Le projet d'organisation de la défense totale

Autor(en): **Kurz, H.-R.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **113 (1968)**

Heft 12

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-343460>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le projet d'organisation de la défense totale¹

Au début de cette année est entré en vigueur le nouvel organigramme de notre défense nationale militaire. Cette réorganisation administrative du Département militaire fédéral poursuivait les buts suivants :

- rationaliser, notamment par la réduction du nombre des services directement subordonnés au chef du Département;
- fournir aux échelons de direction les plus élevés l'aide de conseils d'experts et d'états-majors auxiliaires;
- s'adapter aux exigences de la guerre moderne, en facilitant la transition entre l'organisation du temps de paix et l'organisation du temps de guerre, c'est-à-dire la remise des pouvoirs de l'administration militaire normale à l'état-major d'armée qui entre en fonction au début du service actif.

Cette refonte du Département militaire fédéral est encore en période de rodage. Pour autant qu'il s'agisse de la seule défense nationale militaire, on peut affirmer que les expériences faites ont été heureuses.

Après l'achèvement de cette première phase, on abordera la deuxième étape: l'organisation de la défense totale. La réforme du Département militaire fédéral portait sur une institution déjà existante et qui a subi plusieurs révisions au cours des 120 dernières années. En revanche, dans le cadre plus large de la défense totale, il s'agira de construire du neuf.

Le nouvel édifice doit répondre au postulat que la guerre future sera totale, c'est-à-dire qu'elle concernera non seulement les forces armées proprement dites, mais encore toutes les activités dont dépendent l'existence de l'Etat dans son ensemble et celle des individus. Moins encore que les conflits récents, une guerre future engagera les seuls militaires. Le

¹ Le projet d'organisation de la défense totale a été approuvé par le Conseil fédéral le 30. 10. 1968. (Réd.)

belligérant prononcera ses attaques sur tous les organes du corps social de l'adversaire dont l'affaiblissement contribuera à sa perte : politique, économique, financier et psychologique. Autant de défenses particulières à organiser.

Nous devons donc abandonner la seule optique militaire pour envisager tous les problèmes d'une défense globale. Cette situation entièrement nouvelle nous contraint à nous adapter non seulement sur le plan intellectuel ; elle nous confronte surtout à une foule accablante de problèmes aussi bien d'équipement et d'organisation que d'instruction.

Le rapport du Conseil fédéral du 6 juin 1966 aux Chambres fédérales sur la défense militaire du pays reflète bien les préoccupations qui règnent en haut lieu ; il aborde franchement le thème de la défense totale :

« L'avenir imposera à notre défense nationale des mesures beaucoup plus amples qu'aujourd'hui pour faire face à des attaques plus diverses. L'armée sera engagée dans un secteur d'opérations où la population sera toujours plus dense. Les hostilités déploieront rapidement leurs effets sur la totalité du pays et de sa population. La conduite des opérations militaires devra donc tenir compte toujours davantage des besoins de la population civile. La coordination entre la défense nationale militaire et les organes chargés de s'occuper de ses incidences sur les secteurs civils, ainsi que les moyens d'améliorer l'efficacité des secours dus par l'armée à la population, font l'objet d'une étude approfondie. »

Cette analyse officielle aboutit à la conclusion que la force armée seule n'est plus en mesure d'assurer au pays une protection suffisante contre les ravages de la guerre. Les armées, il est vrai, resteront à l'avenir le principal instrument de défense des pays, mais non plus le seul. Elles devront être renforcées et déchargées par la mise en place d'autres organes destinés à protéger tous les secteurs d'activité nécessaires à la survie du corps social. On a parlé des « quatre colonnes de la défense nationale », militaire, civile, économique et psychologique, qui contribuent pour une part égale à raffermir notre volonté de défense. Ensemble, elles constituent la *défense totale*.

On a pris conscience de ce problème chez nous depuis quelque temps déjà, grâce aux études approfondies qui ont été consacrées aux guerres récentes. Ce problème est apparu déjà au cours de la première guerre mondiale. Il a surpris alors et gravement préoccupé les belligérants aussi bien que les neutres, qui n'y étaient nullement préparés. La belligérance prit alors l'aspect d'une guerre économique, caractérisée par des mesures de blocus maritime et terrestre qui entraînèrent à leur tour des opérations militaires lourdes de conséquences pour l'avenir.

La guerre alimentaire de 1915-1918 affecta surtout les populations civiles et contribua pour une part importante à l'effondrement des Empires centraux : non sans apparence de raison, ceux-ci purent prétendre qu'ils étaient restés « invaincus sur le champ de bataille ». Pendant l'entre-deux-guerres, l'aspect économique de la guerre totale fit l'objet d'études systématiques. Le général Ludendorff en établit les principes et le général Douhet limita ses recherches à la guerre aérienne : tous deux ont apporté une contribution capitale aux nouvelles conceptions, qui ont été appliquées aussitôt dans toute leur rigueur dès le début de la deuxième guerre mondiale.

Outre la guerre économique conduite sans pitié dès l'ouverture des hostilités en 1939, les opérations gagnèrent de plus en plus la troisième dimension, qui permit le déchaînement d'une guerre aérienne impitoyable contre les agglomérations urbaines et les populations civiles de l'adversaire.

Le dernier stade de l'escalade fut l'application de l'énergie atomique à des fins militaires : Hiroshima et Nagasaki en constituent l'effroyable aboutissement. Parallèlement à cette révolution technique, prit son essor un système raffiné d'offensives psychologiques contre les populations adverses, visant à saper leur volonté de résistance par l'espionnage et le sabotage, la propagande, la subversion politique et le recours aux cinquièmes colonnes.

Ces formes de guerre nouvelles et autonomes ont subi depuis 1945 un développement continu. Des armes atomiques

ont été stockées en quantités gigantesques. Les méthodes d'engagement stratégique et tactique de ces armes ont atteint un tel degré de perfectionnement que chaque point du globe peut être atteint aujourd'hui par des missiles à longue portée, pourvus d'ogives nucléaires, et avec une absolue précision. On entrevoit la possibilité d'étendre les opérations de guerre à l'espace interstellaire, dont la conquête est en cours. La guerre économique a durci ses méthodes et celles de la guerre psychologique contre le front intérieur des peuples a acquis dans l'après-guerre une intensité inouïe. Ces formes nouvelles d'offensive ne visent rien d'autre que d'affaiblir, déjà en temps de paix, la capacité de résistance de l'adversaire jusqu'à obtenir sa capitulation avant même le recours aux armes.

A la vérité, ces procédés ne constituent plus seulement des manifestations secondaires de belligérance ou des actions de soutien destinées à renforcer des opérations classiques de grande envergure. Ils sont devenus ensemble une forme nouvelle de la guerre, qui s'est substituée aux hostilités armées traditionnelles. Dans certaines circonstances, ces procédés peuvent amener à eux seuls la décision d'un conflit. (Jusqu'à ce jour, la législation de guerre n'a pas été en mesure de définir ces nouvelles conceptions: par exemple, dans la Convention de Genève de 1949 il n'est pas fait mention de « guerres », mais de « conflits ».)

Dans notre pays, la première guerre mondiale a déjà fourni de premiers enseignements. Un seul exemple: au début des hostilités de 1939, notre économie de guerre était prête à entrer en action; elle a joué un rôle prépondérant dans la survie économique de la Suisse jusqu'en 1945. Preuve que les peuples savent aussi parfois profiter des leçons de l'histoire!

Les progrès impressionnants accomplis après 1945 par cette conception de la guerre totale ont fortifié notre volonté d'adaptation et nous ont incités à renforcer l'efficacité des mesures de défense qui s'imposent par la recherche d'une meilleure coordination. Il a fallu d'abord mettre en place les autorités responsables.

La structure actuelle de notre défense nationale est encore essentiellement militaire et, de cas en cas, celle-ci complète ses préparatifs de caractère traditionnel par des dispositions qui affectent d'autres domaines, notamment ceux de la défense économique, civile et psychologique. Les études entreprises dès le lendemain de la dernière guerre et surtout les « exercices de défense nationale » auxquels ont pris part les représentants de tous les secteurs d'activité publics et privés qui touchent à la défense totale, ont démontré la nécessité de réunir en un faisceau plus serré et de coordonner de façon plus systématique toutes les fonctions qui la concernent et qui sont assumées par de nombreux départements et services des administrations fédérales et cantonales.

En conséquence, à la fin de 1964, le Conseil fédéral a confié à l'ancien chef de l'état-major général, le colonel-commandant de corps Annasohn, qui quittait alors ses fonctions, la tâche d'étudier « une coordination efficace de tous les secteurs de la défense nationale (défense militaire, protection civile, économie de guerre et défense psychologique) et la création éventuelle de nouvelles structures appropriées ».

Le commandant de corps Annasohn remit son rapport au Conseil fédéral à la fin de 1966. Ses investigations et ses propositions fournirent l'assise des travaux ultérieurs. En automne 1967, le gouvernement fut en mesure de se prononcer au sujet des principes de base et, le 8 mai de la même année, il accepta la proposition de consulter les cantons et les associations intéressées (Société suisse des officiers, Association suisse de sous-officiers et Union suisse pour la protection civile) sur l'avant-projet d'un message à l'Assemblée nationale sur la coordination de la défense totale et l'institution d'un conseil créé à cet effet; celui d'un texte de loi correspondante et d'une ordonnance fédérale d'exécution. Ces documents furent communiqués à la presse.

Il convient d'examiner de plus près leur contenu et les initiatives que le Conseil fédéral se propose de prendre, tout en se rappelant qu'il ne s'agit encore que d'esquisses suscep-

tibles de retouches : les consultations auprès des cantons et des associations suivront la prise de décision du Gouvernement, puis viendront les examens des textes par les commissions des Chambres, ensuite leur votation en séance plénière par le Conseil national et le Conseil des Etats et enfin l'attente d'un éventuel référendum. Au demeurant, la procédure d'examen n'apportera aucun changement d'ordre matériel dans les nouvelles structures de la défense totale. Cette procédure concerne plutôt les institutions elles-mêmes dont celle-ci sera dotée, et qui constitueront un instrument à la disposition du Conseil fédéral. Il s'agit en somme de créer les bases légales qui permettront à celui-ci de coordonner tous les organes qui concourent à la défense totale, de leur assigner leurs missions et de soumettre leur activité à un contrôle efficace.

Le projet de message propose le justificatif suivant :

« Dans une guerre future, la menace pèsera non seulement sur les forces armées, mais aussi sur la population civile. Elle sera par essence totale; elle affectera tous les domaines de l'activité publique et tous les individus. Par conséquent, la défense nationale a cessé d'être l'affaire exclusive de l'armée. Sous le vocable de défense totale, elle comprend aussi les secteurs civils de la vie nationale. A l'heure du danger, sa conduite constituera la tâche la plus importante de la Confédération et de toutes les communautés que celle-ci embrasse. »

Le Conseil fédéral assujettit les fonctions suivantes aux futurs organes de coordination de la défense totale :

1. La défense militaire
2. La défense civile
 - a) politique extérieure
 - b) protection de l'Etat
 - c) défense psychologique
 - d) protection civile
 - e) défense économique
 - f) sécurité sociale
 - g) protection des biens culturels
3. La défense spirituelle.

Au niveau fédéral, l'organisation de paix actuelle répartit tous ces domaines d'activité entre les différents départements; les cantons et les communes, de leur côté, en assument une part considérable. Dès le départ, il a été admis qu'en temps de paix comme en temps de guerre, c'est le Conseil fédéral qui assume la direction suprême de la défense totale — sous le contrôle de l'Assemblée nationale. Les aménagements futurs devront rester fidèles à ce principe, conforme à notre droit public suisse et à notre tradition. La question qui se pose aujourd'hui ne concerne pas le choix de la plus haute instance responsable, mais les outils dont cette autorité doit disposer dans tous les domaines pour l'accomplissement de sa mission.

Une solution extrême, et du point de vue rationnel la plus séduisante, aurait été la création d'un département fédéral de la défense. Ce successeur de l'actuel Département militaire aurait rassemblé en un faisceau unique tous les services et offices des autres départements qui s'occupent de la défense nationale élargie et qui pourraient lui être annexés. Par exemple, l'économie de guerre, détachée de l'Economie publique, et la protection de l'Etat, enlevée au Département de Justice et Police. Cette solution aurait le grand avantage de réunir dans une seule main tous les secteurs d'activité concernés, dont la coopération serait assurée de la façon la plus franche et la plus vigoureuse. Elle comporterait en revanche le désavantage, bien plus considérable, non seulement de surcharger le Département de façon intolérable, mais encore d'en faire une sorte de super-département auquel seraient confiées des tâches qui relèvent en réalité d'autres ministères. La responsabilité de la conduite générale du pays en guerre, qui appartient constitutionnellement et légalement au corps du Conseil fédéral tout entier, serait ainsi transférée à un seul département. Une telle altération de la légalité actuelle ne pourrait créer que de graves difficultés, le danger notamment de perpétuels conflits de compétences dûs aux interférences et aux ambiguïtés. Cette perspective de l'abandon du principe de la collégialité gouvernementale a été au reste déterminante;

elle a fait écarter cette solution. On a préféré laisser aux départements respectifs leur autorité sur les secteurs d'activité solidaires de la défense totale, tout en mettant à la disposition directe du Conseil fédéral tous les organes départementaux correspondants, appelés à coopérer sous sa conduite. Cette future organisation de fait chargée de coordonner la défense totale comprendra :

1. Un *Office central de la défense totale*, confié à la responsabilité d'un directeur à plein temps, pourvu de collaborateurs, d'un service de documentation et d'un secrétariat.
2. Un *Etat-major de la défense totale*, dont la composition sera la suivante:
 - a) le directeur de l'office de la défense totale, qui en assumera la présidence,
 - b) un représentant des instances civiles et militaires suivantes:
 - office fédéral pour la protection civile
 - office du délégué au ravitaillement du pays en temps de guerre
 - état-major du groupe des services de l'état-major général
 - section du Service territorial et des troupes de protection antiaérienne
3. Un *Conseil de la défense totale*, organe consultatif à la disposition du gouvernement et dont les membres sont choisis en dehors de l'administration fédérale.

Le nouvel office de la défense totale constituera, il est vrai, une unité administrative relevant du Département militaire; mais, fonctionnellement, il sera subordonné au seul Conseil fédéral et recevra de lui, sans intermédiaire, les directives nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Celle-ci compor-

tera notamment des études et travaux préparatoires, le rodage des procédures de coordination, le redressement des défauts et lacunes constatés, l'élaboration des décisions gouvernementales, la responsabilité de leur exécution et le choix des procédures de contrôle. Il va sans dire que ces tâches ne seront assumées par l'office de façon autonome que dans la mesure où les départements n'auront pas la possibilité de s'en acquitter pleinement; ce sera sans doute l'exception.

L'Etat-major de la défense totale rassemblera en faisceau tous les départements et organes administratifs fédéraux solidaires à quelque titre dans les domaines de la défense totale. Le système choisi permettra de réunir les représentants compétents des divers secteurs essentiels sans les distraire de leurs tâches spécifiques; c'est la solution la plus simple pour assurer une coopération efficace. Il évitera tout empiétement sur les compétences des départements, tout en épargnant le recours à de nouveaux organes administratifs qui comporterait précisément ce danger.

Le Conseil de la défense totale est, nous l'avons dit, un organe purement consultatif du Conseil fédéral, choisi en dehors de l'administration et composé de délégués des cantons, du monde politique, de la science et de la technique, comme aussi de représentants des syndicats ouvriers, des associations patronales et de tous les autres milieux particulièrement intéressés aux divers aspects de la défense totale.

De telles structures, entièrement nouvelles, n'ont pu être élaborées que sur la base de considérations essentiellement théoriques. Après leur mise en place légale, elles devront prendre vie et subir l'épreuve de l'expérience. Un nombre élevé de points de contact et d'interférence avec toutes sortes d'institutions et d'activités caractérise cet édifice; comme il n'existe encore que sur le papier, sa mise en œuvre exigera sans doute plus d'un aménagement. Cette perspective ne doit pas nous inquiéter. Il est essentiel qu'un pas décisif ait été fait; le second suivra sans difficulté.

Colonel EMG H.-R. KURZ