importantes de résister.

Les mesures de la protection civile empiètent sur les droits de la Confédération, des cantons, des communes et surtout de chaque citoyen. C'est pourquoi, dans ses principes fondamentaux, la conception fait appel à chacun en particulier. De ces principes découlent des mesures concrètes dans les domaines des constructions et de l'organisation. C'est aux organes responsables de la Confédération, des cantons et des communes de réaliser ces mesures. Par conséquent la conception aboutit à un mandat formel à l'adresse des autorités chargées de l'organisation de la protection civile.

La présente conception part du principe que l'organisation directrice de la défense nationale à l'échelon supérieur est responsable de la coordination. En outre, elle considère comme un fait acquis que l'armée met à disposition, au

moins dans la même mesure que jusqu'ici, des troupes de protection aérienne pour renforcer la protection civile et qu'entre cette institution et l'organisation territoriale il subsiste une collaboration très étroite.

La conception doit partir de l'hypothèse d'une guerre totale qui n'épargnerait pas la population civile. Néanmoins, émettre cette hypothèse, ne veut pas dire que la Suisse considère les différentes formes de la guerre totale comme normales et légales. Au contraire, il faut utiliser tous les moyens de nature à maintenir la paix et — au pis aller — soustraire la population autant que possible aux effets des armes modernes, en s'appuyant sur les conventions internationales.

Même si ces efforts devaient échouer et si la population était donc exposée aux effets d'anéantissement des armes modernes, la survie de la majeure partie de la population civile serait assurée — abstraction faite de l'anéantissement total — grâce aux mesures de protection prévues dans cette conception. C'est pourquoi la réalisation de ces mesures dans le domaine de la construction et de l'organisation doit permettre à notre pays de résister face à un éventuel chantage nucléaire.

## Chapitre 1: Principes fondamentaux

### 1.1 Tâches de la protection civile

La protection civile est une composante de notre défense nationale. En partant de ce principe, la constitution et la législation fédérales ont créé les conditions qui permettent sa réalisation. Composante équilibrée dans l'ensemble des mesures de la défense nationale, ses tâches sont les suivantes:

— La protection civile doit accroître la capacité de résistance de notre pays face aux attaques et aux tentatives de chantage entreprises par des puissances étrangères et contribuer,



par son degré de crédibilité, à la sauvegarde de notre indépendance et de l'intégrité de notre territoire, même en dehors de toute guerre.

- En état de neutralité armée, mais surtout en cas de guerre, la protection civile doit, de concert avec l'armée et l'économie de guerre, permettre à la majeure partie des habitants de notre pays de survivre et de créer ainsi des conditions favorables à la vie future et à la reconstruction du pays.
- Lors de catastrophes en temps de paix, la protection civile doit pouvoir apporter son aide, en collaborant avec les organisations civiles existantes et avec les troupes, particulièrement avec les troupes de protection aérienne.

## 1.2 L'image de la guerre

### 1.21 Les bases de l'image de la guerre

L'histoire et les événements qui se déroulent quotidiennement dans le monde prouvent de manière éloquente que des guerres sont encore possibles dans l'avenir. De là découle la volonté de notre peuple de maintenir une défense nationale efficace.

La planification de la protection contre les effets des armes modernes se fonde sur le fait que notre pays peut, à n'importe quel moment, être entraîné dans une guerre ou même en devenir le point névralgique. Et il est difficile de prédire sous quelle forme une guerre se déroulera.

Mieux nous réussissons à définir l'image d'une future guerre, mieux nous arrivons à planifier et à exécuter les mesures de protection avec un maximum d'efficacité. Deux difficultés majeures s'opposent à tous les efforts faits pour trouver les meilleures mesures de protection :

- l'incertitude quant au déroulement d'une guerre future;
- le développement permanent des armes et de leur mode d'engagement.

Malgré ces constatations, il est nécessaire d'élaborer des bases aussi solides que possible, pour les mesures de protection. Ces bases doivent s'appuyer sur les données les plus sûres, ayant trait aux aspects probables de la guerre, en particulier :

- sur notre connaissance des moyens d'attaque disponibles actuellement et des tendances perceptibles de leur développement ultérieur;
- sur l'étude des possibilités et intentions probables ainsi que des méthodes de conduite de la guerre d'un agresseur éventuel de notre pays.

Les incertitudes inhérentes, malgré tout, aux hypothèses courantes sur les images de la guerre, doivent être éliminées autant que possible, lors du choix des mesures de protection. De plus, le développement rapide de la technique de l'armement rend indispensable le contrôle périodique de toutes les hypothèses ainsi qu'une éventuelle adaptation de la conception et de toutes les décisions qui en découlent.

### 1.22 La menace

Les différentes formes d'agression et de destructions ont naturellement une signification différente pour l'armée et pour la population. En fait, les deux parties sont soumises, en principe, à la même menace. Le terme de menace comprend la totalité des formes d'emploi de la force qu'un ennemi pourrait mettre en œuvre contre notre état. Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 6 juin 1966, sur la conception de la défense nationale militaire, décrit cette menace par le détail. Les constatations mentionnées dans le rapport en question sont valables aussi pour nous. Nous pouvons les résumer de la façon suivante :

- Deux groupes de puissances sont opposés, en Europe. Tous deux disposent d'importants stocks d'armes de destruction massive à l'emploi desquelles ils accordent une grande importance dans leurs plans et leurs préparatifs. Si, dans un proche avenir, la Suisse devait être entraînée dans une guerre, il s'agirait selon toute probabilité d'une guerre généralisée avec engagement d'armes de destruction massive ou sous la menace permanente d'un tel engagement;
- Certains signes indiquent aujourd'hui un relâchement des liens qui unissent les divers groupes de puissances. De ce fait, la probabilité de conflits limités, conduits avec des armes classiques, augmente. Malgré cela — tant que certains Etats disposeront de stocks d'armes de destruction massive, ces conflits porteront toujours en eux le germe d'une grande guerre nucléaire;
- Une caractéristique importante des armées modernes est leur équipement en armes nucléaires, destiné à l'usage stratégique, opérationnel et tactique. Dans le domaine des armes nucléaires, la tendance générale conduit surtout à un accroissement de leur nombre, à une plus grande précision de tir et à une augmentation des possibilités d'utilisation. En conséquence, il faut admettre qu'à l'avenir des objectifs militaires ou civils qui ne sont pas encore aujourd'hui des buts d'armes nucléaires, pourront le devenir;
- Outre leur riche équipement en armes nucléaires, chimiques et éventuellement bactériologiques, les armées modernes se caractérisent par leur capacité accrue d'engager leurs armes plus rapidement, avec une précision croissante et sur de plus grandes distances, que ce soit à partir du sol, de l'air ou de l'espace. De plus, elles disposent, comme par le passé, d'armes classiques puissantes et de longue portée.

### 1.23 Les images les plus plausibles de la guerre

L'image de la guerre dépend largement des facteurs suivants :

- les intentions d'un agresseur envers notre pays;
- ses disponibilités en moyens d'agres-

sion et en temps, ainsi que sa conception stratégique et opérationnelle;

- nos propres mesures de défense.

Une des principales caractéristiques des guerres modernes, lourde de conséquences, est la rapidité d'intervention des moyens de destruction massive ou, en d'autres termes, la brièveté des temps d'alerte minimaux, pouvant aller de quelques minutes à zéro. Le grand nombre des vecteurs rapides existants — fusées et satellites par exemple — limite la possibilité de prévoir de telles attaques suffisamment tôt.

De ce fait, la présente conception doit renoncer aux anciennes hypothèses qui prévoient un temps d'alarme suffisant. Elle s'appuie toutefois sur la prévision importante qu'avant un premier engagement d'armes de destruction massive, on observera une recrudescence de l'activité politique ou militaire à l'étranger, laquelle conduira au déclenchement d'une préalerte de quelques jours ou semaines.

En outre, en établissant les images les plus significatives de la guerre, on tient compte qu'un adversaire engagera, selon ses objectifs et au moment opportun, ceux des moyens de combat qui lui offriront les meilleures chances d'atteindre son objectif rapidement, en subissant lui-même le moins de pertes possible.

Le grand nombre d'images de la guerre possible avec lesquelles notre pays doit compter en cas de conflit, compte tenu des intentions d'un agresseur, peut se résumer, du point de vue de la protection civile, aux quatre groupes suivants :

#### Le chantage

Un agresseur en puissance peut chercher à contraindre notre pays à accepter certaines conditions, en le menaçant d'engager des armes de destruction massive ou de prendre des sanctions économiques contre lui. Ces mises en demeure pourraient, à titre d'exemples, porter sur

- la fourniture ou le transit de matériel militaire ou autres marchandises;
- la mise à disposition de notre espace aérien ou de notre territoire en vue du libre passage;
- la capitulation politique.

Vraisemblablement, l'opresseur provoquera de telles situations à l'aide d'actions bien préparées sur le plan de la guerre psychologique et subversive. S'il n'atteint pas son but de cette façon, il peut par exemple engager — en guise de premier acte de guerre — des armes nucléaires, à haute ou très haute altitude au-dessus de notre pays. Les effets d'une telle action s'étendraient à une surface énorme et entraîneraient des incendies, l'anéantissement des cultures et l'interruption presque totale de nos communications téléphoniques et radio-phoniques. Dans ce cas, il ne s'agirait pas encore, à proprement parler, d'un combat sur notre territoire. On peut aussi penser qu'un oppresseur engage des armes classiques ou nucléaires pour détruire certains barrages ou digues ou ravager de vastes régions, sans utiliser

directement des armes de destruction massive contre la population.

L'engagement limité d'armes de destruction massive

Dans le choix de ses moyens d'attaque, un agresseur voulant faire entrer ses troupes dans notre pays, tiendra compte dans toutes les situations, de deux facteurs:

- la mise en danger de ses troupes par l'engagement de ses propres armes,
- le risque de destruction, contre son gré, d'ouvrages qu'il voudrait utiliser lui-même plus tard.

C'est pourquoi, par exemple, il évitera l'explosion d'armes nucléaires au sol, en raison du danger que représentent les retombées radioactives dans la zone d'action de ses propres troupes. Des réflexions similaires sont valables pour l'emploi illimité d'agents bactériologiques et de toxique chimiques à effets persistants.

Il est possible qu'un agresseur utilise des armes de destruction massive, même s'il a l'intention de tirer profit de notre industrie et de la capacité de travail de notre population. Toutefois, si tel est son but de guerre, l'adversaire cherchera à éviter des destructions étendues au pays entier.

Notre territoire peut être violé par une puissance étrangère dans le cadre de ses opérations dirigées contre d'autres puissances. La tentative de passage à travers notre pays, entreprise par une armée belligérante, peut nécessiter l'engagement d'armes pour protéger efficacement ses flancs. Elle présente le danger qu'une troisième puissance attaque l'agresseur sur notre territoire, avec des armes de destruction massive.

L'engagement d'armes classiques

On peut admettre qu'un agresseur utilise contre nous des armes classiques. Là encore, le danger d'une escalade, aboutissant à l'utilisation d'armes de destruction massive, reste très grand. Des opérations militaires menées avec des armes classiques auraient, en principe, le même aspect que pendant la Seconde Guerre mondiale, aggravé cependant par le fait que la puissance de feu et aussi dans une certaine mesure la mobilité seraient bien supérieures, grâce à la mécanisation, aux opérations amphibies et aux transports aériens.

La mise en danger de la population civile par des armes classiques dépendra, à l'avenir, plus de l'interpénétration entre les zones de combat et les zones d'habitation que des attaques aériennes dirigées contre la population elle-même. Il est peu probable que des bombardements en tapis tels que les a connus la Seconde Guerre mondiale, soient entrepris pour détruire les villes. Pour atteindre de tels objectifs de destruction, l'agresseur dispose aujourd'hui de moyens plus efficaces, plus sûrs et moins coûteux — les armes nucléaires par exemple.

Des guerres déclenchées par armes classiques comportent toujours le danger d'une escalade vers l'emploi de moyens de destruction massive.

La destruction stratégique

Un agresseur disposant d'un nombre suffisant d'armes de destruction massive de gros calibre serait, en principe, à même d'anéantir tout ou partie de notre pays. Or, il a le choix entre divers degrés d'efficacité dans la destruction; à savoir la contamination radioactive étendue, l'anéantissement de toutes les constructions de surface par la pression et l'incendie, la destruction de l'infrastructure et des abris. Il est peu vraisemblable (mais tout de même possible) qu'une telle dévastation totale de notre pays soit dans les intentions d'un agresseur éventuel.

1.24 Autres dangers

En plus des images de la guerre proprement dites découlant des intentions éventuelles d'un agresseur contre notre pays, il y a lieu de tenir compte encore de deux autres sortes de dangers pour la population civile:

Opérations de guerre dans des pays voisins

(possibilité de violation de la neutralité)

En cas d'opérations militaires entre d'autres Etats, la Suisse peut subir des destructions ou des contaminations sans participer elle-même à la guerre. Il peut s'agir, entre autres, d'explosions d'armes nucléaires dans un pays voisin, accompagnées de retombées radioactives. Des explosions d'armes nucléaires sur notre sol, dues par exemple à des erreurs dans les systèmes de guidage ou à la chute d'avions, sont également possibles.

Catastrophes

Ces catastrophes n'ont rien de commun avec les opérations de guerre. Elles peuvent, cependant, mettre la population civile en danger, comme en cas de guerre. Les principaux dangers peuvent se présenter par suite d'accidents toujours possibles dans des usines ou dépôts d'armes nucléaires situés à l'étranger, de chutes d'engins porteurs d'armes atomiques au-dessus ou à proximité de nos frontières, accompagnées de retombées radioactives, d'accidents pendant le transport de produits radioactifs, chimiques ou bactériologiques, de grande efficacité, ainsi que d'accidents dus à l'explosion de quantités importantes d'explosifs classiques. Dans ce même ordre d'idées, il faut mentionner la défaillance de barrages et de digues ou les catastrophes naturelles: ouragans, séismes, avalanches, inondations, éboulements et glissements de terrain. De telles catastrophes se distinguent de celles qui sont engendrées par les guerres par le fait que, hors du secteur directement touché, tous les moyens de sauvetage sont encore pleinement disponibles (personnel, matériel, moyens de transport, services sanitaires). Dans une telle situation, on peut faire appel à des moyens de secours beaucoup plus importants qu'en temps de guerre.

En cas de guerre, non seulement l'étendue des dégâts est beaucoup plus

grande, mais surtout les opérations de sauvetage sont entravées par des obstacles qui n'existent pas en temps de paix. De ce fait, l'organisation des secours en temps de guerre est soumise à des règles tout à fait différentes de celles qui sont de rigueur en cas de catastrophe en temps de paix. Malgré cela, les moyens que la protection civile possède en personnel et en matériel seront disponibles en temps de paix comme moyens de secours supplémentaires.

1.25 Importance relative des effets de destruction ou de contamination des armes modernes

Les mesures de protection nécessaires sont tributaires en grande partie de l'importance relative des différents effets de destruction ou de contamination des armes modernes. Les diverses images de la guerre démontrent clairement que l'accent principal doit être porté sur les armes nucléaires en raison de leur action sur de grandes étendues, de la diversité de leurs possibilités d'engagement et de leurs stocks toujours croissants.

Les actions directes d'une explosion nucléaire sont les effets de pression et de chaleur, le rayonnement radioactif primaire, les retombées radioactives, l'ébranlement et les effets électromagnétiques. Les actions indirectes sont les incendies, la formation de décombres, la projection de débris, l'anéantissement des cultures et des forêts, la mise hors d'usage des voies de communication, la désorganisation de l'approvisionnement et des transmissions, etc.

Il faut également tenir compte des conséquences de l'emploi d'armes classiques, chimiques et bactériologiques. Les armes classiques peuvent en premier lieu provoquer des incendies, des explosions et des projections d'éclats; les armes chimiques peuvent entraîner des intoxications de longue durée et sur une grande surface, quant aux armes bactériologiques elles provoquent des contaminations.

Face aux effets de ces armes, nucléaires en premier lieu, mais aussi classiques, chimiques et bactériologiques, et en se basant sur des comparaisons détaillées des différentes possibilités de protection, on peut conclure que seules des mesures de construction permettent d'atteindre les buts fixés au début de ce document. Toutefois, une protection absolue n'est guère possible, car tous les matériaux de construction connus, même le béton et l'acier, se dissolvent à proximité d'une explosion nucléaire. Si l'on voulait entreprendre des constructions efficaces dans ce voisinage direct, il faudrait envisager des dépenses si élevées qu'on compromettrait la réalisation de la protection de la totalité de la population. Dans un secteur plus éloigné, par exemple d'une distance de 2,6 km du point d'explosion d'une bombe d'une mégatonne, on peut protéger la population de façon sûre, contre tous les effets d'armes nucléaires. Sans les mesures de construction, une protection efficace ne serait pas possible dans cette région. (Suite n° 11-12/71)