Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 133 (1988)
Heft: 5

Artikel: Valeur dissuasive des éléments civils de la défense générale
Autor: Dübi, Jean
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-344840

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: 13.07.2025

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

Valeur dissuasive des éléments civils de la défense générale

par le colonel Jean Dübi

L'ère atomique a entraîné dans son sillage la conception de la dissuasion nucléaire. Les débats qui se sont ouverts dans ce cadre ont largement éclipsé le problème de la dissuasion par des forces conventionnelles. A plus forte raison, l'aspect dissuasif d'éléments non militaires n'a que très peu, voire pas du tout intéressé les experts. Cette importance n'est toutefois pas négligeable. C'est ce que nous voulons tenter de démontrer ci-après.

Avant d'aborder l'examen aussi approfondi que possible des éléments civils de la défense et de leur valeur dissuasive, il importe de définir le terme «dissuasion». Fatalement, il y a des divergences, ou du moins il y a des nuances à ce sujet.

Pour le général Beaufre, auteur d'un ouvrage qui fait autorité, *Dissuasion et stratégie* (Ed. Armand Colin, Paris, 1964), il convient de créer les conditions permettant de faire payer à l'agresseur, quelle que soit l'issue de la lutte, le prix exorbitant des destructions atomiques. A la différence de la stratégie d'avant l'ère nucléaire, on cherche à atteindre l'objectif politique non plus par la victoire militaire, mais par l'action indirecte grâce à la paralysie de l'adversaire potentiel, ce qui permet d'éviter la grande épreuve de force. Nous avons ici le fondement de la stratégie moderne. Récemment, le général Copel a confirmé cette définition dans son livre *Vaincre la guerre* (Ed. Lieu Commun, Paris, 1984), mais en mettant en question l'importance excessive accordée à l'arme nucléaire stratégique. De son avis, aucun chef politique ou militaire lucide n'osera engager une telle arme en raison de la riposte terrible qui ne pourrait être évitée et qui décimerait la population civile. Dès lors, les moyens conventionnels gardent toute leur valeur, mais devraient être complétés par des armes chimiques et neutroniques afin de permettre vraiment de contenir l'ennemi. En d'autres termes, il importe d'équilibrer la terreur, de faire peur à ceux qui nous font peur.

La Suisse et ses stratèges tiennent un autre langage (cf. notamment le livre de Gustav Däniker *Dissuasion, schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen*, Ed. Huber, Frauenfeld, 1987). Cela a conduit à la définition officielle de cette notion par le Conseil fédéral dans son rapport du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse (p. 16), soit: «mode de prévention de la guerre consistant à montrer la volonté et la capacité de se défendre». Il est précisé que cette tâche n'est pas exclusivement militaire, mais que cette prévention repose au contraire sur une somme d'endurance et de résistance considérables de la part du

peuple et des autorités de tous les niveaux. Dès lors, la dissuasion ne peut être obtenue que par des mesures énergiques dans les domaines militaires et civils. Cette optique est confirmée dans le rapport intermédiaire du 3 décembre 1979 sur notre défense générale, ce qui consacre une différence voulue par rapport à une grande nation. Il ne s'agit pas pour nous de «terroriser» un adversaire potentiel, mais de le «décourager», de le faire réfléchir et de l'inciter à renoncer à une agression. Il s'agit en effet de rester conscients de nos possibilités, qui sont limitées, et de notre importance stratégique, qui demeure relative.

Il est évident que la dissuasion n'est pas une chose en soi; elle doit répondre à un besoin. Et il n'est pas moins évident que ce besoin est facteur de la *menace* potentielle concernant la Suisse et ses habitants.

Une appréciation exhaustive de la menace, avec ses possibilités d'évolution à court, moyen et long terme, exige une démarche permanente, basée sur une analyse aiguë et perspicace des raisons d'une défense nationale moderne et de l'évolution de la situation politique dans laquelle l'Etat se trouve lui-même (cf. général Jean Callet, *Légitime défense*, Ed. Lavauzelle, 1976).

En effet, l'avenir du monde est caractérisé, aujourd'hui plus que jamais, par l'imprévisibilité. Les ruptures d'équilibre dans les divers domaines (politique, démographique, économique, technologique, idéologique) ne peuvent guère être décelées avec sûreté. L'expérience montre que ce qui est qualifié de vraisemblable est souvent démenti par les événements, ce qui pouvait être considéré comme acquis hier est remis en question demain. A cela, il faut ajouter que l'appréciation de la situation sera toujours une opération subjective, où les conclusions seront plus ou moins graves selon que l'on est optimiste ou pessimiste, confiant ou craintif. Ainsi que le Conseil fédéral le déclare dans son rapport du 27 juin 1973 (p. 11), «les opinions peuvent diverger sur l'évolution probable des événements, mais non sur l'existence d'une menace». C'est ce qui doit déterminer notre état de préparation.

L'analyse fondamentale de la menace a conduit, en 1973, à énoncer un échelonnement des possibilités de conflit en cinq degrés:

a) Les **affrontements non belliqueux**, qui s'inscrivent dans une situation de paix relative, et qui peuvent créer les conditions propices à une véritable crise sociale et politique, avec un affaiblissement dangereux de la liberté d'action des autorités à l'intérieur du pays comme à l'extérieur. Des atteintes graves au potentiel industriel, scientifique et technique sont facilement concevables, de même d'ailleurs que des tentatives de placer notre système politique sous la dépendance de l'étranger. Il importe avant tout de citer dans cette catégorie de conflits l'utilisation de l'arme économique, comme ce fut le cas du pétrole en 1973 et comme cela pourrait l'être

un jour des matières premières, voire des produits alimentaires, lorsque les conditions mondiales auront évolué en raison de la diminution de la productivité et de l'augmentation de la population.

b) La **guerre indirecte**, qui consiste en des agissements illicites dirigés contre l'Etat et ses institutions, en d'autres termes contre notre société. Elle met en danger notre liberté d'action et porte atteinte à l'amélioration du système social. Au pire, ces actions peuvent tendre à imposer un régime politique et idéologique d'origine étrangère, ou alors conduire à un durcissement intérieur, à la limitation drastique des libertés individuelles et à l'avènement d'un Etat policier, pour ne pas parler de dictature et d'arbitraire.

Cette menace a tout particulièrement été réexaminée par le Conseil fédéral dans son rapport intermédiaire du 3 décembre 1979, de même que par le Conseil de la défense en 1982. Ces conclusions valent toujours. En effet, il est connu que l'espionnage, le terrorisme et la subversion se sont fortement développés, plus spécialement depuis mai 1968. La guerre révolutionnaire, les coups d'Etat et les actions antidémocratiques de toutes tendances troublent l'ordre public et la tranquillité des gouvernements et de la population, et cela pas seulement à l'étranger.

Cette nouvelle forme de conflit constitue une menace réelle par ses actions larvées et perfides, par les impacts souvent multipliés par des médias à l'affût de sensations fortes.

Il en résulte:

- un sentiment d'insécurité pour les citoyens normaux;
- une déstabilisation des institutions démocratiques;
- une perte de sûreté des autorités politiques et de la police, généralement critiquées (sentiment de fausse culpabilité);
- une image générale d'impuissance devant la naïveté et la méchanceté humaine, auxquelles il faut ajouter l'habileté et le cynisme des agresseurs ou activistes.

Il s'agit là sans doute de la véritable guerre moderne, idéale pour atteindre impunément des buts stratégiques essentiels.

c) La **guerre classique ou traditionnelle**, qui peut prendre des formes et des dimensions diverses, mais qui dans tous les cas menacerait gravement notre liberté d'action, notre population et notre souveraineté.

C'est sans doute le type de conflit le plus connu, ne serait-ce que par les réminiscences des guerres mondiales de 1914-18 et de 1939-45. Les potentiels considérables en armement classique massés de part et d'autre du rideau de fer donnent une image concrète de cette menace, d'autant plus grave que les perfectionnements techniques et opératifs ininterrompus ne permettent guère de croire au seul besoin létigime de la protection de la paix et de l'indépendance. L'élimination des euromissiles lui redonne une

vraisemblance que de nouvelles mesures de confiance devront réellement atténuer à l'avenir, si l'on veut vraiment promouvoir la sécurité en Europe occidentale.

d) L'**attaque directe au moyen d'armes de destruction massive**, qui n'est que le développement de la précédente, où l'engagement des armes A, B ou C mettrait en question la survie biologique de notre peuple. Le seul engagement de ces moyens stratégiques modernes à l'extérieur de nos frontières aurait des effets extrêmement graves pour notre pays si la protection nécessaire n'était pas assurée (il en va heureusement de même pour les grandes puissances, ce qui rend invraisemblable un tel holocauste).

e) Le **chantage** de la part de puissances disposant des moyens adéquats. Comme pour un individu, lorsqu'un pays ne peut faire face, les autorités responsables seront soumises à une épreuve terrible, d'autant plus que le délai de décision sera compté. Sa liberté d'action sera proportionnelle aux moyens pouvant être opposés à l'agresseur, au degré de préparation de sa défense.

f) Le Conseil fédéral ajoute en fin d'énumération qu'il n'est pas possible d'exclure l'apparition de *menaces d'un nouveau genre...*

Il convient de s'arrêter à ce sixième type ou degré, encore indéfini. Bien que cela échappe à la définition du terme «conflit», il apparaît actuel d'envisager la menace toujours plus évidente des catastrophes d'origine naturelle ou humaine. En effet, les événements qui surviennent chaque jour montrent que l'homme n'est pas à même de maîtriser les forces de la nature et ne domine qu'approximativement les applications de la science et ses atteintes à l'environnement (Seveso, Bhopal, Mexico, Armero, Tchernobyl, etc.). Si vraiment les effets de la civilisation moderne sur le milieu naturel doivent prendre les dimensions que les experts américains annoncent dans le rapport «Global 2000», il ne fait pas de doute que cette menace prendra à long terme une dimension stratégique. Il faudra bien y répondre par des mesures d'exception si l'on veut assurer la survie de la population, de l'Etat et de ses structures. Le cas échéant, les conséquences pourraient être les mêmes que celles découlant d'un conflit armé.

Pour l'instant, toutefois, ce problème subsidiaire ressortit à la politique en général plutôt qu'à la politique de sécurité. Ce sera à l'autorité politique de procéder éventuellement aux adaptations jugées indispensables (interprétation extensive du terme). La réponse sera sans doute apportée par le Conseil fédéral dans son prochain rapport intermédiaire sur la politique de sécurité, prévu pour 1990.

On ne peut que conclure cette appréciation de la menace de manière pessimiste: la sécurité n'existe pas plus sur le plan individuel et physique que

sur le plan politique, économique et militaire. Il faut se faire une raison.

Les aspects dissuasifs des éléments civils de la défense générale

L'évolution des formes de l'agression et de la technique militaires ainsi que les dangers découlant de l'activité humaine, ou de la nature elle-même, montrent qu'une situation de nécessité peut toucher subitement l'ensemble de la nation. C'est cette évolution qui a conduit à la défense générale conçue comme instrument de notre politique de sécurité. Celle-ci tend à l'action coordonnée et, le cas échéant, à l'intégration de tous les moyens civils et militaires en vue d'atteindre nos objectifs stratégiques. Quel est l'état actuel de cette préparation et, partant, le facteur de dissuasion espéré?

Politique extérieure

La dissuasion est censée s'exercer face à un ennemi réel et non envers un Etat qui nous veut du bien. En ce sens, les éléments civils de la défense générale et la politique étrangère en particulier visent à entretenir des relations avec la communauté internationale qui ne soient pas susceptibles de nous créer des ennemis, ne fussent-ils que potentiels. Mais comme les intentions que peut avoir un pays tiers à notre égard ne dépendent pas exclusivement de la Suisse, il importe de se manifester plus concrètement. C'est le rôle de notre diplomatie. Elle doit s'efforcer de sauvegarder la paix, de contribuer à la solution pacifique des différends entre Etats, ainsi que de veiller au respect du droit des gens et des conventions internationales y relatives. Ses principes fondamentaux sont la neutralité permanente, l'universalité des relations (disponibilité) et la solidarité (vocation humanitaire). Il faut évidemment y ajouter la défense des intérêts nationaux, fonction importante de toute politique réaliste.

A cet effet, la Suisse a de tout temps contribué aux efforts visant au maintien de la paix et au renforcement de la sécurité. La ratification de l'acte final d'Helsinki en 1975 et notre participation à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe illustrent au mieux cette politique de sécurité. De même, dans le domaine du désarmement, notre pays adhère à plusieurs conventions internationales tendant à l'atténuation des conséquences des conflits armés (et cela bien que non-membre de l'ONU).

En matière de droit humanitaire, la Suisse cherche à améliorer la protection des victimes de conflits armés, notamment par le développement des Conventions de Genève de 1949.

Finalement, la Suisse collabore intensivement à l'élargissement des relations internationales, au développement et à l'aide humanitaire, que ce soit lors de catastrophes ou à la suite de conflits armés.

Cette action revêt une importance primordiale pour la consolidation de la paix mondiale. Cette présence de la

Suisse sur le plan international est le complément de notre volonté de défense.

Nos diplomates du Palais fédéral et à l'étranger sont les messagers officiels de cette volonté de paix. Mais ils sont également les témoins de notre détermination à défendre par le sang si nécessaire les acquis de notre peuple. L'aspect dissuasif sera facteur de la qualité de nos représentants, de leur fermeté autant que de leur habileté, de leur esprit d'initiative, ainsi que d'une ligne politique claire telle qu'exposée au chiffre 53 du rapport du 27 juin 1973 sur la conception de la défense générale. L'appréciation de sa valeur appartient à l'étranger!

Protection de l'Etat

Cet élément tend à assurer la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération par des mesures autres que celles relevant de la politique étrangère et de l'armée. En clair, il s'agit de contrer les services de renseignements illicites et de protéger nos institutions de l'utilisation abusive des règles démocratiques ou des violences portant atteinte à la vie et à la liberté de nos concitoyens. Cette tâche mal aimée incombe aux polices cantonales et locales essentiellement, puisque la Confédération ne dispose d'aucune véritable force à cet effet, sinon l'armée comme le prévoit notre Constitution fédérale. Mais cette mesure d'exception ne saurait être que l'*ultima ratio*, que chacun souhaite ne pas voir appliquer. Et rappelons que les libertés fondamentales dont jouissent les citoyens devraient nous protéger des excès qui bafouent les règles de notre société. Encore faut-il que chacun se souvienne que la liberté peut mourir d'un abus comme d'une insuffisance de protection, mais également du refus du respect d'autrui et des décisions formelles prises conformément à nos principes démocratiques.

Outre l'engagement de la police, les mesures mises en place pour protéger l'ordre et la tranquillité sont de nature juridique et administrative. Il est connu que l'article 70 de la Constitution fédérale permet d'expulser les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure, comme d'ailleurs les diplomates trop actifs peuvent être déclarés persona non grata. En outre, en cas de crise et sur la base du droit de nécessité, les libertés individuelles pourraient être sérieusement limitées. Les cours et exercices de défense générale permettent à nos autorités de se familiariser avec ces mesures d'exception. C'est malgré tout dans ce domaine que la dissuasion est la plus problématique. Le fanatisme, la méchanceté et la bêtise se laissent malheureusement difficilement endiguer!

Information et défense psychologique

Il s'agit là d'un élément essentiel de la conduite. D'une part pour alarmer la population lors de dangers imminents et fixer les règles de comporte-

ment, d'autre part pour maintenir notre volonté de résistance en renseignant rapidement et objectivement sur l'évolution de la situation et les mesures prises en conséquence. Finalement, il sied de s'opposer aux actions psychologiques d'un agresseur, au besoin par la censure. La liberté de presse étant garantie par la Constitution fédérale (art. 55), ce n'est que dans des circonstances graves que des mesures particulières seraient prises de la part des autorités politiques dans ce domaine.

L'instrument indispensable au Conseil fédéral est toutefois préparé et les moyens ont été adaptés aux conditions d'un conflit moderne. De fait, en temps de paix, les médias doivent contribuer à assumer la démocratie; en cas de nécessité, par contre, elles doivent la défendre. La solution a été trouvée en incorporant les journalistes professionnels dans une formation militaire spéciale, véritable régiment d'information directement subordonné au Gouvernement fédéral. En outre, les supports techniques nécessaires à l'alarme et à l'information sont adaptés aux menaces futures. Un réseau protégé et autonome est réparti sur l'ensemble du territoire. C'est certainement de la dissuasion!

Protection civile

Elle vise à protéger, à sauver et à secourir les personnes et les biens à l'encontre de faits de guerre ou de catastrophes; elle n'a pas de tâches de combat. Conformément à la conception de défense générale du 27 juin 1973, sa mission stratégique est précisément de contribuer à la dissuasion et d'assurer la survie de la population, encore qu'il n'y ait pas de protection absolue. Ces objectifs seront atteints au mieux par la création d'une place protégée pour chaque habitant.

Il est évident que notre protection civile ne saurait empêcher un adversaire de faire usage d'armes de destruction massive. Ce n'est d'ailleurs pas là son but. Celui-ci consiste à dissuader l'adversaire de recourir à de telles armes, ces dernières ne pouvant exercer qu'un effet limité vu la protection dont jouit la population. Face aux tentatives de chantage, la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement sera d'autant plus grande que la population se sentira mieux protégée contre les armes conventionnelles ou autres. En d'autres termes, le rôle dissuasif de la protection civile découle de notre capacité de protéger la plus grande partie possible de notre peuple, sinon la totalité. Cela dépend de la résistance de nos abris et de leur nombre.

A ce sujet, il sied de noter que la résistance des abris a été déterminée scientifiquement et que les normes de construction imposées doivent offrir une protection optimale à l'égard des armes conventionnelles et contre les effets indirects d'une arme nucléaire, ainsi que contre certains effets momentanés ou directs (rayonnement lumineux et thermique, décombres

projetés par la pression d'air). A l'égard des effets mécaniques et de la radioactivité primaire (douche), la protection sera facteur de la puissance de l'arme, de la distance de l'impact et de la résistance de l'abri (1 ou 3 bars). Outre ces éléments techniques (matériels), il convient de préciser que l'occupation des abris et l'encadrement par les formations de la protection civile seraient ordonnés à titre préventif, donc avant l'attaque elle-même. Nous disposons actuellement d'environ 6,2 millions de places protégées modernes (dans 200 000 abris) et de 1,8 million de places protégées non ventilées; cela permettrait d'assurer la protection de 85% de l'ensemble de la population.

On doit dès lors admettre que la protection civile constitue bel et bien un facteur de dissuasion.

Approvisionnement économique du pays

La crise du pétrole de 1973 a montré une fois de plus notre dépendance extrême de l'économie mondiale en raison de l'absence quasi totale sur notre sol de matières premières, alors que notre production agricole ne couvre que la moitié de nos besoins alimentaires normaux.

Du fait que nos importations peuvent être profondément et subitement menacées, sans même qu'il y ait conflit armé, il importait d'introduire des bases constitutionnelles de manière à permettre une limitation exceptionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie dès que la situation économique l'exige. C'est ce que le peuple suisse a accepté le 2 mars 1982. En plus de ces mesures juridiques, la technique du rationnement a été modernisée, les réserves obligatoires et libres ont été accrues de manière à assurer un approvisionnement autonome de longue durée. Le plan d'alimentation fondé sur notre production alimentaire a été adapté, ce qui impliquerait une augmentation de la surface cultivée de 100 000 hectares, mais avec une réduction des rations journalières à 2400 calories. C'est rappeler toute l'importance de notre agriculture dans ce domaine. Il faut ajouter que, en cas de crise aiguë et durable, le Gouvernement serait contraint de prendre des mesures très restrictives et impératives, fondées sur le droit de nécessité. La préparation est permanente.

C'est montrer notre volonté de ne pas vouloir céder aux pressions diverses et la possibilité d'y résister.

Voici pour les principaux éléments civils de la défense générale et leur état de préparation. On devrait évidemment citer encore d'autres domaines, par exemple la protection des biens culturels, les mesures préparées dans le domaine de la sécurité sociale (allocations pour perte de gain et de salaire/rente de guerre) et, surtout, les services coordonnés mis en place depuis 1970. Ces éléments nouveaux de la défense visent à mettre en commun certains moyens matériels et personnels afin de couvrir les besoins

civils et militaires. Citons à titre d'exemple le service sanitaire coordonné créé afin d'assurer au mieux des soins rapides à tous les patients, civils et militaires, sans distinction d'âge, de sexe ou de race. Cela représente au total environ 85 000 lits protégés, dont 82 000 situés dans 1100 installations sanitaires protégées de la protection civile, avec 460 tables d'opération. Il s'agit dès lors de préparatifs concrets, même s'ils doivent encore être développés.

Nous relèverons encore, comme facteur essentiel de la dissuasion, la robustesse du fonctionnement de l'activité gouvernementale et administrative. C'est un élément déterminant. En effet, grâce à nos structures fédéralistes, réparties sur trois, voire quatre niveaux, la Suisse dispose d'un réseau serré d'organisations réparties sur l'ensemble du territoire. Cela constitue un instrument diversifié, véritable hydre qui aura 26, voire 3000 têtes..., c'est-à-dire les cantons, puis les communes. La délégation des compétences qui est préparée doit garantir l'activité politique aussi bien comme membre de l'ensemble que comme élément indépendant et décentralisé. En outre, la création d'états-majors civils de conduite à ces différents échelons, avec l'instruction que cela implique, devrait permettre de faire face aux caractéristiques bien connues de l'état de nécessité. Dans ce contexte, les exercices de défense générale de niveau fédéral ou cantonal constituent des actes dissuasifs par excellence.

Conclusion

Il ne serait pas lucide de ne pas l'admettre: les éléments civils de la défense ne comportent que ce que l'on peut appeler un facteur de dissuasion passif, ou complémentaire. A eux seuls, ni les états-majors civils, ni la diplomatie, ni la protection civile ou la défense économique, ni même la police ne sauraient inciter un adversaire potentiel à renoncer à la violation de notre souveraineté.

La volonté de protection ne suffit pas; il faut une volonté de défense!

Dès lors, la dissuasion ne peut être obtenue que par le maintien d'une capacité de combat propre à inciter au respect, c'est-à-dire être apte à répondre au besoin à la force par la force; mais cela sans provocation, sans mettre les autres Etats en danger, sans agressivité. C'est la mission primordiale de l'armée, à qui les moyens doivent être accordés pour en faire un instrument de paix. Nous trouvons ici la philosophie à la base de notre politique de sécurité.

J. D.