

**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse  
**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse  
**Band:** - (2009)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Politique de sécurité et défense générale  
**Autor:** Jeanneret, François  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-348816>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 29.03.2025

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



Manoeuvres de la division mécanisée 1, sur le plateau vaudois et fribourgeois.

## Politique de sécurité et défense générale

### François Jeanneret

Ancien Conseiller d'Etat et Conseiller national ; ancien président du Conseil de la défense

*« De tous les systèmes militaires pratiqués dans le monde, c'est à coup sûr le système suisse qui se rapproche le plus de l'idéal d'une armée démocratique et populaire. »*

Jean Jaurès

*« Voici près de cinq cents ans que les Suisses n'ont pas fait la guerre ; ils sont décidés à continuer dans cette voie. »*

La Place de la Concorde suisse

### Continuité et renouveau

Pour comprendre la politique de sécurité de la Suisse, au cours de la deuxième moitié du XXe siècle, et par là la défense générale, il convient de la situer dans l'esprit des principes qui sont à la base de la Confédération et de sa défense militaire. Ces principes sont à l'évidence le système de milice, le fédéralisme et la démocratie directe ; ils sont aussi la neutralité, la dissuasion et l'évolution de la menace.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cette défense se caractérise tout à la fois par la continuité et le renouveau. Une continuité qui plonge dans l'histoire militaire de la Suisse, à mesure que la notion même de défense est devenue le ciment qui a réuni successivement les cantons ensemble, au service d'une alliance commune sur l'essentiel et au-delà de leurs différences. Mais tout autant un renouveau, car le conflit 1939-1945 a été pour l'humanité entière une secousse sans précédent et le signal d'une révolution de société qui se poursuit toujours en ce troisième millénaire.

Durant trois décennies se succèdent une suite impressionnante de rapports, tous de haute qualité stratégique, depuis celui du 30 juin 1960 concernant l'organisation de l'armée jusqu'à celui du 10 octobre 1990 sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation. Ces messages et conceptions couvrent les

trente années qui sont l'objet du présent livre, et qui vont de l'époque où s'installe durablement dans le monde la guerre froide avec deux blocs face à face, pour se conclure à la chute du mur de Berlin, qui n'a pas seulement entraîné avec elle la fin de la dictature soviétique et la renaissance de l'Europe de l'Est, mais aussi l'éclatement de la mondialisation avec ses lumières et ses ombres sur les plans géopolitique, économique, écologique et technologique.

C'est cette défense générale que nous allons aborder de plus près. Cette analyse démontrera combien elle s'inscrit dans ce partenariat entre le citoyen et son armée qui est la toile de fond de cet ouvrage.

### La milice, l'armée et les civils

La politique de sécurité (*Sicherheitspolitik*) est un but, une forme de philosophie politique que le Conseil fédéral a résumée dans un concept du 27 juin 1973 après qu'il en ait déjà dessiné les premiers contours dans des textes antérieurs. Au service de ce but se trouve un moyen qui est la défense générale (*Gesamtverteidigung*), un instrument arrêté par une loi du 27 juin 1969. Elle est l'organisation et la coordination des moyens civils et militaires en vue d'atteindre les objectifs de la Confédération en matière de politique de sécurité.

À l'époque, le gouvernement a rappelé que des conceptions distinctes avaient déjà été élaborées pour divers domaines de la défense - par exemple l'armée ou la protection civile - mais que manquait une conception d'ensemble, qui devait s'intégrer aux institutions politiques de notre Etat. Mettre sur pied une défense générale, c'est donc revenir en premier lieu aux sources et saisir comment s'est construite la maison helvétique au cours des siècles.

L'armée suisse est tout à la fois semblable à celle des autres nations, notamment quant à son organisation et son équipement, et spécifique à notre pays parce qu'elle

est le creuset de la rencontre des Suisses entre eux. Elle est commandée, et non gérée par un système démocratique, mais elle est le reflet de la démocratie directe propre à la Confédération, les citoyens se prononçant formellement, ou tacitement, sur les concepts qui sont à la base de son existence et de son développement.

Les cantons occupent alors une place importante dans le système de défense, eux qui sont au premier chef responsables de la sécurité sur leur territoire, et parce que la volonté de survivre est par essence un réflexe de chaque autorité et de tous les citoyens. D'où l'armée de milice qui s'ancre dans la communauté et qui postule par là même la conscription générale.

Tout Etat dispose d'une politique qui comprend plusieurs volets, par exemple une politique économique ou une politique sociale et, parmi celles-ci, il est la politique de sécurité. C'est par elle que se définit l'ensemble des éléments selon lesquels une nation, en l'espèce la Confédération helvétique, tient à demeurer libre et indépendante. Il n'est pas difficile de comprendre que la politique de sécurité confine de près à la politique étrangère tant le monde, et particulièrement l'Europe pour nous, remet en cause dans tous les domaines la portée réelle des frontières et le sens qu'elles peuvent ou doivent avoir désormais.

Dans les trente années dont nous parlons ici, la défense générale a tout simplement été la forme moderne que la Suisse a donné à ce qui, un siècle auparavant, était une défense essentiellement militaire. Ceux qui ont préparé cette conception dans la décennie 1960 ont été d'une rare clairvoyance, en adaptant des réalités qui avaient fait leur preuve à des situations qui s'étaient profondément modifiées. Ils n'ont point fait œuvre abstraite, mais l'ont établie sur des fondements conformes à des traditions reconnues. Ils n'en ont pas importé les données, même s'ils ont pris en compte avec lucidité un environnement international en mutation constante. Ils n'ont pas fait la révolution mais ont su procéder d'une évolution naturelle et pragmatique.

Il a été postulé que les Suisses vivaient au sein d'un univers qui se transformait rapidement et dans toutes les directions ; que le terrorisme était à la porte ; que la menace s'était compliquée et diversifiée ; que l'avenir pouvait être plus sombre encore pour la population civile que pour l'armée. On a su faire appel à bon escient à ceux qui ont des responsabilités de proximité, la survie des citoyens étant au premier chef l'affaire des communes, voire des quartiers. Enfin, on a saisi que la place de la femme, partant celle de la famille, était en train de remettre fondamentalement en cause plusieurs données sociales.

La guerre apparaissait larvée ou floue, les crises et catastrophes naturelles plus fréquentes, l'Etat pouvant être déstabilisé de façon indirecte. L'armée n'était plus seule et la défense concernait chacun. Elle devenait générale et englobait l'ensemble des composantes qui font une communauté : les relations internationales, l'économie, les secours aux civils, etc. Pour que personne ne soit tenté de pénétrer sans droit sur son territoire, un pays doit

dissuader et, pour dissuader, il faut être crédible. Pour être crédible, il faut être organisé. La défense générale a dû être organisée puis testée.

### Une organisation et des exercices

Le législateur a fort sagement souligné dans les textes relatifs à la défense générale que, comme dans tout Etat qui se respecte, il appartenait d'abord au gouvernement de diriger la défense. Mais le Conseil fédéral a besoin d'être secondé et appuyé et il doit surtout pouvoir disposer de collaborateurs compétents et permanents pour préparer les décisions qu'il sera appelé à prendre, souvent d'ailleurs dans des situations délicates et des délais très rapides. Il a donc été mis sur pied un organe au sein de l'administration fédérale, l'OCD ou Office central de la défense (Zentralstelle für Gesamtverteidigung), rattaché sur le plan administratif à ce qui était alors le Département militaire fédéral et chargé de coordonner et exécuter les mesures civiles et militaires en la matière. Il est clairement précisé que l'OCD travaille étroitement avec les cantons. Son directeur préside l'Etat-major de la défense, composé de hauts fonctionnaires représentant tous les départements touchés par les impératifs de la défense générale.

Comme toujours en Suisse, le Conseil fédéral dispose d'un organe de milice, soit une commission fédérale dont il nomme les membres, le Conseil de la défense (Rat für Gesamtverteidigung). Il s'agit d'un organe consultatif comprenant des personnalités des cantons et des différents domaines de la vie nationale. Il travaille étroitement avec l'OCD, qui lui assure son secrétariat, mais le Conseil n'en est pas le supérieur hiérarchique. Il consigne le résultat de ses études dans des recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

Pour traiter de problèmes particuliers, l'Office peut constituer des groupes d'étude, tels ceux agissant dans les domaines des transports, de l'approvisionnement ou du service sanitaire. En cas de situations extraordinaires, des miliciens de l'Etat-Major de l'armée viennent renforcer l'appareil de la défense générale. Le directeur de l'Office préside également une Conférence de situation en matière de renseignements et qui est un organe interdépartemental. L'instruction n'est évidemment pas négligée et la participation à des exercices coordonnés sert à roder la collaboration entre les Etats-majors civil et militaire. Sont mis sur pied régulièrement des cours d'introduction et de perfectionnement ainsi que des cours techniques. Ceci nous amène à un point central de ces trois décennies de défense générale, à savoir les exercices de défense générale.

Ces exercices ont au niveau fédéral une longue tradition qui remonte à 1956, soit dix ans après la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Leur but premier a toujours été de permettre au commandement de prendre, en toute connaissance de cause, des décisions stratégiques dans des situations extraordinaires caractérisées par un environnement de menace. Ils ont ainsi remplacé les exercices opératifs purement militaires. Les mesures prises par les participants dans un climat de guerre donnaient ensuite lieu à débat et à évaluation. C'est en 1963 que les can-

tons participent pour la première fois à de tels exercices et ce fut fort profitable, car de nombreuses lacunes dans la coordination furent ainsi constatées puis réglées.

Quatre ans plus tard, c'est un nouvel exercice qui confirmera la conviction de chacun qu'une conception stratégique d'ensemble était indispensable et que la défense purement militaire devait en être l'une des composantes, mais pas la seule. Les exercices de la décennie 1970-1980 permirent essentiellement de tester l'organisation de la conduite jusqu'au niveau du Conseil fédéral et le processus de prises de décision au sein des services de la Confédération. On ne néglige par ailleurs point une constante de l'histoire de notre pays, à savoir le dialogue entre le gouvernement et le commandant en chef de l'armée, dialogue délicat dont on sait qu'il posa parfois problème en 1870, en 1914 et en 1939.

Les exercices de défense générale de 1984 et de 1988 furent particulièrement importants, à mesure qu'ils poursuivaient toute une série d'objectifs. Les décisions devaient être prises dans les délais, la décentralisation des acteurs fut testée de près et les emplacements de guerre occupés. Les connaissances acquises au cours des années précédentes avaient porté leur fruit et il s'agissait surtout d'ajustements en ce qui concerne la conduite. De nouveaux moyens techniques sont testés et la protection de la neutralité devient un enjeu toujours plus complexe. Tous les cantons sont engagés et l'organisation militaire territoriale démontre sa grande utilité. L'ancrage avec la milice et la communauté civile se marque toujours plus de par l'engagement de nombreuses personnalités de tous les domaines.

Enfin, en automne 1992, alors que le mur de Berlin était tombé depuis trois ans, un exercice fut inspiré et dirigé par le Divisionnaire Louis Geiger, instigateur de ce présent livre. Le scénario imaginé avait pour but d'exercer les réflexes de l'administration fédérale et s'adressait d'abord aux hauts fonctionnaires. Rôle de l'information, travail en équipes, rapidité des choix entre le vrai et le faux, terrorisme avec prise d'otages et chantage, esprit d'initiative, telle était la toile de fond de cet exercice. On ne se rendait pas encore compte, il y a seize ans, que le monde allait aussi profondément changer ; mais une fois de plus les responsables de la Confédération et des cantons, les hommes de milice comme les professionnels, tous ont su prendre le virage à temps et imaginer des situations qui n'avaient presque plus rien à voir avec la défense purement militaire et classique des XIX-XXe siècles.

### **La pensée et l'action du Conseil**

Les travaux du Conseil de la défense étaient à l'image de sa composition. Commission fédérale classique, comme la Confédération savait les mettre sur pied à l'époque, on y croisait des hommes et des femmes de milice qui n'ignoraient point les aléas de toute responsabilité, d'autant plus qu'ils en exerçaient d'essentielles dans leur vie professionnelle et quotidienne. Chefs d'entreprises, avocats, médecins, directeurs généraux de groupes industriels, pédagogues, magistrats, ils étaient souvent et par ailleurs officiers supérieurs ; certains quitteront un jour leur mé-

tier pour devenir quelques années encore officiers généraux à plein temps. La qualité des études se ressentait positivement de la perspicacité et du bien-fondé des réflexions engagées. En voici quelques exemples.

En 1976 déjà, le Conseil s'est exprimé sur la volonté de défense, rappelant ce qui était des biens élémentaires permanents et communs à tous les Confédérés. On insistait sur le fait que la volonté de défense ne saurait être le seul fait de la communauté et qu'elle devait en premier lieu être portée par les citoyens, les hommes d'Etat venant régulièrement l'alimenter par leur détermination.

A la fin de cette même décennie ont débuté les travaux qui devaient aboutir un jour à la révision de la Constitution fédérale. Le Conseil a alors insisté sur la partie du préambule de toute charte fondamentale, soulignant devant les experts que l'indépendance est une condition nécessaire de la liberté, et qu'il ne peut exister de libertés personnelles sans que cette indépendance soit défendue ; encore faut-il qu'une constitution s'exprime concrètement sur le sens qu'elle donne à la défense.

Les nouvelles formes de la menace ont souvent occupé le Conseil, en 1983 d'abord puis en 1987. La défense, a-t-il insisté, doit s'adapter à des circonstances qui se sont modifiées et elle gagnera en force convaincante si elle se réduit à l'essentiel. C'est le fonctionnement de l'Etat qui est visé, et par là l'autorité des pouvoirs réguliers. Il y a vingt ans, il a conclu son rapport au Conseil fédéral par neuf recommandations précises. La transformation de la société et du monde a profondément changé la nature de la menace et la définition de la politique de sécurité doit en tenir compte. Il faut que la conduite de l'action gouvernementale soit d'autant plus précise que s'élargit le champ de vision de la menace.

Au lendemain de l'implosion du régime soviétique, et du rapprochement entre la Suisse et l'Europe, le Conseil s'est efforcé, pour être utile au gouvernement, de plaquer de près à la réalité. L'intégration européenne comme la politique de neutralité ont alors été l'objet de travaux en profondeur et ont confirmé combien la politique de sécurité confinait à la politique étrangère. Et cela encore plus quand la situation internationale était traversée par des courants de mondialisation, mais pour autant souvent contradictoires.

On pourrait encore mentionner les mouvements pacifistes, l'information et la défense psychologique comme l'obligation générale de servir. Et ceci sans oublier l'attitude des autorités cantonales en cas de guerre, la protection civile ou la participation de la femme à la défense générale.

Mais le Conseil n'a cessé de suivre d'un œil critique l'organisation elle-même de la défense générale, ceci toujours en étroite contact avec l'OCD. Il a constamment et beaucoup insisté sur la nécessité de créer un véritable département de la défense.

### **Synthèse et conclusion**

La politique de sécurité de la Confédération helvétique durant les trois décennies 1960 - 1990, et par là la dé-



Les états-majors territoriaux ont pu être testés efficacement dans des exercices de défense générale.

fense générale qui en a été la réalisation concrète et précise, s'inscrit parfaitement dans la ligne de son histoire politique et dans la notion même de défense telle qu'elle l'a toujours exprimé, particulièrement à la fin du XIXe et au XXe siècle. Elle en reflète la lettre comme l'esprit et ceci tant sur le plan du fédéralisme que de la démocratie directe, en conformité avec l'essence de sa neutralité et en tenant toujours compte de l'évolution de la menace, et de la nécessité d'une dissuasion crédible qui évite la réalité du combat. Elle est donc un élément fondamental des institutions fédérales qui ont marqué cette époque charnière, qui va de l'après-guerre à la fin de la division de l'Europe.

C'est dire que les responsables de ce livre bienvenu ont eu parfaitement raison de souhaiter qu'elle y soit évoquée, car elle illustre on ne peut mieux la plénitude du système de milice propre à notre pays, et ce partenariat si parfaitement marqué entre les citoyens, les entreprises et l'armée. En guise de conclusion, il m'apparaît donc judicieux de souligner encore quelques points qui ont parfois un aspects plus personnel.

La Suisse s'est construite au cours des siècles selon un mouvement de l'intérieur vers l'extérieur et autour d'un col assurant depuis toujours le transit entre le nord et le sud du continent. Parler du Gothard n'a jamais été de l'histoire ancienne mais au contraire soulignait une préoccupation constante, et régulièrement réactualisée, des rapports entre la Confédération et l'Europe. A l'époque des files d'attente touristiques au Tessin et dans la vallée d'Uri, plus encore à l'heure de la construction d'un tunnel de base, il n'est rien de plus moderne que de saisir pourquoi les Suisses ont toujours voulu tenir, maîtriser et financer ce passage décisif en temps de paix comme en période de guerre. De 1960 à 1990 la défense n'a cessé d'être dans cette ligne.

Pour preuve que le fédéralisme était un facteur-clé de la politique de sécurité, il n'est que de distinguer le rôle qu'ont joué d'anciens conseillers d'Etat dans la conduite de la défense générale. Les directeurs de l'office central ont toujours été d'anciens magistrats, le premier de Schaffhouse (Hermann Wanner), le deuxième de Soleure (Alfred Wyser) et le dernier d'Altdorf (Hansheiri Dahinden). Il en fut de même des présidents du conseil, d'abord un Vaudois Louis Guisan), puis un Neuchâtelois (François Jeanneret) et enfin un Saint-Gallois (Paul Gemperli) ; tous trois étaient d'ailleurs également parle-

mentaires fédéraux, deux au Conseil des Etats et un au Conseil national.

Pour la carrière de toute personnalité suisse, appelée à jouer un jour un rôle important dans les secteurs privé ou public, le système de milice a toujours été un levier de poids, notamment le service militaire, et plus encore s'il s'exerçait dans l'infanterie profondément liée à la réalité de chaque canton. Le soussigné est placé pour savoir que sa modeste carrière, dans les cadres subalternes du régiment infanterie 8 ou régiment neuchâtelois, lui a valu de solides amitiés et des réseaux féconds, à l'égal de ceux que l'on découvre par l'appartenance à une société d'étudiants, à un service club ou toute association profondément implantée dans le terreau local et régional.

Pour conclure cette contribution à la première personne et résumer ma pensée en ce qui concerne la politique de sécurité, je dirais que les exercices de défense générale demeurent un des grands souvenirs de ma vie. Spécialiste en Suisse occidentale de la défense générale comme Conseiller d'Etat de 1969 à 1981, Conseiller national de 1979 à 1991 et président du Conseil de la défense, après en avoir d'abord été membre, de 1982 à 1992, j'ai vécu tous les exercices pendant une vingtaine d'années à des titres divers, mais pratiquement la plupart au niveau de leur direction. Tous furent de qualité quant à leur scénario et dans l'approche qu'ils pratiquaient de la réalité internationale.

Les leçons qui furent tirées à l'issue de chacun d'eux ont été profitables à tous les participants et aux institutions qu'ils représentaient. Pour tous ceux qui s'y sont côtoyés, observateurs ou acteurs, fonctionnaires et entrepreneurs, hommes ou femmes, civils et militaires, ces exercices ont fourni de la Suisse de l'époque et de l'esprit de milice une image qui fait honneur à la Confédération. C'est ainsi que notre pays se préparait, en cette période de guerre froide, à des lendemains qui auraient pu être graves et existentiels. Si ce livre peut contribuer à le rappeler, pour que l'histoire ne l'oublie jamais, il aura rempli sa place et sera digne de figurer dans les bibliothèques de nos petits-enfants.

F.J.

Heureusement, depuis 2003 les exercices de mobilité sont de nouveau d'actualité.

