

**Zeitschrift:** Zivilschutz = Protection civile = Protezione civile  
**Herausgeber:** Schweizerischer Zivilschutzverband  
**Band:** 21 (1974)  
**Heft:** 2

**Artikel:** Le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse - son importance - problèmes de direction  
**Autor:** Hürlimann, Hans  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-366006>

#### **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>**

## Le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse – son importance – problèmes de direction

Par Hans Hürlimann, député au Conseil des Etats

Nous félicitons l'auteur de cet article pour sa belle élection comme membre de la plus haute autorité exécutive de notre pays. Ce sera un très grand plaisir et un honneur pour nous de pouvoir continuer à collaborer avec le nouveau conseiller fédéral en faveur de notre défense nationale.

Rédaction «Protection civile»

permis d'aborder, maintenant, deux points particuliers:

1. Le rapport du Conseil fédéral combat le sentiment d'incertitude qui, ces dernières années, s'est emparé de larges couches de notre peuple quant à la forme de notre affirmation nationale. On était peu au clair sur l'ampleur et la permanence de la menace, on doutait de l'efficacité de nos possibilités de défense, on croyait aussi, en partie, qu'il existe d'autres moyens meilleurs d'assurer la paix.

L'analyse approfondie à laquelle il fut procédé, pour commencer au sein de la commission Schmid, puis, plus tard, à l'Office central de la défense, a projeté sur ces questions une plus grande lumière.

Une forte menace potentielle existe incontestablement, aux deux niveaux stratégiques de la conduite de la guerre nucléaire et de la guerre conventionnelle. Rien ne permet d'en douter! Des systèmes d'armes stratégiques existent à profusion et la Suisse aussi se trouve dans leur champ de visée. Le premier accord Salt de l'été dernier a, il est vrai, immobilisé (gelé) certains systèmes, mais il n'a pas diminué le danger potentiel, vu que l'armement qualitatif se poursuit. Quant aux résultats de Salt II, on en est encore réduit à de simples conjectures.

Le rapport que vient de publier l'Institut international de stratégie à Londres indique que l'Otan et le Pacte de Varsovie disposent toujours, l'un face à l'autre, d'un énorme potentiel militaire. C'est une situation que nous ne pouvons, ni ne devons ignorer; présentement, l'incertitude est absolue quant aux résultats des négociations engagées en vue de réduire les effectifs militaires en Europe. On peut fort bien imaginer une issue fâcheuse, dangereuse même, susceptible de modifier encore davantage au détriment de l'Ouest un équilibre déjà instable, pour cette raison, précisément, que l'Ouest est le plus intéressé à une détente, étant soucieux de réduire le plus possible des charges militaires écrasantes.

Il faut relever aussi que les personnes qui observent avec attention la tendance aux entreprises illégales et violentes contre l'Etat et contre la Société ne peuvent pas contester le danger de la menace indirecte. Nous en avons eu quelques exemples en Suisse au cours

des années écoulées: détournements d'avions entraînant la surveillance des aéroports, actes de sabotage et d'espionnage et — last but not least — l'activité de groupes extrémistes qui, ouvertement ou subrepticement, préparent le bouleversement général. Chez nous aussi, la violence est considérée comme un moyen d'action politique. Ce moyen, nous ne voulons pas le surestimer. Mais, qu'ils prennent corps dans le pays ou à l'étranger, ces agissements affectent, dans un cas comme dans l'autre, notre sécurité et le devoir des instances responsables est de s'en préoccuper et de s'en occuper.

Selon moi, le rapport donne une réponse empreinte de réalisme à la menace esquissée; nos moyens de défense sont jugés modestes dans leur ensemble, mais tout de même importants sous l'angle de la relativité. Nous sommes ainsi, assurément, en mesure de contribuer à prévenir la guerre et à garantir la paix; dans certaines situations données, nous possédons une chance réelle de pouvoir nous défendre; nous pouvons également protéger la population dans une mesure que ne connaissent pas d'autres pays.

La volonté de résister, même dans le cas d'une occupation du territoire, atteste la résolution inébranlable du pays de ne pas s'incliner, de ne pas renoncer à son indépendance nationale, ce qui ne peut qu'influencer la décision d'un agresseur potentiel; de plus, cette volonté de résister veut clairement dire que la Suisse ne capitulera jamais. Donc, d'embrée, le rapport exclut toute velléité de renoncer à la résistance, laquelle se poursuivra, sous une forme ou sous une autre, après l'occupation.

Une telle conception ne laisse planer aucun doute sur notre volonté d'adopter une attitude claire et intransigeante d'une part, et, d'autre part, elle réserve la souplesse nécessaire pour agir, selon les circonstances, au mieux de l'intérêt du pays et pour prévenir, si possible, une grande catastrophe.

2. Dans les discussions soulevées par notre politique de sécurité, une question est fréquemment posée:

*Existe-t-il des alternatives valables?*

La conception adoptée constitue-t-elle réellement le summum de la sagesse? Il n'est personne, à la fin du 20e siècle, qui

### I

Cet été a paru, sous une forme sobre et concise, caractéristique de notre style helvétique, le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse. C'est l'un des multiples messages adressés chaque année aux membres du Parlement. Je n'en pense pas moins que l'importance de ce document promet d'être durable, à une époque où les constantes de notre communauté nationale sont soumises au feu de la critique et l'objet de controverses. Ceux qui, ces années passées, ont participé aux exercices de la défense nationale, ont toujours ressenti comme une grave lacune l'absence d'une conception générale de la défense du pays. Certes, le rapport du Conseil fédéral n'a rien de bien spectaculaire et — la nature des choses le voulant — il énonce nombre d'idées et de principes connus autant qu'incontestés. Il ne peut en être autrement, si l'on songe à l'impossibilité, même en 1973, d'opposer une solution de rechange à la conception de la défense militaire du 6 juin 1966; en outre, que la conception future de la protection civile fut élaborée, par anticipation, dès 1971, sur la base d'un rapport du Conseil fédéral, conception dont les Chambres ont pris acte. Cependant, le fait qu'une conception d'ensemble exige une coordination des divers aspects de la politique de sécurité, tout comme la définition claire de leur interdépendance, se révélera fécond pour la planification et la concrétisation de cette politique.

### II

L'importance générale du message étant, dès lors, exposée qu'il me soit

ne souhaite que la «paix fondée sur la peur», c'est-à-dire assurée par la dissuasion et la contrainte, soit finalement remplacée par la «paix fondée sur l'entente». Le petit Etat a certainement une mission spéciale à remplir; il doit donner le «bon exemple», là où il est possible d'indiquer la voie à suivre, sans compromettre l'indépendance nationale. La réponse à ces questions nous est fournie par le rapport. Des activités qui, autrefois, ne s'apparentaient pas à la stratégie, telles que les bons offices, les mesures propres à réduire les tensions et à résoudre des conflits par voie de médiation, etc. sont expressément incluses, désormais, dans notre politique de sécurité, du moment qu'il importe avant tout de maintenir durablement la paix et de contribuer à réduire dans le monde l'agressivité et la violence.

Mais il est tout aussi nettement démontré — avec raison, à mon avis — que notre politique de sécurité ne saurait mettre l'accent principal sur ce genre d'activités. Nous continuons de vivre — hélas! — dans un monde qui ne connaît que la politique de force, politique qui n'exclut aucunement le recours abusif à la force entre Etats et groupes d'Etats. C'est un fait dont nous sommes, ces jours-ci, à nouveau et de quelle manière impressionnante, les témoins.

Le gouvernement d'un pays doit nécessairement donner la primauté aux composantes préventives et défensives, que sont les moyens de défense effectifs, tels que l'armée et la protection civile. Notre souci de vivre en paix ne doit pas nous incliner à renoncer prématurément à notre vigilance, ce qui revient à dire qu'il n'existe pas de solution de rechange pour notre conception stratégique. La création d'une armée de partisans, par exemple, supprimerait l'un des buts essentiels de nos efforts: la dissuasion. Si l'on compare nos buts et la menace potentielle, on aboutit, inmanquablement à constater qu'il n'existe pas d'alternative véritable. Les analyses faites avec un sens profond des responsabilités arrivent, en principe, au même résultat, comme le montrent, par exemple, les études entreprises et les conclusions auxquelles sont parvenus les grands partis politiques du pays.

### III

Ayant ainsi exprimé mon opinion sur le rapport gouvernemental et sur sa valeur, je veux, maintenant, émettre quelques considérations sur la *direction stratégique*. Dans leurs commentaires, certains journaux ont critiqué le chapitre consacré à la conduite de la défense. Les uns ont estimé que l'organisation envisagée va trop loin, cela nonobstant la réserve que le Conseil fédéral s'est imposé; d'autres ont décelé dans le rapport une tendance à présenter les choses sous un jour qui n'est clair qu'en apparence, pour mieux dissimuler les lacunes et les nombreux problèmes restés sans solution. Cette critique peut se comprendre, car la définition précise de la conduite n'est pas chose aisée, pour le cas d'un événement de haute gravité. En tout cas, une chose

certaine est que le vaste appareil stratégique doit non seulement être coordonné, mais encore dirigé en fonction de la situation et de son évolution. L'expérience personnelle que j'ai acquise en participant à plusieurs exercices m'a convaincu que notre conduite stratégique doit remplir les conditions suivantes:

1. La conduite doit respecter nos *principes et notre droit constitutionnels*. La démocratie est, sans aucun doute, le seul régime politique qui convienne à notre Etat. Or, la démocratie exige que toutes les décisions soient subordonnées à la Constitution et à la Loi. Cela peut donner lieu à des affrontements sérieux entre le principe de la légitimité et une conduite militaire résolue. Dans un cas normal, nous aurons à faire la distinction entre deux phases: la période d'organisation du temps de paix, durant laquelle le régime constitutionnel fonctionne régulièrement, et la période des pleins pouvoirs du Conseil fédéral. La première période — *l'organisation du temps de paix en vigueur* — pré suppose l'intervention des Chambres fédérales: le décret de mobilisation générale, l'élection du Général, le vote des pleins pouvoirs, etc., sont de la compétence du Parlement, compétence qui fut déjà contestée. Je suis, quant à moi, persuadé qu'elle est pleinement fondée. Aux heures de l'épreuve décisive, le Parlement doit assumer ses responsabilités; il doit rester engagé.

Dans un tel cas, l'effet psychologique sur l'armée et sur le plan de la politique étrangère pèse infiniment plus qu'un gain de temps de quelques heures.

Dans un cas spécial, par exemple celui d'une campagne-éclair qui fait obstacle au processus constitutionnel, il est certain — l'expérience l'a démontré — que la maxime qui veut que l'on agisse au mieux des circonstances est de loin préférable à une norme de compétence qui, de toute façon, n'est pas calquée sur l'événement.

*Le régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral* n'entre pas automatiquement en vigueur.

La hausse de la température politique, qui justifie et déclenche à coup sûr le régime des pleins pouvoirs politiques et juridiques, ne peut être déterminée à l'avance, tant en politique intérieure qu'en politique extérieure. Le Conseil fédéral n'est jamais dispensé non plus de prendre le pouls du peuple, du Parlement, des gouvernements cantonaux et des institutions de la défense générale, de l'armée et des organes de la protection civile. La pratique des pleins pouvoirs dans une démocratie exige un art consommé du gouvernement. Une décision malencontreuse prise en vertu des pleins pouvoirs, peut avoir des conséquences extrêmement graves, voire irréparables.

2. La conduite de l'Etat doit être préparée et assurée pour le cas d'un grave conflit.

Même si la situation militaire en Europe et dans le monde subit une transformation fondamentale, les exécutants responsables de la conduite de notre Etat, eux, restent en place. Cet engagement complémentaire, immense, illimité,

devrait nous trouver prêts, moralement et techniquement. Le peuple par le moyen de la protection civile, l'administration par celui de la défense centrale, les représentants des autorités par des exercices adéquats, doivent être préparés à cette activité politico-stratégique.

Notre armature constitutionnelle, dont les ramifications se prolongent en profondeur dans tous les cantons, représente, pour ce cas-là, un poste actif de notre bilan stratégique. Dans ce cas aussi, le fédéralisme n'agira pas comme un sabot, comme un frein; il se révélera et s'affirmera comme un élément puissant de la conduite. Le gouvernement du pays à qui il appartient de prendre les décisions majeures au fur et à mesure que la crise se développe et que la menace se précise, éprouvera le besoin impérieux de disposer d'un organisme d'état-major compétent. Le Gouvernement fédéral doit pouvoir fonder ses décisions sur une documentation étendue, irréprochable et objective.

Dans la plupart des cas d'une importance particulière, l'opinion du commandant en chef, par exemple, n'est qu'un des éléments d'appréciation de la décision à prendre. Les divers éléments pour l'appréciation de la situation par le Conseil fédéral — lequel agit finalement sous sa propre responsabilité — devront être fournis par les études de l'état-major de la défense, les appréciations du Kapf, les consultations avec les gouvernements cantonaux et les commissions parlementaires. La conduite devra donc s'adapter à des situations mouvantes particulières. Une conduite souple, flexible, mais ferme, déclenchera en temps utile et opportun les meilleures réactions en cas de menace inopinée, d'événements imprévus et surtout dans le cas d'une guerre. Pareille conduite de l'Etat n'aura nul besoin de recourir à des solutions préparées à l'avance et tenues en réserve; elle ne mettra non plus jamais en cause les compétences respectives nécessaires de la conduite de l'Etat et du Général dans l'exercice du commandement militaire.

### 3. La conduite doit être absolue (intégrale)

La coopération entre le pouvoir civil et la défense peut être positive, parce qu'elle répond à un besoin. Des rapports de confiance mutuels établis dès le temps de paix créeront le climat le plus propice à une féconde collaboration. La conduite intégrale se heurte, toutefois, à deux difficultés qu'il faut surmonter: *La première de ces difficultés résulte des activités quotidiennes courantes*.

Notre Gouvernement fédéral tout comme l'administration sont mis à une contribution telle par les tâches et les besoins financiers courants, que la préparation de la conduite pour le cas de crise et de conflit court le risque d'être négligée et refoulée à des niveaux qui, trop souvent, ne tiennent pas compte de l'urgence. Ce qui est valable pour la défense, la protection civile et l'armée, devrait l'être aussi pour la responsabilité des pouvoirs civils. Les états-majors doivent être nommés, les devoirs et les compétences doivent être

fixés et les responsables à tous les échelons de la Confédération, des cantons et des grandes villes doivent être confrontés aux problèmes, au cours d'exercices notamment.

Le second danger qui menace la conduite intégrale résulte de l'intensité croissante d'un conflit.

Dans le cas de protection de la neutralité, il est encore possible d'établir une doctrine commune à l'échelon supérieur de la conduite; mais la volonté de coordonner l'action peut faiblir en temps de guerre et de crise. Cela signifie que des événements dramatiques enchaînent à leurs tâches spécifiques les autorités, d'une part, et, d'autre part, les organes de la défense et de l'armée. Le dialogue cesse, la base des décisions est modifiée,

la situation n'est plus appréciée sous l'angle de la coordination et la conduite intégrale énergique, allant droit au but, peut s'effondrer au moment où elle serait le plus nécessaire.

#### IV

L'un des grands écrivains militaires du 20e siècle, Liddell Hart, à peu avant sa mort survenue en 1970, terminé son histoire monumentale de la Seconde Guerre mondiale, qualifiée par Churchill, avec raison, de «guerre inutile». Dans l'épilogue de son ouvrage, Liddell Hart écrit:

«Les efforts faits pour prévenir la guerre et tenir Hitler en bride ont démontré la faiblesse fondamentale des

politiques britannique et française, faiblesse due à un défaut de compréhension pour les facteurs stratégiques. Les deux pays glissèrent ainsi dans la guerre au moment, pour eux, le plus défavorable, provoquant, bien trop vite, une catastrophe évitable, aux conséquences immenses.»

Le rapport du Conseil fédéral veut éveiller la compréhension pour les problèmes stratégiques et leur interdépendance; il veut développer la connaissance des raisons qui sont à la base de notre politique de sécurité et rendre possible les réalisations qui doivent nous permettre, à l'avenir également, de tenir notre pays à l'écart de catastrophes.

## Mesures préventives et d'assistance au service de la protection contre les catastrophes

zsi. Dans la région de l'éboulement de Weesen où la population d'Amden a été coupée par moments du monde et a dû supporter d'importantes entraves économiques, un état-major de catastrophe a accompli depuis des mois un travail couronné de succès. Il a constamment surveillé la région menacée afin d'alarmer la population et toutes les instances compétentes au moyen d'un dispositif spécial d'alarme. L'organisation qui a été mise sur pied a parfaitement fonctionné lorsque se produisirent dans la première moitié du mois de janvier les premières ruptures importantes auxquelles on s'attendait. Hommes et animaux sont restés sains et saufs. Uniquement la route menant à Amden a été prise sous un éboulement et la voie de communication coupée. Des hélicoptères de la Garde aérienne suisse de sauvetage et de l'armée ont assuré les liaisons vitales et se sont chargés du transport des personnes. Mardi, le 22 janvier, le conseiller fédéral Furgler, accompagné du directeur de l'Office fédéral de la protection civile, est également arrivé dans la région sinistrée afin de se faire orienter sur la situation et de discuter les possibilités de secours immédiats pour la localité isolée.



Schiendorfer (tout à gauche), chef de l'état-major local de catastrophe



Monsieur le Conseiller fédéral Kurt Furgler a visité la région sinistrée en compagnie du directeur de l'Office fédéral de la protection civile, Monsieur Walter König. Notre photo montre ces deux personnalités lors d'une conférence avec Monsieur le Professeur Willy Geiger, Landammann du canton de Saint-Gall, et Monsieur le Préfet Max

Foto: Max Kohli, BZS

**Zivilschutz**  
Protection civile  
Protezione civile  
Protección civil  
emag norm  
emag norm

8213 Neunkirch

Gestelle  
Schränke  
Tische  
Stühle  
Tanks  
Garderoben  
Pulte  
Betten  
Prospekt Z 09  
verlangen

Telefon 053-614 81

#### Responsables pour la revue «Protection civile»:

Commission de Presse et de Rédaction de l'USPC. Président: Prof. Dr Reinhold Wehrle, Soleure. Rédaction: Herbert Alboth, Berne. Annonces et correspondance sont à adresser à la Rédaction, Schwarztorstrasse 56, 3007 Berne, téléphone 031 25 65 81. Paraît 12 fois par an.

Dernier délai pour la réception des manuscrits le 10 du mois.

Prix: abonnement annuel pour non-membres: Fr. 15.— (Suisse); Etranger Fr. 20.—; le numéro Fr. 1.50. Reproduction autorisée sous condition de mention d'origine. Impression: Vogt-Schild SA, 4500 Soleure 2.