

11740

Rapport
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la politique de sécurité de la Suisse
(Conception de la défense générale)

(Du 27 juin 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Comme nous l'avons exposé dans notre rapport du 13 mars 1972 concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1972-1975, il a paru nécessaire de soumettre à un examen global les problèmes de défense qui se posent à notre pays. Alors que des conceptions distinctes ont été élaborées pour l'armée, la protection civile et d'autres domaines de la défense, il n'existe encore aucune conception d'ensemble.

Le Conseil fédéral est seul en mesure d'élaborer une telle conception, qui doit s'intégrer aux institutions politiques de notre Etat. Nous nous sommes acquittés de cette tâche d'autant plus facilement que les Chambres fédérales nous ont soumis une série de propositions dans ce sens. Le présent rapport nous fournit l'occasion d'énoncer, par delà les réglementations concrètes ou particulières, les principes politiques et moraux sur lesquels doit se fonder notre volonté de défense. Il montre que cette volonté, clairement manifestée, fait toujours partie des efforts efficaces accomplis en faveur de la paix et il esquisse les méthodes à suivre lorsqu'un petit Etat tel que le nôtre entend se prémunir contre les aléas du sort.

Nous précisons d'abord la situation générale, considérée sous l'angle de la politique de sécurité et les menaces actuelles et futures. De cette confrontation découlent nos objectifs stratégiques, ainsi que la définition de nos tâches essentielles dans ce domaine. Une autre partie importante du rapport s'applique à caractériser nos moyens stratégiques et à préciser les tâches et missions concrètes, attribuées à chacun des instruments de la défense. Elle est suivie d'une étude des problèmes relatifs à la conduite de la défense et des possibilités

Dodis

résoudre ces problèmes dans les limites de la légitimité démocratique. La conclusion consiste en la récapitulation, sous forme de principes directeurs, des résultats de cette étude.

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après notre conception de la défense générale et vous prions d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 27 juin 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Huber

21408

N.B. Le terme «défense» est la traduction officielle de «Gesamtverteidigung». Il est toutefois apparu, à l'usage, que les Romands éprouvent habituellement le besoin de munir ce substantif d'un qualificatif pour éviter toute confusion avec la simple défense militaire. Comprenant ce besoin, nous avons porté notre choix sur l'adjectif «générale» et pris l'habitude d'écrire «défense générale» chaque fois que la clarté d'un texte paraît l'exiger.

La politique de sécurité de la Suisse

(Conception de la défense générale)

1 Introduction

11 Situation en matière de sécurité

Nous vivons à une époque de *contrastes* en matière de politique de sécurité. D'une part, les Etats renforcent leur *collaboration* économique, scientifique et technique. L'intégration des marchés progresse. Des tâches importantes, telles que la protection de l'environnement, l'aide au développement et l'astronautique ont pour conséquence pratique des échanges d'expérience très poussés. Les organisations internationales et la diplomatie de nombreuses puissances s'efforcent de régler pacifiquement les conflits. Les initiatives tendant à la détente, au désarmement et à la limitation des armements, ainsi que les mouvements pacifistes de toutes sortes traduisent clairement la soif de paix de l'humanité.

D'autre part, de fortes *tensions* idéologiques, politiques et sociales subsistent. On n'est pas parvenu jusqu'à présent à éliminer durablement les nombreuses sources de conflit. Les crises et les conflits déclarés restent à l'ordre du jour; ils compromettent la sécurité générale partout où ils surgissent. Les affrontements entre Etats ne se règlent pas seulement avec des moyens militaires, mais aussi, et dans une mesure sans cesse croissante, avec des moyens psychologiques, économiques et terroristes. Même en Europe, la politique intérieure est caractérisée, en maints endroits, par des activités illégales et des tentatives de subversion. Les systèmes d'armements stratégiques, qui peuvent être mis en œuvre et dont les effets seraient dévastateurs, comportent encore d'autres graves dangers permanents.

Nous devons tenir compte de ces *deux tendances*. Conformément à sa tradition, la Suisse se réjouit de tous les efforts sérieux qui sont entrepris en vue de consolider la paix mondiale; elle est prête à les soutenir activement. En revanche, son existence serait mise en jeu si elle ne voulait pas admettre ni reconnaître que les menaces en cause peuvent aussi, directement ou indirectement, affecter un petit pays neutre tel que le nôtre. L'histoire nous enseigne que si un peuple n'est pas en mesure de se défendre, ni de protéger ses valeurs morales et ses biens matériels, il devient tôt ou tard le *jouet* de la politique de force de l'étranger.

12 Nécessité et but d'une politique de sécurité

Il reste donc nécessaire de se préparer à résister à la force. Ces efforts, pour être pleinement efficaces, doivent être intégrés à une *politique générale en matière de sécurité* et s'exprimer par des directives tout à fait claires.

Nous sommes convaincus qu'à l'avenir encore nous ne pourrons œuvrer efficacement en faveur de la paix que si nous assurons simultanément notre propre sécurité de manière plausible. La politique de sécurité d'un pays suscite de la crédibilité si l'appréciation réaliste des dangers et l'estimation tout aussi réaliste de nos propres possibilités aboutissent à une conception dont l'application inspire la *confiance à l'intérieur* et le *respect à l'extérieur*.

Cette conception doit permettre en particulier d'atteindre les objectifs suivants:

- préparer et faciliter les *décisions* que le Conseil fédéral devra prendre de manière ininterrompue en vue de garantir notre sécurité, notamment à longue échéance;
- délimiter le cadre général de notre politique de sécurité et représenter de la sorte une *échelle des valeurs* précise, dont s'inspireront les organes de planification et d'exécution;
- présenter au peuple suisse un *aperçu de la complexité* du problème que pose le maintien de notre indépendance; lui permettre aussi de comprendre et d'apprécier les mesures qui s'imposent;
- faire comprendre qu'un petit pays est en mesure, *dans le monde actuel*, d'accroître sa sécurité par des efforts convenablement orientés et suffisamment persévérants.

13 Politique et stratégie

Le peuple suisse veut pouvoir se développer à la faveur du libre jeu des forces politiques, sociales et économiques. *L'indépendance de notre Etat démocratique*, nous en sommes persuadés, est la meilleure condition préalable de la liberté individuelle, de notre prospérité commune, ainsi que de l'évolution ultérieure de notre Etat.

Elle est aussi la condition d'une *solidarité agissante à l'égard des autres nations*. Elle n'exclut pas que des liens plus étroits nous attachent à l'Europe.

La politique générale a pour tâche d'assurer cette indépendance. Elle doit être préservée face aux limitations et aux entraves de tout genre.

Les problèmes qui se posent à cet égard en raison de la transformation pacifique du monde (p. ex. protection du milieu naturel), ainsi que des évolutions sociales (p. ex. conséquences du bien-être croissant) sont du ressort de la *politique*. Nous ne les abordons pas ici. En revanche, les problèmes que font surgir des intentions hostiles ou la violence s'exerçant directement ou indirectement, touchent notre *droit de libre disposition*, au sens étroit de ce terme. Ils sont donc l'objet de notre stratégie.

Pour nous, la *stratégie* représente un mode de pensée, une activité et une attitude à adopter dans le domaine de la politique de sécurité. Elle est l'engagement, conçu globalement et dirigé contre toutes les menaces suscitées par des desseins hostiles (subversion, terrorisme, abus de force, chantage, attaque directe ou indirecte, répercussions d'actes belliqueux ou parbelliqueux commis à l'étranger) de toutes nos forces civiles et militaires. Mais la sécurité ne doit pas seulement être assurée à court terme, elle doit si possible l'être en permanence également. Par conséquent, la stratégie de la Suisse comprend deux aspects: action dynamique vers l'extérieur, attitude défensive face à l'agression. Notre stratégie est *dynamique* dans la mesure où nous nous efforçons de contribuer de notre mieux, sur le plan international, à l'avènement d'une paix durable et à son maintien; en revanche, notre stratégie recourt à la *défensive* dans la mesure où il s'agit d'empêcher les agissements hostiles, dirigés contre la sécurité de notre pays ou, du moins, de s'y opposer.

Ainsi, la stratégie est un *moyen* qui nous permet d'atteindre nos buts en matière de politique de sécurité. Elle constitue un *secteur partiel* bien précis de la politique générale, à laquelle elle est subordonnée.

La manière de raisonner et d'agir en fonction de la stratégie, qui est indispensable de nos jours, n'aboutit donc pas à une «militarisation» de la politique, voire de l'existence elle-même; elle n'entrave en rien l'évolution sociale. Bien au contraire: une politique de sécurité conçue globalement permet seule à *l'individu et à la société de s'épanouir pleinement* dans le giron protecteur de l'Etat.

14 Bases

Un grand nombre de *messages*, de *rapports*, d'*études* ainsi que toute une série d'expériences concrètes, recueillies en particulier à l'occasion des exercices de défense nationale les plus récents, ont servi de base à la présente conception.

Il convient de citer notamment les documents ci-après:

- rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception de la défense nationale militaire (6 juin 1966, FF 1966 I 873);
- message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur les organes directeurs et le Conseil de la défense (30 octobre 1968, FF 1968 II 661);
- message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de l'organisation militaire et de l'organisation de l'armée (nouvelle organisation territoriale) (19 février 1969, FF 1969 I 269);
- rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception 1971 de la protection civile (11 août 1971, FF 1971 II 513);
- rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975 (13 mars 1972, FF 1972 I 1021).

Les conceptions susmentionnées, celles de l'armée et de la protection civile notamment, ont été intégrées; elles n'ont pas besoin d'être fondamentalement modifiées; tout au plus appellent-elles certaines adaptations.

La présente conception se fonde aussi, pour certaines de ses parties les plus importantes, sur le rapport du 14 novembre 1969 de la Commission d'étude des questions stratégiques, établi à l'intention du chef de l'Etat-major général.

2 Les objectifs de la Suisse en matière de politique de sécurité

Selon l'article 2 de la constitution, «la Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.»

La politique de sécurité doit être envisagée dans cette perspective constitutionnelle et les réflexions ci-après s'en dégagent:

21 Maintien de la paix dans l'indépendance

Nos mesures de sécurité servent en premier lieu à préserver le *droit de libre disposition* du peuple suisse, c'est-à-dire celui de régler lui-même ses propres affaires.

A cela s'ajoute la possibilité de développer encore en pleine liberté ses institutions. C'est dans la protection de la *liberté personnelle*, de la *dignité humaine* et d'un *ordre social équitable* que réside la principale condition requise par le peuple suisse pour qu'il adopte une attitude positive à l'égard des efforts entrepris aux fins d'assurer l'indépendance du pays. Si, selon la constitution, la Confédération a pour but d'accroître la prospérité commune, cette disposition n'a pas seulement son importance du point de vue général, mais aussi sous le rapport de la politique de sécurité, car des conditions sociales défavorables peuvent faciliter l'agression étrangère.

Nous sommes convaincus que, malgré ses imperfections, c'est sous notre régime démocratique que nous parviendrons à atteindre le plus facilement nos objectifs; il en est notamment ainsi parce que ce régime peut évoluer. C'est dire que notre Etat et son indépendance *méritent encore d'être défendus*. En décidant de les sauvegarder, nous ne protégeons nullement des conceptions anachroniques et dépassées. Nous défendons en fin de compte notre droit de libre disposition ainsi que la formation de la volonté démocratique.

Pourtant, la sauvegarde de nos droits et libertés, considérés comme le fondement de notre communauté nationale, ne va pas *sans sacrifice*. Pour les protéger contre les attaques de toute sorte, nous devons rester vigilants et être toujours prêts à nous défendre en cas de nécessité. Cela n'exclut en aucune

façon qu'en sus de cette volonté de défense nous explorions de nouvelles voies permettant d'assurer le maintien de la paix.

Le maintien de la paix – quelque prix que nous y attachions – n'est pas un but en lui-même. On ne saurait le séparer de la sauvegarde de notre droit de libre disposition, ni brader celui-ci au profit de celui-là. Tous deux doivent occuper le même rang, l'objectif étant la «*paix dans l'indépendance*».

22 Maintien de la liberté d'action

Le maintien de notre indépendance implique la possibilité de préserver notre *liberté d'action*, de manière à pouvoir, à l'intérieur comme à l'extérieur, prendre en tout temps, librement et de notre propre chef, les mesures qui correspondent à notre volonté politique et aux exigences de notre sécurité.

La liberté d'action suppose aussi que nous disposions de *moyens militaires* qui nous mettent en mesure de résister à des pressions extérieures. De la sorte, nous nous acquittons également des *obligations de droit international public* qui incombent à l'Etat perpétuellement neutre; celui-ci doit en effet repousser les revendications de tout genre et de toute origine, même lorsqu'elles sont accompagnées de menaces ou du recours à la force.

Mais la liberté d'action des autorités doit aussi être assurée à l'intérieur. La sécurité de l'Etat et de la population est mise en cause lorsqu'on tente par des agissements illégaux d'apporter des changements à l'ordre établi par la volonté de la majorité, ou lorsqu'on recourt à la violence pour s'attaquer à nos institutions démocratiques. S'il n'est pas toujours facile, dans certains cas, d'établir une distinction entre la libre critique et les efforts visant à provoquer une évolution, d'une part, et la subversion ou l'affaiblissement de notre Etat, d'autre part, il importe néanmoins, en cas de danger, d'adopter une attitude claire et nette. Seul le gouvernement qui saura aussi préserver sa liberté d'action à l'intérieur se montrera à la hauteur des responsabilités qui lui incombent.

23 Protection de la population

En raison de l'apparition des armes de destruction massive, la protection de la population contre les effets directs ou indirects de ces armes et des armements classiques, toujours plus efficaces, a pris une *importance capitale*. Il importe toujours de préserver la population des effets d'une occupation de notre territoire par des forces étrangères.

24 Défense du territoire national

Le territoire national est partie intégrante de la notion de l'Etat. En cas de guerre, nous devons préserver son intégrité dans toute la mesure du possible. Quant à l'*espace aérien* correspondant, il doit être défendu, dans la mesure où nous sommes à même de le garder sous contrôle.

Ces objectifs en matière de politique de sécurité sont destinés exclusivement à nous prémunir contre les desseins hostiles, les tentatives d'intimidation, les menaces et les agressions; ils n'entravent en rien l'évolution de notre vie nationale ni celle de nos relations avec l'étranger.

3 La menace

Le comportement stratégique de la Suisse résulte de la *comparaison* entre les objectifs de notre politique de sécurité et les menaces auxquelles ils peuvent être exposés. Si l'on considère les choses avec *réalisme*, force est d'admettre que de telles menaces sont toujours du domaine du possible, voire que certaines d'entre elles se manifestent déjà.

Il est de fait qu'il existe des *moyens de destruction massive*. La crainte fondée sur la peur de représailles qu'on éprouve à recourir à ces moyens-là ne crée qu'une sécurité précaire. Elle n'a pas conduit non plus à renoncer à la violence; elle a plutôt ouvert la porte à toutes les formes de conflit permettant de se soustraire à la tutelle de l'équilibre atomique.

La limite classique entre l'état de guerre et l'état de paix devient toujours plus floue. La *subversion* et le *terrorisme*, qui doivent aboutir à des désordres, à des soulèvements et au renversement de l'ordre établi, sont devenus méthode courante pour remettre en question de forces politiques, des systèmes sociaux et des règlements territoriaux. Mais on continue aussi à recourir aux *formes traditionnelles de conflit*. Leur efficacité a même été accrue par la technique moderne.

En outre, la conduite de la *guerre psychologique* joue un rôle important dans tous ces domaines.

A l'opposé, les tentatives faites en vue du désarmement n'ont pu enregistrer d'appréciables succès jusqu'ici. La méfiance et les antagonismes idéologiques s'opposent à ce que les Etats renoncent définitivement à recourir à la force et à la guerre. Les négociations sur la limitation et le contrôle des armements ont certes stabilisé plus ou moins l'arsenal des puissances; mais elles n'ont pas permis, pour l'instant, de le réduire. De nombreux obstacles s'opposent encore à une diminution équilibrée de l'effectif des troupes stationnées en Europe. Un désarmement unilatéral, tel qu'on l'a parfois demandé à certains petits pays, n'accroîtrait pas la sécurité générale; il la diminuerait plutôt étant donné que, dans les zones d'importance stratégique, les régions démilitarisées attirent inévitablement sur elles l'intérêt militaire des Etats voisins. C'est la raison pour laquelle aucun Etat n'a désarmé de manière unilatérale jusqu'à ce jour.

31 Les formes de la menace

La menace se présente à quatre échelons de conflit, savoir:

- l'état de paix relative,
- la guerre indirecte,
- la guerre classique,
- le recours aux moyens de destruction de masse.

Le chantage peut s'ajouter à chacun de ces échelons.

311 Etat de paix relative

La paix que nous connaissons actuellement n'est pas exemplaire. Cette situation est caractérisée plutôt par des *affrontements continuels* des puissances, même s'il n'en résulte aucun recours aux armes.

Le *danger de rupture des conventions internationales* est permanent. Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de rendre efficace le système de sécurité collective prévu par la charte de l'ONU, faute d'entente, notamment, entre les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies qui disposent du droit de veto. De la sorte, l'état de paix relative propre à notre époque repose principalement sur le fait que les superpuissances se neutralisent réciproquement. C'est pourquoi l'*équilibre de la terre*, qu'elles maintiennent en se menaçant l'une l'autre de destruction totale, ne saurait assurer la stabilité voulue. Il peut être compromis par des découvertes techniques, par des programmes d'armement démesurés établis par l'une des parties, ainsi que par des agissements irraisonnés. C'est la raison pour laquelle plusieurs pays sont actuellement contraints de maintenir un état de mobilisation générale quasi permanente.

A la faveur de cet équilibre relatif des forces, les puissances et groupes de puissances tentent d'étendre leurs sphères d'influence en recourant à des *pressions politiques et économiques*, à des *campagnes de propagande, voire d'intoxication psychologique*. Le contrôle unilatéral des marchés de matières premières et des voies de communication, certaines concentrations et restructurations de l'économie pourraient avoir, en cas de crise, des répercussions très sérieuses sur notre situation.

312 Guerre indirecte

On a de plus en plus recours aux formes de lutte indirecte, celle-ci devant permettre d'influencer, d'affaiblir ou de battre l'adversaire par l'emploi de *moyens politico-psychologiques*, mais aussi *terroristes*. L'engagement de forces militaires ne se produit – lorsqu'il a lieu – que dans le cadre d'opérations de faible envergure (guérilla).

Cette méthode tire parti de la *vulnérabilité* croissante de l'Etat moderne et de ses multiples institutions vitales, telles que l'économie énergétique, les transports et communications, les moyens d'information, etc. Les fauteurs de cette forme de guerre – qu'ils agissent au profit d'un Etat étranger auquel les attachent des liens idéologiques, ou qu'ils soient mus par des mobiles anar-

chistes – exploitent les oppositions existant au sein de l'Etat et toutes les formes du malaise politique ou social qu'éprouvent certaines couches de la population. Ils s'emploient à paralyser les organes de l'Etat et la formation démocratique de la volonté populaire *en dénigrant les institutions* ainsi qu'*en recourant à l'intimidation et à la force*; ils visent à désagréger l'ordre libéral établi, de sorte qu'il leur soit finalement possible de réaliser leurs objectifs.

313 Guerre classique

Dans une guerre dite classique – qu'il s'agisse d'un conflit local ou d'une guerre généralisée – on recourt aux *armes traditionnelles*, que l'on ne cesse évidemment de développer.

Bien que le déclenchement d'une guerre menée à l'échelon traditionnel soit entravé par le risque d'une escalade qui la transformerait en guerre nucléaire, cette forme de conflit armé reste fréquente; de telles guerres ne sauraient donc être exclues, *pour l'Europe non plus*. Leurs conséquences sont désastreuses pour les peuples qui les subissent.

314 Recours aux moyens de destruction de masse

Aussi longtemps qu'une puissance quelconque disposera de l'arsenal nécessaire à cette fin, la guerre comportant le recours aux moyens de destruction de masse (armes biologiques, chimiques et atomiques) sera concevable. La crainte des représailles ainsi que des scrupules d'ordre éthique ou juridique font obstacle à son déclenchement. Elle peut être pourtant la conséquence d'un accroissement du potentiel de guerre engagé, ou de perspectives de succès à courte vue. Même une guerre nucléaire limitée quant au nombre et au calibre des engins utilisés aurait déjà des effets dévastateurs.

315 Chantage

Le chantage est possible et concevable dans toutes les phases du conflit. Il a pour but de tirer profit de la crainte que les menaces, proférées au sujet du recours à telle ou telle mesure, peuvent inspirer à l'adversaire. *Ce chantage est particulièrement efficace* lorsqu'il n'est pas possible d'y faire échec avec les moyens politiques et militaires habituels.

Lorsqu'il est le fait de puissances nucléaires, le chantage prend une importance spécifique. Il peut en effet exposer les autorités de l'Etat à l'égard duquel il s'exerce à une pression extrêmement forte de l'opinion publique et leur imposer des décisions dont la portée n'a guère de précédent dans l'histoire. *Le chantage à la bombe atomique* menace ceux qui en sont les victimes non seulement de graves pertes en vies humaines ou en biens matériels, mais encore de l'anéantissement total de l'Etat et du peuple.

Cependant, le gouvernement et la population devront se garder de succomber à un *bluff* pur et simple. Comme un maître-chanteur aurait certainement à compter avec des réactions internationales et que, pour d'autres raisons aussi, il ne serait très vraisemblablement en mesure d'exécuter sa menace que par

degrés, la fermeté ainsi qu'une attitude politique habile peuvent procurer un gain de temps qui permettrait de prendre des contre-mesures efficaces.

Les quatre échelons de la menace sont caractérisés par les méthodes et les moyens qui sont le plus fréquemment utilisés. Les parties au conflit chercheront à les combiner dans le cadre d'affrontements de grande envergure. Elles utiliseront conjointement la méthode directe et la méthode indirecte.

Néanmoins, la liberté d'action des Etats les plus puissants *n'est pas absolue*. Surtout, le rapport international des forces leur impose certaines limites; dans différents cas, cette liberté est aussi restreinte par des résistances de nature politico-psychologique, qui peuvent se manifester dans l'opinion publique mondiale, ainsi que sur le plan de la politique intérieure.

32 L'appréciation de la menace

La conscience qu'a le peuple suisse d'être soumis à des menaces est sujette à de *grandes variations*. En cas de crise politique mondiale, elle s'accroît brusquement, alors qu'elle s'assoupit presque totalement en période de tranquillité. Bien que fort explicables, ces variations ne correspondent qu'en partie à la situation réelle. En effet, la menace ne dépend pas seulement des intentions que peuvent avoir nos adversaires virtuels, intentions qu'il nous est impossible de déceler, mais encore, et bien davantage, de l'existence de tensions d'ordre idéologique ainsi que de la présence de troupes et d'un potentiel militaire dépassant les besoins purement défensifs. Ils peuvent être utilisés très rapidement, en partie même sans le moindre délai. Des tirs d'anéantissement peuvent être déclenchés en quelques minutes, des concentrations de troupes réalisées en quelques jours, lorsqu'elles sont nécessaires.

Les opinions peuvent diverger sur l'*évolution probable* des événements, mais non sur l'*existence d'une menace*. Ce qui doit déterminer l'état de nos préparatifs, c'est donc le degré de la menace, découlant de l'existence d'armes stratégiques et notamment de la présence d'armées prêtes à combattre, stationnées sur le continent européen, autrement dit, c'est la menace que crée le *potentiel disponible*. Les tensions politiques subsistent et notre pays reste exposé en permanence aux répercussions de nombreux conflits. Les affaires d'espionnage, les actes de sabotage et de terrorisme dirigés contre nos institutions elles-mêmes, démontrent aussi, sans conteste, que les affrontements mondiaux, qui portent toujours en eux le germe de la guerre, n'épargnent pas les petits Etats neutres.

Ces différents genres et degrés de menaces affectent à divers titres notre sécurité. Pourtant, le cas le plus grave doit aussi être présent à notre esprit, afin que nos préparatifs de défense soient terminés à temps et qu'ils aient une ampleur suffisante.

- Les *affrontements non-belligueux* peuvent limiter la liberté d'action des autorités à l'intérieur du pays et sur le plan extérieur; ils peuvent affaiblir dange-

reusement notre potentiel de défense. C'est ainsi que des atteintes au potentiel industriel, scientifique et technique de notre pays sont concevables, de même que, de manière plus générale, des tentatives de placer notre économie ou notre système politique sous la dépendance de l'étranger.

- En matière de *conduite « indirecte » de la guerre*, nous enregistrons un nombre croissant d'agissements illicites dirigés contre notre Etat et notre société. Ils mettent en péril notre liberté d'action et peuvent compromettre l'amélioration des conditions juridiques et sociales à laquelle nous ne cessons de travailler. Au pire, ces attaques peuvent tendre à nous imposer un système politique et idéologique d'origine étrangère.
- Dans la *guerre classique ou traditionnelle*, nous ne sommes exposés à aucune menace pour le moment, mais une telle menace pourrait ressurgir à très bref délai. Selon qu'il s'agit d'interventions limitées, d'une guerre uniquement aérienne ou d'une guerre aéroterrestre, on passe du degré « menace légère » au degré « menace très grave ». Que l'adversaire veuille utiliser notre territoire pour entreprendre des opérations dirigées contre des pays tiers, ou qu'il entende obtenir plutôt une lente désagrégation de notre Etat ou sa soumission totale, cela n'a, si nous sommes attaqués, qu'une importance secondaire à nos yeux. Notre liberté d'action, notre population ainsi que notre territoire sont de toute manière menacés.
- Une *attaque directe* contre notre pays, appuyée par des *moyens de destruction massive*, ne paraît pas vraisemblable à l'heure actuelle. Mais, si une attaque de ce genre devait se produire, elle mettrait en cause la survie physique de notre peuple. Nous sommes donc exposés, comme toutes les autres nations du reste, à ces très graves menaces. A eux seuls, des moyens de destruction massive utilisés en dehors de nos frontières auraient des effets dévastateurs, si la protection nécessaire n'était pas assurée.
- A tous ces échelons, le *chantage* est possible; il est particulièrement dangereux lorsqu'un pays ne peut y faire face ni par une riposte appropriée de sa part, ni par des ripostes émanant de pays tiers. Lorsque l'enjeu consiste non seulement en biens matériels, mais encore s'étend aux vies humaines, voire à l'existence du peuple tout entier, la volonté de ne pas plier devant la force de l'étranger est soumise à une épreuve extrêmement rude.

Dans la plupart des hypothèses, notre pays *ne constituerait pas le seul objectif* de l'ennemi. Il ne formerait qu'un théâtre partiel d'opérations. Pourtant, il peut aussi, même s'il ne constitue pas l'objectif primordial des belligérants, être entraîné dans un conflit, ou être touché par ses répercussions. Aujourd'hui comme hier, on peut également imaginer le cas d'un *isolement total* de la Suisse, à la suite de modifications fondamentales du rapport international des forces.

Il n'est pas possible non plus d'exclure l'apparition de menaces d'un *nouveau genre*. Nous devons nous efforcer constamment de les déceler à temps afin de pouvoir adapter notre défense.

4 Nos objectifs stratégiques

41 Réaction proportionnée à la menace

Il n'est pas question de maintenir en permanence un degré de préparation très élevé contre toutes les formes de menace possibles. Pour notre stratégie, le problème essentiel consiste plutôt à *atteindre à temps et à maintenir un degré de préparation* qui soit adapté au danger du moment. Ce degré doit être proportionné à la menace qui se manifeste; il doit pouvoir être élevé ou abaissé en temps utile, selon les circonstances.

Si l'on veut pouvoir agir ainsi, il faut que les conditions suivantes soient remplies: d'une part, l'*appréciation* des objectifs de notre politique de sécurité, compte tenu des différentes formes que prend la menace et, d'autre part, une *désignation appropriée des cas stratégiques*.

411 Les objectifs de notre politique de sécurité appréciés par rapport à la menace

Il importe que le Conseil fédéral se réserve d'apprécier et de pondérer les objectifs de notre politique de sécurité *d'une manière différenciée*, selon le niveau auquel se dessine une menace:

- dans un état de «paix relative», il convient avant tout de préserver notre *liberté d'action intérieure* et de *protéger les vies humaines et les biens* face à des attaques indirectes;
- si l'ennemi attaque notre pays en recourant à une guerre de type classique, il importe surtout de préserver notre *liberté d'action sur le plan extérieur*, de *protéger la population* et de *défendre le territoire national*;
- si l'ennemi mène contre nous une véritable guerre d'anéantissement, il s'agit surtout d'assurer la *survie de la nation*. Selon les circonstances, la *résistance* doit être poursuivie sous d'autres formes et avec d'autres moyens.

Il faut que les objectifs en matière de politique de sécurité auxquels on accordera la priorité soient fixés en parfaite connaissance de l'ensemble de la situation extérieure et intérieure, ainsi que des moyens de défense disponibles.

De telles décisions sont *exclusivement du ressort des autorités politiques suprêmes* qui assument la responsabilité de la défense; elles ne sauraient être laissées à la libre appréciation de quelques-uns, ni à celle de certains groupes ou organismes.

412 Désignation des cas stratégiques

Les conflits peuvent passer du stade de simples tensions à celui de crises véritables et devenir finalement des guerres déclarées, sous leurs différentes formes. Afin de maintenir la paix à l'ère atomique, l'une des tâches essentielles consiste à contrecarrer par des *réactions adéquates, proportionnées à la situation mais suffisamment efficaces*, l'automatisme de l'escalade. Cette tâche incombe aussi à un petit Etat tel que le nôtre.

422 Maintien de la paix en général et règlement des crises

L'*interdépendance* croissante de toutes les nations, le *danger* de voir des conflits marginaux s'étendre à notre continent ainsi que des *mobiles humanitaires*, telles sont les raisons qui engagent un petit pays comme la Suisse à se montrer, lui aussi, plus actif et plus entreprenant qu'autrefois dans le domaine du maintien de la paix en général et du règlement des crises. Comme il nous est interdit de recourir aux moyens, quels qu'ils soient, qui ressortissent à une politique de force, il ne peut être question que de démarches relevant de la diplomatie; il s'agit surtout en l'occurrence de mettre à disposition nos bons offices ainsi que d'encourager toutes les autres mesures qui contribueraient à réduire les tensions et à résoudre des conflits sans recours à la force. Il s'agit notamment des recherches dans le domaine de la polémologie et des mesures visant à maintenir la paix.

Autant nos *sentiments* nous engageraient à concentrer nos efforts sur ce secteur, autant il importe en l'espèce de ne pas perdre de vue les *réalités*. Par rapport à la difficulté de la tâche, la contribution effective qu'un petit Etat tel que le nôtre peut apporter dans ce domaine est minime; en revanche, il court le risque très grave de disperser ses forces. C'est pourquoi les mesures principales que nous continuerons à prendre ne devront en aucun cas se limiter au seul secteur de la défense.

423 Prévention de la guerre par la volonté de se défendre (dissuasion)

Le *poids principal* de notre politique de sécurité et de nos mesures stratégiques doit porter sur la *prévention des conflits*. Prévenir la guerre, c'est adopter une attitude stratégique qui soit de nature à inciter les adversaires virtuels à renoncer au déclenchement d'un conflit armé. Il importe de leur faire comprendre qu'il existe une disproportion flagrante entre l'avantage qu'ils se proposent d'obtenir et le risque encouru.

Ce risque consiste, pour l'adversaire, en *pertes* de prestige, de forces armées, de potentiel militaire et de temps; il s'agit aussi des *atteintes* à ses intérêts idéologiques, politiques et économiques.

Si l'on considère que des dépenses même très élevées et un engagement matériel considérable ne parviennent pas à écarter entièrement les menaces, il est clair que, dans la conception actuelle que tous les Etats se font de leur sécurité, la prévention de la guerre jouit d'une *priorité absolue*.

Il est possible d'obtenir un effet préventif contre la guerre par l'intimidation, par des mesures d'ordre politique et par l'aptitude à se défendre.

- L'*intimidation* consiste à brandir la menace plausible de représailles. Elle implique la possibilité et la volonté d'anéantir, après avoir subi soi-même un premier choc, des biens d'importance vitale situés sur le territoire de l'adversaire. Il nous est interdit de recourir à ce genre d'intimidation.
- On peut ranger, parmi les *mesures politiques*, celles qui visent à influencer sur les intentions d'un adversaire virtuel, à lui faire comprendre et admettre les

avantages qu'il a, lui aussi, à avoir une Suisse intacte et, en cas de conflit déclaré entre tiers, à faire reconnaître derechef notre neutralité par tous les belligérants.

- L'*aptitude à se défendre* englobe la résolution manifeste et la capacité ou la possibilité matérielle de faire face à une attaque ennemie, même si elle devait être menée avec les moyens les plus brutaux non seulement contre l'armée, mais aussi contre la population civile. Pour nous, cette aptitude à nous défendre doit figurer au premier rang. En la développant constamment, nous avons pour but de prévenir toute attaque contre notre pays.

Nous appelons «*dissuasion*» ce mode de prévention de la guerre qui consiste à montrer la volonté et la capacité de se défendre. Ce n'est pas une tâche exclusivement militaire; cette prévention suppose au contraire une somme d'endurance et de résistance considérable de la part du peuple et des autorités. Les éléments de dissuasion qu'un petit pays tel que le nôtre peut jeter dans la balance en sa faveur sont évidemment d'un poids modeste. Mais ils peuvent influencer sur les calculs de rentabilité d'un adversaire éventuel de telle façon qu'il préfère renoncer à ses desseins agressifs.

La dissuasion ne peut être obtenue que par des mesures énergiques dans les *domaines militaire et civil*. Y renoncer équivaudrait à abandonner par avance notre pays à toutes les immixtions étrangères; cela déprécierait déjà notre politique de neutralité en période de tension, et créerait un sentiment d'insécurité et d'abandon qui aurait des conséquences très graves pour la cohésion de notre communauté nationale tant sur le plan intérieur que vis-à-vis de l'étranger.

La Suisse a renoncé, depuis la fondation de l'Etat fédératif, à recourir à la force pour imposer ses exigences à d'autres Etats; simultanément, elle n'a laissé planer *aucun doute* quant à sa ferme résolution et quant à sa capacité de se défendre elle-même. La dissuasion, qui constitue l'*élément primordial* de notre stratégie puisqu'il est adapté à nos moyens, est en accord avec cette ligne de conduite; c'est ce qui assure sa crédibilité.

424 Conduite de la guerre

Si les tentatives de dissuasion échouent et que notre pays se trouve impliqué dans des opérations guerrières ou qu'il soit même directement attaqué, notre stratégie a alors pour *but* de préserver le peuple et l'Etat par l'engagement défensif de notre armée.

Il ne s'agit plus alors de se défendre symboliquement, mais de *répondre à la force par la force*. Tout agresseur doit se voir interdire par tous les moyens possibles l'utilisation de notre territoire et de nos voies de communication; il faut nous employer de toutes nos forces à empêcher l'asservissement de notre peuple à la volonté de l'ennemi. En l'occurrence, la défense active et les mesures propres à limiter les dégâts (défense passive), la puissance de notre armée et la volonté de résistance du peuple doivent se compléter.

La nature et la force de l'attaque peuvent varier; c'est pourquoi notre défense doit nous permettre de faire face aussi bien à des attaques localisées qu'à une guerre menée exclusivement par la voie des airs, ou encore à une guerre combinée aéro-terrestre, avec ou sans recours aux armes atomiques, biologiques et chimiques. Dans toutes ces situations, il appartient au commandant en chef d'engager *le mieux possible* nos moyens de combat, conformément aux instructions du Conseil fédéral.

Céder *le moins possible de notre territoire national* à l'ennemi, même si sa supériorité sur nous est évidente, tel est le sens et le but de notre défense. S'il parvenait néanmoins à occuper des parties importantes de notre territoire, on devrait alors tirer profit de toutes les possibilités qui se présentent à nous, afin de poursuivre la lutte avec les forces militaires encore disponibles partout où les conditions d'une *résistance de longue durée* seraient favorables. Continuer la lutte ne donne pas seulement la possibilité d'exprimer une volonté d'indépendance ou d'affirmer la légitimité nationale; selon les cas, cela permet également, comme certains exemples comparables le prouvent, d'obtenir le succès à longue échéance.

425 Atténuation des dégâts et sauvegarde de la survie

Les mesures permettant de limiter autant que possible les dégâts et de protéger la population ont une importance stratégique *aussi grande* que les opérations militaires elles-mêmes. Les possibilités actuelles d'anéantir non seulement certaines parties de la population, mais un peuple tout entier, avec sa substance biologique, peuvent même créer des situations où la sauvegarde de la survie requiert une *priorité* absolue.

426 Résistance en territoire occupé

L'occupation du pays par l'ennemi ne saurait signifier la fin de toute résistance. Dans ce cas également, notre adversaire doit non seulement compter avec un état d'esprit hostile, mais aussi s'attendre à une résistance active. Cette certitude doit être un élément positif en notre faveur, dans son évaluation des profits et des pertes d'une opération dirigée contre la Suisse.

La *résistance armée* à la puissance occupante devra être menée dans les limites fixées par le droit de la guerre en ce qui concerne la participation à la lutte et l'emploi de la force. Elle ne peut être organisée à l'avance dans la même mesure que la défense militaire ou civile. Mais toutes les possibilités qui nous sont offertes de créer des conditions favorables en vue de la résistance active doivent être mises à profit en temps opportun.

La *résistance passive* de la population a aussi une grande importance sur le plan moral. Ces deux formes de résistance à la puissance occupante font partie de la stratégie suisse, en tant qu'expression de notre volonté d'indépendance; leur but, qui est de libérer le pays et de rétablir une communauté nationale démocratique, capable d'agir de manière indépendante, fait partie intégrante de nos

objectifs stratégiques généraux. Par contre, ces deux formes de résistance ne peuvent jamais remplacer la volonté et la capacité de s'opposer à une invasion, car elles ne produisent leurs effets que lorsque l'occupation est chose faite.

427 Chevauchements

Comme les diverses sortes de menaces peuvent apparaître en même temps et que les cas peuvent se chevaucher, les tâches stratégiques primordiales doivent aussi pouvoir être résolues *simultanément*. C'est pourquoi il faut être en mesure de s'acquitter conjointement des tâches suivantes :

- affirmation pacifique de notre volonté d'indépendance, préservation de la paix en général et contribution au dénouement de crises; prévention de la guerre;
- conduite des opérations militaires, atténuation des dégâts, sauvegarde de la survie; résistance en territoire occupé.

Il n'est malheureusement plus possible de faire face à toutes les menaces au moyen d'un seul et unique instrument de défense. Le problème est incomparablement plus complexe et plus délicat; seule la mise en œuvre des moyens les plus divers nous permettra de nous acquitter correctement de nos multiples tâches.

5 Nos moyens stratégiques

51 Servitudes

Afin de résoudre nos principales missions stratégiques, il faut mettre en œuvre des moyens civils et militaires appropriés :

- la *diplomatie*, les *états-majors d'intervention* et les *équipes chargées de l'aide internationale* en cas de catastrophe, les *organismes de recherche* fournissent la contribution de la Suisse à la solution pacifique des conflits;
- l'*armée* constitue l'instrument dont l'Etat dispose pour faire obstacle à la guerre; en cas de conflit, elle livre le combat défensif;
- la *protection civile*, l'*économie de guerre*, l'*information* et la *protection de l'Etat* rendent la résistance possible et assurent la protection de la population;
- une *infrastructure*, commune dans une large mesure, est aussi utile à l'armée au combat qu'à la population luttant pour sa survie.

Tous ces *moyens stratégiques* doivent être organisés et engagés de manière coordonnée, sur la base des missions à remplir; il est donc indispensable de répartir au mieux les forces et les effectifs, eu égard aux différents aspects que revêt la menace, mais aussi à leur disponibilité et aux possibilités qu'on a d'instruire ces effectifs. Cependant, il y aura lieu, lorsqu'on créera et développera des moyens stratégiques, de tenir compte de différentes *réserves et servitudes*.

511 Facteurs d'ordre restrictif

Des limites sont imparties au potentiel militaire de la Suisse. Les facteurs géographiques et personnels sont invariables; quant aux autres, aux facteurs matériels en particulier, il n'est presque pas possible d'influer sur eux. Cette constatation s'applique surtout au *potentiel de l'industrie et de la recherche*. Il existe des systèmes d'armement qui, pour différentes raisons (production et contrôle, formation de ceux qui les utiliseraient et mise en œuvre de ces moyens) ne sont pas compatibles avec les possibilités défensives d'un petit Etat.

Il y a lieu de déterminer dans chaque cas si ce handicap peut être partiellement surmonté par des importations d'armes ou par l'instruction à l'étranger, ou encore grâce à une *coopération* avec d'autres Etats, neutres de préférence.

Comme toutes les autres tâches de l'Etat, la défense générale doit aussi tenir compte de nos *possibilités financières*. Mais, à l'avenir aussi, notre défense, considérée comme la condition essentielle de notre indépendance, devra obtenir les moyens financiers nécessaires.

Il serait dangereux d'adapter nos efforts aux fluctuations de la situation internationale. La crédibilité de notre stratégie tendant à prévenir les conflits, exige un *engagement continu*. Les efforts sporadiques tendant à renforcer la défense ne sont guère rationnels; de plus, de telles mesures ne sont pas rentables, étant donné le vieillissement rapide de l'armement. C'est pourquoi tous les éléments de notre défense doivent faire l'objet d'un *développement continu*, dans les limites de ce qui est financièrement supportable.

C'est à la condition seulement de nous en tenir délibérément à l'essentiel et d'établir un ordre judicieux et rigoureux des priorités que nous serons en mesure d'obtenir un *effet maximum* par nos moyens limités.

512 Réserves découlant du droit des gens

La Suisse prend ses mesures de défense *en conformité avec les règles fixées par le droit international de la guerre et par le droit des gens*. Bien qu'à l'ère atomique, seule la menace d'anéantissement de la population ennemie semble pouvoir produire un effet de dissuasion, toute velléité de recours à la terreur contre la population civile de l'adversaire est donc exclue.

52 Conditions préalables sur le plan de la politique intérieure

La situation politique intérieure de l'Etat est un *facteur décisif* de sa stratégie. Si la volonté de se défendre fait défaut et que la cohésion nationale s'effrite, toutes les conceptions stratégiques sont vaines et sans objet.

Le «moral» du peuple suisse doit pouvoir se former par la *libre discussion*. En essayant d'orienter et de canaliser ce processus, on remettrait en question les règles primordiales du mode de vie inspirées par le libéralisme et par la volonté spontanée d'indépendance.

En principe, il faut tenir compte, lorsqu'on veut évaluer les conditions politiques internes de notre défense, du fait que l'attitude morale d'un peuple en temps de paix ne permet pas de présumer sans plus de son moral en temps de guerre. L'épreuve à laquelle le soumet une crise peut fort bien provoquer un revirement dans l'un ou dans l'autre sens; elle peut regrouper ceux qui, en l'absence de toute menace, ne ressentent plus aucun sentiment d'appartenance à une communauté; elle peut détruire une cohésion qui paraissait assurée.

521 Confrontation avec le monde extérieur

Les moyens de communication modernes, les voyages, les relations économiques et commerciales créent des *contacts avec l'extérieur* qui sont plus étroits que jamais.

Il n'est ni souhaitable ni possible de se soustraire par principe aux *influences de l'extérieur* ou de s'y opposer. Ce n'est pas en nous isolant, ni en invoquant constamment le particularisme suisse que nous assurerons notre «identité» nationale. Celle-ci doit plutôt tendre à s'affirmer dans une confrontation avec le monde extérieur, en concurrence avec lui.

Les liens étroits unissant notre pays au monde environnant posent des *problèmes psychologico-politiques* spécifiques. Cela implique de plus grandes exigences envers notre système d'instruction et d'éducation d'abord, puis envers les divers moyens d'information. L'existence d'agents d'information indépendants, conscients de leur responsabilité, est d'une importance décisive.

L'*intégration de l'Europe* fait naître, d'une part, des espoirs déraisonnables et provoque, d'autre part, des craintes exagérées. L'une et l'autre attitude font obstacle à une appréciation réaliste du problème de l'intégration. Nous ne pouvons pas renoncer, dans un élan idéaliste, à la base solide que représente notre Etat; d'autre part, les tentatives d'unification de l'Europe ne doivent pas nous induire non plus à des réactions isolationnistes.

Le courant qui se manifeste en faveur d'un *engagement général plus marqué* de notre part sur le plan de la politique internationale procède du désir de voir jouer un rôle actif à notre Etat, ainsi que d'un refus de toute autosatisfaction béate. Mais ce courant peut comporter le risque que nos possibilités soient surestimées ou qu'on fasse preuve d'une confiance irraisonnée en l'aptitude d'un organe collectif à garantir aussi la sécurité des faibles. Pour traiter de cette question, il faut *apprécier en permanence et avec circonspection* l'évolution de la situation internationale et les éléments de notre propre politique de sécurité.

Actuellement, le *conflit idéologique* menace moins l'existence proprement dite de la Suisse que notre mode de vie inspiré des idées libérales, le pluralisme érigé en principe, ainsi que la notion d'Etat fondé sur le droit. Lors même qu'elle n'est pas téléguidée par une puissance étrangère – comme c'est le cas par exemple de ses formes anarchistes – cette agression sape notre régime démocratique d'inspiration libérale; elle profite donc à l'adversaire virtuel.

Tant que les conflits qui en résultent sont avant tout d'ordre intellectuel, il n'est pas indiqué de recourir à la force publique; celle-ci doit être employée *exclusivement* contre la subversion organisée et contre la violence.

522 Problèmes intérieurs

Dans de larges milieux, on témoigne *envers l'Etat d'un scepticisme croissant*. On réclame toujours davantage de services de sa part, mais on paraît de moins en moins disposé à collaborer avec lui et à assumer sa part de responsabilités. Une partie de la population adopte une attitude apolitique et indifférente. Une autre partie, très engagée politiquement, opte plutôt pour des solutions extrêmes.

Si la persistance de *l'essor économique* permet, dans une certaine mesure, de renforcer la capacité de défense de la Suisse, il a rendu notre pays plus vulnérable. De plus, des fractions importantes de notre population de résidence ne sont pas ou ne sont familiarisées qu'insuffisamment avec notre mode de vie et de pensée.

On doit aussi remarquer qu'il existe un *malaise* résultant de la complication de l'organisation de l'Etat et de la société, ainsi que de certains modes de formation de la volonté populaire dont il est difficile de connaître les dessous. Que ces manifestations trahissent une crise profonde de la société ou qu'il s'agisse uniquement de phénomènes passagers, peu importe; les efforts doivent tendre à lutter contre cette désaffection envers l'Etat par une *action commune, à la fois critique et constructive*, ainsi qu'à supprimer, autant que faire se peut, les causes de ce malaise. La volonté de défendre la communauté nationale résultera pour une large part de la mesure dans laquelle cette communauté apparaîtra saine et viable, donc aussi *capable de se réformer et de se moderniser*; elle dépendra également de l'existence d'un ordre social équitable.

523 Eléments de cohésion nationale

Parmi les *facteurs qui cimentent notre cohésion nationale*, citons notre régime de démocratie directe, qui fait prendre clairement conscience de la souveraineté du peuple, une structure sociale relativement équilibrée, le dynamisme de l'économie et le système de milices de l'armée. Le fondement que constitue le fédéralisme est lui aussi d'une grande importance pour la politique nationale. Un centralisme uniforme et égalitaire porterait gravement atteinte à certains éléments fondamentaux de notre conception de l'Etat.

Cependant, nous devons rester conscients du fait que, pour maintenir un sentiment national vivant, il faut compter sur *l'effort permanent* de tous les citoyens conscients de leurs responsabilités. Ce n'est donc pas une chose qui va de soi.

53 Stratégie dans le domaine de la politique étrangère

531 Neutralité

En sachant faire régner l'ordre dans ses propres affaires, un petit pays tel que le nôtre fournit sa première contribution au maintien de la paix; la seconde consiste à adopter une politique correcte envers ses voisins et tous les autres Etats. Aussi la Suisse demeure-t-elle fidèle, *par conviction profonde*, à sa politique de neutralité traditionnelle tant que la situation ne se modifie pas. Même en temps de paix, elle s'interdit toute activité qui ne serait pas conciliable avec ses obligations d'Etat neutre.

Cette politique de neutralité armée sans compromission fait surgir une série de difficultés et de charges que ne connaissent pas les petits Etats intégrés dans une alliance militaire; ces difficultés apparaissent surtout dans le domaine de l'économie de guerre, dans ceux de l'armement et de l'équipement militaire. Nous en acceptons les charges parce que nous sommes persuadés que les *avantages* de notre politique de neutralité l'emportent de très loin sur ses inconvénients.

De plus, notre politique extérieure doit, pour cette raison même, exprimer sans aucune équivoque notre résolution de défendre notre indépendance envers et contre *toutes* les puissances.

532 Présence internationale

Une politique de neutralité bien comprise embrasse la *coopération* et la *co-responsabilité* dans le domaine international.

Un Etat neutre peut précisément rendre une série de *services* que d'autres Etats seraient peut-être moins en mesure de prêter. Mentionnons notamment les bons offices sur le plan diplomatique, les opérations humanitaires, l'extension de l'arbitrage à l'échelon international, la collaboration aux travaux de commissions de contrôle, etc. De surcroît, la politique internationale de présence active embrasse aussi la coopération au développement ainsi que d'autres opérations et campagnes de *solidarité* débordant nos frontières.

533 Mission stratégique de la politique étrangère (diplomatie)

Considérée comme un moyen de notre stratégie, la diplomatie suisse

- assure et garantit l'*existence* de notre Etat *en vertu du droit des gens*;
- illustre, pour l'étranger, le principe politique de la *neutralité armée*; elle l'utilise sciemment comme moyen de prévenir la guerre;
- assure, grâce à une *politique commerciale* prévoyante, le ravitaillement en provenance de l'étranger;
- renforce, par des actions appropriées, la *confiance générale* dans la possibilité de résoudre pacifiquement les conflits;

- offre ses *bons offices* et prend des *initiatives* en vue d'atténuer les tensions, lorsque les circonstances l'exigent et le permettent;
- crée les conditions lui permettant de participer à des *opérations humanitaires*, à des efforts visant à obtenir une *détente à long terme*, ainsi qu'à la *coopération au développement*;
- contribue, en temps de conflit armé, aux efforts permettant d'atteindre les *objectifs de notre défense*.

54 Stratégie dans le domaine militaire

541 L'armée

L'armée constitue l'*élément de force* le plus puissant au service de notre stratégie. Elle est seule en mesure de s'opposer efficacement à une attaque armée.

De nature, elle est créée pour le *combat* et destinée à affronter tout adversaire en cas d'attaque dirigée contre notre pays et à lui disputer le succès qu'il attend de son action. Elle est composée de troupes combattantes et des formations logistiques indispensables au maintien de son aptitude au combat.

Son *organisation territoriale* assure une étroite liaison avec tous les domaines civils. Lorsque sa mission militaire le lui permet, l'armée prête son aide dans des situations de détresse; elle contribue à remédier aux conséquences des catastrophes et à maintenir l'activité publique. Les particularités de notre aire de défense - exigüité du territoire, forte densité de la population, vulnérabilité très marquée de l'infrastructure - lui imposent cette extension de sa mission. Cependant, ces particularités ne devront pas avoir pour conséquence de convertir l'armée en une organisation-cadre apportant une aide en cas de catastrophe et devant assurer la survie des populations.

L'armée, dans son ensemble, a une *mission défensive* à remplir. C'est pourquoi elle se prépare sans équivoque à ne mener le combat *qu'à l'intérieur de nos frontières*.

542 Caractéristiques de l'armée

Grâce à l'*obligation générale de servir* et au *système de milices*, il nous est possible d'entretenir une armée dont les effectifs sont considérables sans dépasser une limite de charges supportable pour le citoyen et pour le budget de l'Etat. Ces deux caractéristiques de notre armée permettent dans une large mesure d'affecter les forces et les capacités inhérentes à notre peuple à sa défense. Mais il est indispensable de revoir et de réétudier sans cesse ces deux principes pour les adapter à des données qui évoluent constamment.

Les *liens sentimentaux qui unissent la population et l'armée* ont un très grand prix. L'armée, à laquelle notre peuple porte traditionnellement un vif intérêt, est un facteur déterminant de la cohésion nationale. Si notre pays devait être occupé en majeure partie, le prestige de l'armée faciliterait la résistance.

La force de notre armée est constituée principalement par *le nombre élevé de ses soldats*. Mais, en régime libéral, où la sauvegarde de la sécurité n'est qu'un objectif parmi tant d'autres, il est hors de question qu'une armée comptant plus de dix pour cent de la population puisse être dotée en permanence d'un *matériel de guerre hautement perfectionné*. Cela nous oblige à employer rationnellement les quantités relativement modestes d'armes et d'équipements de haute valeur qui sont à notre disposition. C'est pourquoi il faut, dans une faible mesure, déroger au principe de la milice lorsque leur emploi efficace n'est plus garanti par les périodes normales de service. Il importe en effet d'assurer l'entretien impeccable et la disponibilité permanente de ces armes et équipements des plus modernes.

Comme la majeure partie de l'armée est contrainte de se tirer d'affaire avec un *équipement relativement simple* et un entraînement au combat très limité, la volonté et la faculté d'obtenir un rendement aussi élevé que possible avec des engins même rudimentaires jouent un rôle déterminant.

En dépit de la possibilité de mobiliser assez rapidement une armée de milice, le temps qu'il lui faut pour acquérir une bonne aptitude au combat est *relativement long*. Compte tenu de tous les aspects stratégiques, il faut donc, en cas de danger accru, augmenter le plus rapidement possible, par paliers, le degré de la préparation militaire. Pour satisfaire aux exigences de la dissuasion, il importe aussi d'agir de manière que même les attaques stratégiques par surprise ne puissent réussir.

En tant qu'Etat perpétuellement neutre, la Suisse doit s'interdire, en temps de paix, toute collaboration avec d'autres pays dans le *domaine opératif*. Toutefois, si elle devait être entraînée dans une guerre, nous pourrions envisager de collaborer sur ce plan-là avec l'adversaire de notre agresseur. Nos propres préparatifs en vue de cette éventualité doivent être limités à *l'étude interne des situations possibles*. Notre armée doit disposer de tous les moyens nécessaires au combat, puisqu'on ne saurait tabler, lors de l'établissement de nos plans militaires, sur une coopération éventuelle avec des forces armées étrangères.

543 Armement, équipement

Notre *politique de l'armement* a pour but d'assurer l'approvisionnement continu de l'armée – indépendamment des fluctuations de la situation politique mondiale – en armements aussi efficaces que possible et en quantité suffisante.

Il est impensable que la Suisse puisse devenir autonome dans tous les domaines de l'armement; financièrement aussi, cela entraînerait une charge insupportable. Ni nos moyens scientifiques, ni le potentiel industriel de notre pays ne le permettraient. Mais il importe de maintenir une *production minimum* de matériel de guerre dans le pays en prévision des périodes où les importations seraient ralenties, voire interrompues. En cas de guerre, notre potentiel militaire doit être maintenu et assuré grâce à des *réserves suffisantes*.

544 La mission stratégique de l'armée

L'armée apporte sa contribution à la prévention de la guerre de la manière suivante:

- elle fait comprendre à tout adversaire virtuel, *déjà en temps normal* et notamment en période de neutralité armée, qu'il devrait s'attendre, en cas d'agression militaire contre la Suisse, à des pertes élevées en hommes et en matériel, à des destructions, à la mise hors d'usage d'installations et à une longue période d'hostilités;
- elle fait comprendre à tout adversaire en puissance qu'il ne pourra pas créer le fait accompli d'une occupation de la Suisse par surprise, parce que nous avons la *volonté* et la *possibilité* d'accepter le combat tout de suite, puis de tenir ferme;
- elle *tempère* l'espoir que tout adversaire virtuel pourrait caresser d'atteindre ses objectifs opératifs (s'assurer des gages, passer à travers notre territoire, nous épuiser et nous abattre) en peu de temps et à un prix raisonnable.

En cas d'agression, l'armée

- défend le territoire suisse *dès la frontière*;
- empêche l'adversaire d'atteindre ses *objectifs opératifs*;
- maintient une partie au moins de notre territoire sous la souveraineté de la Confédération.

Si ses forces opératives venaient à être éliminées, l'armée poursuivrait la lutte sous forme de guérilla, son objectif étant alors, d'une part, d'empêcher l'adversaire de dominer complètement les territoires occupés et, d'autre part, de préparer la libération du territoire.

Dans la mesure où sa mission principale le lui permet, l'armée prête son concours aux autorités civiles:

- dans le cadre des *transmissions*, du *service sanitaire*, de la *protection AC*, du *service vétérinaire*, du *soutien*, des *transports*, etc.;
- en vue de *protéger la population*, en particulier par le renforcement de la protection civile au moyen des troupes de protection aérienne;
- en cas d'*attaques massives*, à *main armée*, contre l'ordre public, dans la mesure où les forces de police habituelles ne parviennent plus à maîtriser la situation.

55 Stratégie dans le domaine strictement civil

En prenant des mesures et en faisant des préparatifs dans le domaine strictement civil, nous apportons notre contribution à la *défense*: nous veillons à ce que les *besoins vitaux élémentaires* soient satisfaits en période de crise, de neutralité et de défense armée, nous permettons de protéger et de sauver des vies humaines et de limiter les dommages et nous repoussons les agissements illicites et subversifs à l'intérieur.

La solution des problèmes stratégiques exige non seulement un bon fonctionnement de ces divers éléments, mais aussi une coordination de ceux-ci, cette coordination ayant une importance capitale. Lorsque ces conditions sont remplies et que la collaboration avec l'armée joue harmonieusement, les mesures dans le domaine civil *contribuent aussi de manière appréciable à la dissuasion*; de la sorte, elles deviennent un facteur stratégique de poids.

Dans ce domaine, les *cantons* et les *communes* assument une tâche dont l'importance peut être décisive pour la défense. En cas de crise et de guerre, les autorités cantonales et communales assument des responsabilités supplémentaires.

551 La protection civile

551.1 Importance

Le fait que la protection civile, lorsqu'elle est bien comprise et rationnellement organisée, permet à la population, même si elle est exposée aux menaces de la guerre moderne, de *survivre* pendant que l'armée se bat pour elle, lui confère tout son sens et son importance stratégique. Non seulement la résistance physique du peuple, mais encore sa force morale sont considérablement affermies lorsque la protection de la population civile est aussi soigneusement préparée que la lutte armée et que le bon fonctionnement de l'économie de guerre.

L'incorporation d'une grande partie de la population dans les organismes de protection civile est de nature à réfréner les mouvements d'exode et de panique; elle accroît ainsi l'efficacité des autres mesures de défense.

551.2 Contribution à la dissuasion

En accroissant les chances de survie et en affermissant, par là même, la capacité d'endurance, la protection civile apporte une contribution importante à la dissuasion. Elle constitue notamment la *seule* mesure efficace que nous puissions prendre pour protéger la population civile contre les attaques lancées avec des moyens de destruction massive. 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 effets de telles armes.

551.3 Mission stratégique de la protection civile

La protection civile, placée sous la responsabilité des autorités civiles,

- prend toutes les mesures nécessaires pour protéger la population civile et lui procurer l'*assistance nécessaire*;
- assure, en collaboration avec l'armée, l'économie de guerre et d'autres services civils, lors d'attaques directes ou indirectes, classiques ou AC, la survie d'une part aussi considérable que possible de notre population; elle crée de la sorte la *condition essentielle* dont dépend l'existence de notre peuple.

552 Economie et finances

552.1 Exigences contradictoires à l'égard de l'économie

La politique économique d'un petit Etat dont l'économie dépend du commerce extérieur doit, dans des circonstances normales, mettre l'accent sur la *capacité de concurrence* du pays et assurer la prospérité de sa population.

En période de paix, les éléments de la politique de sécurité, qui sont fréquemment en contradiction avec cet objectif primordial, ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où ils n'entravent pas exagérément le développement de l'économie.

Le fait que notre économie est fortement concentrée sur le Plateau constitue un *inconvenient* du point de vue stratégique. En raison du prix élevé des terrains et de la rareté de la main-d'œuvre, une certaine tendance à la décentralisation en direction des Préalpes se dessine depuis peu. Mais, jusqu'à présent, ce mouvement est resté limité à l'industrie légère, qui a relativement peu d'importance pour la fabrication d'armements.

La forte accumulation de biens en tout genre, notamment dans les régions frontalières, a également des conséquences fâcheuses, de même que le développement extraordinaire des sociétés de distribution en gros. En effet, cet état de choses a pour résultat qu'en maintes régions, les entreprises commerciales ne conservent plus que des stocks et dépôts très limités.

552.2 Alimentation et agriculture

La production indigène ne satisfait qu'un peu plus de la moitié environ de nos besoins de denrées alimentaires en temps normal. Aussi faut-il amasser des *réserves* suffisantes et arriver à *développer les productions* pour suppléer aux importations qui peuvent faire défaut s'il est nécessaire de protéger notre neutralité et de défendre notre territoire. L'accroissement de la production exige le maintien d'une agriculture à la hauteur de sa tâche. Il importe d'assurer la remise en vigueur relativement rapide de mesures visant à assurer l'extension des cultures.

552.3 Industrie

Toutes les matières premières qui sont importantes pour la défense nous font défaut. C'est là que se situe, en période d'approvisionnement perturbé, le *problème majeur*. Par contre, en cas de crise ou de protection de la neutralité, notre industrie pourrait se reconverter jusqu'à un certain point à une production axée sur la défense. A cet égard, les préparatifs nécessaires doivent être faits dès aujourd'hui.

552.4 Transports et communications

En cas de conflit, les voies de communication servent régulièrement de cible aux attaques ennemies. Notre réseau de voies de communication est vulnérable, lui aussi. Mais, sur le Plateau notamment, sa forte densité offre des possibilités de *contourner* les points qui seraient atteints; ces possibilités

seront encore améliorées par l'extension et le développement ultérieurs des voies routières et ferroviaires. Grâce à l'accroissement de leur capacité de transport, les avions pourront compléter, dans une modeste mesure, le ravitaillement en cas de destruction ou de perturbation des voies d'accès normales.

552.5 Economie énergétique

Dans le domaine de l'économie énergétique, la situation s'est plutôt dégradée depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous consommons actuellement des quantités beaucoup plus grandes d'énergie importée que précédemment, en chiffres absolus et, aussi, proportionnellement. En outre, le charbon, qui provenait d'Europe, a été presque totalement remplacé par l'huile minérale, dont les gisements se trouvent en dehors de notre continent. Une nouvelle source d'énergie, le gaz naturel, est venue s'ajouter aux autres; évidemment, il doit aussi être importé.

Nos forces hydrauliques étant presque entièrement mises en valeur, la production future d'électricité devra dépendre également de matières premières provenant de l'étranger. Toutefois, la gravité de ce problème est atténuée par l'existence des centrales atomiques, qui n'ont besoin que de très petites quantités de combustible nucléaire, qui peuvent être facilement entreposés. Les mesures que nous avons arrêtées visent à diversifier le plus possible les sources d'énergie, leur provenance et les voies d'acheminement qu'elles empruntent. On s'efforce en outre d'accroître les stocks d'huiles minérales et de gaz naturel dans des réservoirs souterrains.

552.6 Capacité financière

La Suisse est en mesure de *financer elle-même* sa défense nationale. Mais, en période de service actif, les dépenses de l'armée et de la protection civile accroissent fortement les besoins financiers; en effet, le régime des allocations pour pertes de salaire et de gain pour militaires et personnes astreintes à servir dans la protection civile – régime dont l'autofinancement n'est assuré qu'en temps de paix – devrait toujours plus faire appel à l'aide des pouvoirs publics. En dépit de toutes les difficultés, le pouvoir d'achat de la monnaie devrait être maintenu le plus longtemps possible, ce qui suppose un équilibre entre l'offre des biens et la circulation fiduciaire. En revanche, le fait que d'importantes parties de nos *réserves de devises* sont déposées à l'étranger serait de nature à exercer une influence bénéfique sur notre potentiel financier. En cas de protection de la neutralité, cela nous permettrait de financer des importations et de négocier l'ouverture de voies d'approvisionnement.

552.7 Conséquences

En raison de notre potentiel économique stratégiquement insuffisant ou vulnérable, nous devons, en cas de crise, de protection de notre neutralité ou de défense, tabler surtout sur des *réserves*. Il est capital de faire des *achats programmés* et d'assurer un *entreposage* et un système de *répartition décentralisés*.

L'économie de guerre doit être préparée en temps de paix déjà par une organisation de milice adéquate, sur laquelle elle puisse s'appuyer. Il est d'une grande importance, en particulier, que le passage à l'économie de guerre s'opère à temps.

552.8 La mission stratégique des organes de défense économique et de l'économie de guerre

Les organes de défense économique et l'économie de guerre

- contribuent à rendre convaincante notre volonté de défense grâce à une *préparation minutieuse* de l'approvisionnement de l'armée et de la population;
- se chargent de *compléter* et d'*entreposer les réserves* chaque fois qu'une occasion propice se présente;
- prennent des dispositions en vue d'assurer, s'il le faut, par *leurs propres moyens de transport* (par eau, par air, par rail et par route) les importations de biens essentiels;
- se préparent à résoudre *les problèmes qui se poseront sur le plan technique* (approvisionnement en énergie, communications, transports, approvisionnement en eau) dans des conditions rendues plus difficiles sous la pression de l'ennemi;
- assurent, en temps de paix déjà, le *recrutement, l'information et l'instruction* de leurs organes de milice;
- s'efforcent, en cas de crise ou de protection de notre neutralité, de maintenir nos *relations économiques extérieures* et d'instaurer, dans les secteurs ayant une importance vitale pour l'économie et la conduite de la guerre, l'*autarcie économique*;
- en cas de crise, de protection de la neutralité ou de défense armée, elles utilisent à tous les échelons (de la production à la consommation) les moyens économiques dont on dispose encore, de telle manière que l'on puisse assurer le mieux possible la *capacité de résistance* et la *survie* de la population.

553 Information, défense psychologique, protection de l'Etat

553.1 Présence des autorités

En temps de crise et de guerre, les *rapports de confiance* qui doivent s'instaurer entre la population et les autorités ont une importance décisive. Il convient de les établir et de les développer déjà en temps de paix.

La souplesse et la prudence à observer vis-à-vis de l'extérieur ne doivent pas affaiblir le «front intérieur». Inversement, des engouements momentanés du public ne doivent pas non plus paralyser la défense des intérêts du pays par le gouvernement.

La présence des autorités doit *se manifester constamment*, dans toutes les situations politiques, par les mesures qu'elles prennent et par le truchement des moyens d'information collective.

553.2 *Information à l'intention de l'étranger*

Il est nécessaire que *l'étranger sache également* à quoi nous sommes résolus. Seuls ont une valeur de dissuasion les mesures et préparatifs qui sont connus d'un adversaire virtuel et sont exposés de manière convaincante. Le maintien du secret doit être adapté à ce but.

Par delà les pays voisins et les belligérants, *l'information à destination de l'étranger* doit atteindre tous les États, surtout en prévision d'éventuelles délibérations aux Nations Unies, auxquelles même les non-membres peuvent faire appel lorsque la paix mondiale et la sécurité internationale sont menacées.

553.3 *L'information à l'intérieur du pays*

Une information aussi large que possible sur les questions relatives à la politique de sécurité constitue un *devoir primordial et permanent* pour les autorités; en cas de crise, de protection de la neutralité et de défense, elle peut exercer une influence décisive sur la capacité de résistance du pays.

Si l'on entend conserver la confiance de la population, renforcer la lutte contre la propagande ennemie, prévenir ou endiguer la formation de rumeurs, il faut poursuivre une *politique d'information véridique*. L'information manipulée, qui dissimule les revers et les évolutions défavorables, ou qui les embellit, va finalement à fin contraire.

Un peuple peut supporter les mauvaises nouvelles, lorsqu'il est imprégné d'une volonté de défense; en revanche, les fausses nouvelles détruiraient cette volonté-là.

C'est pourquoi la *liberté* de l'information publique et de la formation de l'opinion doit être maintenue *aussi longtemps que possible et aussi complètement* que le permettent les impératifs de la sécurité.

Comme un pleine et entière liberté de la presse ne peut guère être garantie en cas de protection de la neutralité ou de défense et qu'un contrôle absolu des journaux doit être exclu, il apparaît que le contrôle éventuel des publications est avant tout *une question de mesure*. Placé sous la responsabilité du Conseil fédéral, ce contrôle est confié à des spécialistes connaissant bien les moyens d'information collectifs ainsi que les besoins de l'opinion publique en matière d'information.

553.4 *La défense psychologique et la protection de l'Etat*

Il appartient en premier lieu aux différents moyens de communication d'assurer *dans des circonstances normales* l'information de la population de notre pays sur les événements survenant en Suisse et à l'étranger. De leur objectivité et de leur caractère exhaustif dépendent, dans une large mesure, l'activité exercée par des organisations non officielles rattachées à différents domaines de la vie publique, activité qui vise à affermir la volonté de défense et l'esprit de résistance du peuple et de l'armée.

En cas de *crise*, de *protection de la neutralité* et de *défense*, l'information sur la situation militaire, l'approvisionnement et les intentions du commandement, de même que la lutte contre les attaques de la propagande ennemie, contre les fausses nouvelles et la formation de rumeurs tendancieuses exigent, selon le cas, l'intervention d'organes officiels de la Confédération, des cantons ou des communes. Les opérations lancées contre les tentatives d'infiltration psychologique peuvent être considérées comme des tâches ressortissant à la *protection de l'Etat au sens large du terme*.

Toutes les mesures non militaires ou ne dépendant pas de la politique étrangère, qui sont prises par les autorités civiles dans l'intérêt de la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération, relèvent de la *protection de l'Etat au sens étroit du terme*. Il s'agit en l'occurrence de protéger nos institutions démocratiques fondées sur le droit, de maintenir la tranquillité et l'ordre publics, ainsi que de sauvegarder nos relations avec d'autres Etats et notre neutralité. Il en va de même des mesures pénales et administratives surtout, qui visent les agissements hostiles à l'Etat et les activités prohibées de services d'information dirigés contre notre pays ou s'exerçant sur territoire suisse contre d'autres Etats.

553.5 *La mission stratégique dans les domaines de l'information, de la défense psychologique et de la protection de l'Etat*

Les organes responsables de l'information, de la défense psychologique et de la protection de l'Etat

- font connaître à l'intérieur du pays comme à l'étranger notre volonté d'indépendance, ainsi que les mesures que nous prenons à cet effet;
- renseignent, en cas de crise, de protection de la neutralité ou de défense, la population sur les faits et les mesures qui influent de manière déterminante sur le maintien de son existence; ils lui exposent la situation du moment;
- font en sorte que la voix du gouvernement soit entendue à l'intérieur du pays comme à l'étranger, que ses intentions et ses actes soient connus et que la propagande menée par l'adversaire dans le cadre de la guerre psychologique soit contrecarrée;
- préviennent tous les agissements hostiles à l'Etat et, en cas de protection de la neutralité et de défense, ils pratiquent une politique de contrôle judicieuse, tenant compte aussi bien des exigences de la sécurité que de la nécessité d'informer le pays.

56 L'infrastructure nécessaire pour combattre et survivre

561 Coordination des services

A notre époque de menace généralisée, il faut attribuer une importance stratégique particulière à la coordination nécessaire des intérêts civils et militaires dans le domaine des transmissions, du service sanitaire, de la protection AC, du service vétérinaire, de l'approvisionnement et des transports.

L'*approvisionnement de la population civile* est l'affaire des autorités civiles qui inventorient les ressources et décident dans quelle mesure l'armée peut y recourir. L'*appareil militaire d'approvisionnement* est organisé de façon à satisfaire les besoins de l'armée, mais non pas ceux de la population tout entière. Seule peut entrer en ligne de compte, à titre provisoire seulement et dans des secteurs restreints, la prise en charge par l'armée de l'approvisionnement commun de la troupe et de la population civile.

C'est surtout dans le domaine du *service sanitaire* qu'une étroite collaboration est indispensable entre l'armée, la protection civile et le service sanitaire des cantons et communes, lesquels se partagent les tâches d'assistance médicale aux malades, aux blessés et à toutes les personnes dont l'état nécessite des soins.

A l'avenir, la coordination de ces services devra se traduire par une *collaboration encore plus étroite* entre les organes civils et militaires.

562 Tâches administratives d'importance vitale en temps de guerre

Le fonctionnement efficace d'une série d'organes administratifs est d'une grande importance stratégique pour le «front intérieur». La population ne doit pas avoir l'impression d'être abandonnée à elle-même. Il va de soi, en l'occurrence, que seules les fonctions *absolument* indispensables à la vie du pays et à la survie de ses institutions et de sa population pourront être assurées.

563 Mission stratégique des organes de coordination

L'économie de guerre, la protection civile et l'armée, collaborant étroitement avec d'autres services civils,

- établissent en commun une infrastructure qui permette d'assurer la *lutte armée* et la *survie de la population*;
- assurent, en cas de catastrophe de toute sorte et en cas de crise, de protection de la neutralité ou de défense, l'*approvisionnement* de la population et de l'armée;
- organisent en particulier l'utilisation optimale des moyens disponibles pour la *protection*, le *sauvetage*, l'*hébergement* de la population civile, ainsi que pour les transports et l'entretien des routes;
- préparent la *mise hors d'usage* d'entreprises et de réserves de marchandises.

57 Analyse comparative des moyens

L'ensemble de nos moyens stratégiques peut paraître modeste; il n'en est pas moins important si l'on considère les choses sous l'angle de leur relativité. Une série de facteurs spécifiques extérieurs nous sont favorables. Nous tirons notamment avantage du fait que la Suisse *ne se trouve pas*, en ce moment, au *point de jonction* d'intérêts stratégiques de première importance. Elle ne paraît

pas présenter d'intérêt particulier pour qui que ce soit, en tant que territoire à occuper. Par conséquent, il n'existe pas, d'entrée de cause, d'opposition directe entre nos objectifs stratégiques et ceux d'autres Etats.

Il s'agit donc, pour nous,

- d'une part, d'engager nos moyens là où nous pouvons renforcer des *tendances générales* qui sont *favorables* à notre sécurité; c'est chose particulièrement importante en temps de paix relative surtout;
- d'autre part, d'engager et d'*utiliser directement ces moyens à bon escient* là où ils sont seuls de nature à garantir nos intérêts vitaux, ce qui est surtout pertinent en période de tension accrue, voire de conflits déclarés.

Il importera de tenir compte, en l'occurrence, des considérations qui suivent sur la *nature et l'efficacité des moyens stratégiques disponibles*:

571 Interdépendance des moyens

On est frappé par l'interdépendance des moyens stratégiques. Ainsi, il est pratiquement exclu que l'*armée* soutienne durablement une lutte défensive si la *population* n'est pas protégée elle-même dans une large mesure et n'est pas en mesure de «tenir». Des rapports étroits existent entre la *situation intérieure* et l'*activité de notre diplomatie*. Si l'un des éléments est affaibli, notre capacité de défense s'en trouve diminuée dans son ensemble, le système tout entier étant remis en question.

Il serait périlleux d'établir, d'après une *estimation arbitraire* de la probabilité de la menace, une hiérarchie des moyens stratégiques par lesquels il faudrait y faire face. Si l'on estime que la guerre «classique» est particulièrement vraisemblable, on n'est pas dispensé pour autant d'envisager la guerre nucléaire et ses conséquences. Lorsqu'on voit dans la méthode de guerre indirecte la forme la plus importante de la lutte future, on n'a pas davantage le droit de négliger les menaces d'ordre militaire. Ni les espoirs de détente, ni l'attente d'une paix véritable, surtout, ne doivent influencer sur la *conviction* que la préparation à la défense reste constamment nécessaire. Par contre, il importe d'établir et d'appliquer une *hiérarchie* des moyens stratégiques permettant de parer à toute menace éventuelle.

572 Pondération des moyens en fonction de l'effet de dissuasion

Il existe des moyens stratégiques qui conviennent mieux que d'autres à la réalisation de notre *objectif principal*, c'est-à-dire la dissuasion. Ainsi, le renforcement de la puissance opérative de notre armée n'augmente pas seulement les chances de celle-ci lors d'un affrontement militaire; il influe aussi sur le calcul de rentabilité que fait chaque adversaire virtuel, améliorant du même coup nos chances de prévenir le déclenchement d'une guerre. En développant fortement la *protection civile*, on ne fait pas qu'accroître l'espoir de survie de la population; en effet, cet effort constitue un facteur qui influence fortement la capa-

cité de résistance de la population civile. Ces deux mesures renforcent la confiance de la population et contribuent puissamment, par là même, à la dissuasion.

Il est extrêmement important, par conséquent, de maintenir et de développer une *force de défense* qui inspire le respect, même à des armées modernes. L'armée, qui constitue notre seul élément de force, a *relativement le plus grand poids*, considérée sous l'angle de la dissuasion. C'est là qu'il est indiqué de procéder à d'importants investissements. La protection civile la suit directement, occupant le second rang.

573 Pondération en fonction de l'élasticité des moyens utilisés

En ce qui concerne leur état de préparation et leur utilisation, nos moyens stratégiques ont une élasticité plus ou moins grande. Dans quelques secteurs, on peut atteindre certains résultats concrets en improvisant; dans d'autres, en revanche, il est indispensable de faire *très tôt des investissements* et de mettre en place, à *long terme*, un appareil complexe.

Sous cet angle, c'est la *politique étrangère* qui offre le plus d'élasticité. Sans s'écarter d'une ligne principale, elle peut exploiter rapidement les chances qui s'offrent à elle et suivre pas à pas l'évolution internationale. L'armée, la protection civile et l'économie de guerre ont un caractère qui exclut en grande partie la souplesse.

Alors qu'en territoire occupé, on doit et on peut, pour différentes raisons, improviser une grande part de ce qui sert à la *résistance*, voire à la *survie* pure et simple, les effets de dissuasion de l'armée ne sauraient l'être *en aucun cas*. Il en va de même de la protection civile et de l'approvisionnement en cas de guerre: ils demandent à être développés *sans cesse*, conformément à un *plan dûment établi*.

6 Conduite de la défense

61 Nécessité d'une conduite

La *nécessité impérieuse* d'une conduite découle de la menace latente qui peut se manifester à divers niveaux, ainsi que de la nécessité de coordonner en permanence les moyens de la défense.

Si l'on décidait de maintenir en permanence un appareil de direction qui soit à même de faire face aux situations stratégiques les plus sérieuses, cela n'aboutirait qu'à un épuisement prématuré de nos forces ou à une certaine anémie de notre système démocratique. Aussi l'organisation doit-elle satisfaire au principe de la *proportionnalité*; elle doit être édiflée de telle sorte que le gouvernement et le Parlement puissent s'acquitter de leur tâche dans le domaine de la politique de sécurité, en respectant leurs attributions démocratiques.

Il faut qu'un *minimum* d'organes directeurs ait la possibilité d'élaborer sans retard, même en période de crise imprévue, les bases nécessaires aux décisions qui s'imposent. Les conditions que doit remplir un appareil de direction en cas

de crise et en cas de défense sont les suivantes: assurer un état très avancé des préparatifs; déceler à temps les attaques dirigées contre notre pays et engager avec souplesse les moyens de défense nécessaires.

62 Préparatifs en vue de l'état de nécessité

Nous estimons qu'il est inopportun et inadéquat d'insérer dans la constitution un article prévoyant l'institution d'un droit d'exception. En revanche, des préparatifs sont entrepris en vue de pouvoir adapter rapidement aux circonstances l'organisation et la procédure en vigueur en temps normal. Selon la situation, l'état de nécessité exige soit une *concentration* (pouvoirs extraordinaires), soit une *délégation* des attributions de l'autorité aux organes de la Confédération et des cantons prévus par la constitution (réglementation de la délégation); ces organes doivent être préparés en conséquence en vue de la mise en œuvre de l'une et de l'autre méthode.

63 Autorité politique et autorité militaire

Dans toutes les situations stratégiques, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral conservent les attributions que leur confèrent aujourd'hui la constitution et la législation tant en ce qui concerne le droit exclusif de décider que celui de donner des ordres.

L'armée ne constitue pas une force politico-militaire autonome. Comme instrument de notre défense, elle est évidemment subordonnée à la direction politique de l'Etat.

Le caractère général de la menace et du combat moderne exige de plus en plus que l'on coordonne l'action des organes militaires et celle des organes civils. Il convient de satisfaire à ce besoin en suivant certaines règles, mais en sauvegardant la suprématie du pouvoir politique.

64 Paralysie des organes de direction

L'une des caractéristiques des conflits modernes réside dans le fait que les organes habituels de direction sont privés de leurs moyens de communication, ou qu'ils peuvent être paralysés dans leur action. Si la population, en cas de menace de l'emploi d'armes nucléaires ou de retombées atomiques radioactives notamment, était obligée de vivre dans des abris, l'activité des autorités serait entravée dans une mesure à peine concevable. Celles qui seront encore à même de fonctionner auront besoin de *pouvoirs* permettant à l'Etat d'accomplir des actes politiques importants, de même que de moyens suffisants pour assurer un minimum d'ordre ainsi que le maintien d'une existence même très primitive.

Dans ce domaine, notre *fédéralisme* constitue une force, grâce à son réseau serré d'organisations et d'attributions géographiquement distinctes qui peuvent fonctionner séparément et qui se superposent en partie. Si, dans un secteur, la tête fait défaut, seul un domaine relativement restreint est abandonné à lui-

même. Les secteurs voisins, ou des secteurs subordonnés, qui sont encore en état de fonctionner, peuvent se charger de la suppléance; grâce à leurs moyens, ils illustrent la permanence d'une direction assumant ses responsabilités, ce qui représente la première condition à remplir si l'on entend surmonter les situations de crise. Les *cantons* et les *communes* ont alors une très importante mission à remplir.

La direction doit demeurer *centralisée* le plus longtemps possible; quand elle n'est plus assurée dans certains secteurs ou de manière générale, mais alors seulement, les secteurs d'organisation qui existent déjà en vertu du fédéralisme assureront la suppléance avec une direction de remplacement, voire un ensemble de directions de remplacement.

65 Structure des organes de direction

Le passage d'un cas stratégique à un autre peut aussi bien s'opérer de manière très nette et très visible que de façon presque imperceptible. En fixant à l'avance les mesures adaptées aux cas stratégiques énoncés, puis en les déclenchant dès qu'apparaissent les caractéristiques préalablement définies de ces cas, nous pouvons assurer un état de préparation *suffisant pour faire face à toute éventualité, sans que cette préparation soit disproportionnée*. Cela vaut non seulement pour la défense dans son ensemble, mais aussi pour ses différents domaines. Par conséquent, il faut tendre à une organisation de défense qui puisse, *sans grandes modifications*, fonctionner efficacement dans la plupart des cas, ou qui convienne, avec un minimum d'échelons, à toutes les situations possibles.

66 Elaboration des décisions stratégiques

En matière stratégique, la décision intervient de différentes manières, selon qu'il s'agit de *planification à long terme* ou de *réactions à court terme* devant les événements de l'heure.

En ce qui concerne la *planification stratégique à long terme*, les objectifs de notre politique de sécurité doivent être périodiquement confrontés avec le diagnostic qu'il convient de porter sur le développement probable de la politique et de la stratégie mondiales. Il importe d'apprécier constamment l'évolution de la menace et la probabilité de menaces inédites; il s'agit de surcroît de déceler à temps le passage d'un cas stratégique à un autre. Non seulement le Conseil fédéral et le Parlement sont associés à cette procédure, mais encore de nombreux services administratifs et, en particulier, des instituts scientifiques indépendants de l'administration.

Les renseignements ont une importance toute particulière lorsqu'il s'agit d'élaborer et d'arrêter les décisions *à court terme* touchant la politique de sécurité; ces renseignements sont recueillis d'après les besoins définis en la matière. Ils servent de base à l'appréciation de la situation, en particulier lorsqu'il s'agit d'identifier le cas stratégique du moment et de coordonner les mesures qu'il convient de prendre dans les domaines civil et militaire.

Afin que ce processus de la prise de décision puisse se dérouler dans les délais voulus et de manière efficace, il faut compléter les structures existantes pour qu'on puisse disposer d'une organisation *bien rodée*, dotée des services d'état-major appropriés.

67 Organes de la défense générale

La responsabilité de préparer et d'exécuter toutes les mesures en matière de politique de sécurité incombe au *Conseil fédéral*. Celui-ci définit et délimite en particulier les attributions des services de la Confédération et des cantons que la législation fédérale charge de missions de défense.

Pour s'acquitter de cette tâche très étendue, le Conseil fédéral dispose des organes directeurs ainsi que du Conseil de la défense. Les *organes directeurs de la défense*, qui comprennent l'Etat-major et l'Office central de la défense, constituent un organe de conduite stratégique. L'*Etat-major de la défense* se compose de représentants des départements, de la Chancellerie fédérale, de l'armée, de la protection civile et de l'économie de guerre. Le *Conseil de la défense* est un organe consultatif du Conseil fédéral; il est composé de représentants des cantons et des différents domaines de la vie nationale.

671 Mission stratégique des organes directeurs de la défense

L'Etat-major et l'Office central de la défense

- établissent, à l'intention du Conseil fédéral, les documents servant de *base aux décisions stratégiques*;
- assistent le Conseil fédéral dans toutes les affaires qui sont en rapport avec l'*application* de la stratégie suisse;
- préparent et planifient les mesures servant à la défense, notamment la *répartition des moyens disponibles en hommes et en matériel*, conformément aux principes stratégiques établis;
- proposent le *passage, en temps opportun*, d'un degré de préparation à un autre;
- coordonnent toutes les mesures de défense et *surveillent* leur exécution;
- sont à la disposition du Conseil fédéral, en cas de crise, de protection de la neutralité ou de défense, en tant qu'*organe d'état-major*.

L'Office central de la défense doit plus spécialement

- renseigner les *cantons* sur les intentions et les mesures de la Confédération dans le domaine de la défense;
- *assister* les cantons et les *conseiller* dans leurs préparatifs;
- assurer l'*instruction* et la *formation* des organes et services civils et militaires chargés de tâches en matière de défense;
- revoir *constamment* la conception de la défense générale.

672 Tâches incombant aux cantons dans le cadre de la défense générale

Les cantons doivent assumer notamment les tâches suivantes:

- garantir le maintien de l'*activité gouvernementale et administrative*;
- assurer l'*information* des autorités communales et de la population;
- maintenir l'*ordre* et la *tranquillité* sur leur territoire;
- assurer l'exécution des mesures de *protection civile*;
- *accueillir et assister* les fugitifs;
- maintenir le *service de l'hygiène publique* en état de fonctionnement;
- garantir l'*approvisionnement* de la population en biens vitaux;
- *maintenir en état les voies de communication* ainsi que les installations des services publics;
- assurer la protection des *biens culturels*;
- assurer l'exécution des *tâches déléguées* par la Confédération.

7 Principes essentiels en matière de sécurité

En vue de réaliser la politique suisse de sécurité, on applique les principes essentiels ci-après:

701 Volonté d'indépendance

La politique suisse de sécurité et la défense générale sont l'expression de la *volonté d'indépendance* de notre peuple devant les dangers et les menaces qui pèsent sur notre pays ou qui pourront se dessiner à l'avenir. Elles sont les instruments d'une volonté dynamique d'indépendance et n'ont pas pour but de maintenir le statu quo, ni de militariser notre existence; au contraire, elles sont plutôt la *condition fondamentale* du développement autonome de notre Etat, ainsi que d'une collaboration internationale féconde.

702 Adaptation à la menace et à l'agression

La politique de sécurité s'occupe de tous les actes accomplis dans une *intention hostile*, directement ou indirectement, contre notre Etat, notre peuple et ses institutions, qu'il s'agisse de la menace de recourir à la force ou du recours à la force. En revanche, les problèmes que nous posent, sur le plan de la défense, l'évolution pacifique du monde extérieur et l'évolution de la société, dans le cadre des institutions de l'Etat-fondé sur le droit, ne relèvent plus de la politique de sécurité, mais de la politique au sens le plus large du terme.

703 Concentration des forces

La menace latente, de multiples formes d'agression et l'existence de moyens de destruction massive pouvant être utilisés en tout temps exigent une organisation de nos forces civiles et militaires de défense, *conçue globalement* et prête à être engagée rapidement.

704 Primauté de la démocratie

La défense des principes sur lesquels se fondent la liberté et la démocratie ne saurait s'exprimer par l'adoption de formes de gouvernement contraires à ces principes. L'inévitable atteinte portée à nos institutions démocratiques et à nos habitudes de vie par les exigences de la sécurité doit se limiter à un *strict minimum*.

705 Primauté de l'autorité politique

La conduite de la défense, dont la nécessité découle des objectifs assignés à notre politique de sécurité, appartient *en toute circonstance* au Conseil fédéral, auquel la constitution a confié le pouvoir exécutif suprême sur le plan politique. Pour leur part, les autorités cantonales et communales ont aussi des tâches importantes à assumer dans les limites de leurs attributions respectives.

706 Engagement de nos moyens en proportion des besoins

Nos préparatifs de défense doivent être entrepris de telle sorte que le gouvernement soit mis en mesure de répondre à *n'importe quelle sorte de menace* par des contre-mesures appropriées.

707 Recours aux armes en cas de légitime défense seulement

La Suisse estime que les conflits internationaux ou nationaux devraient être tranchés sans recours à la force. Pourtant, son but n'est pas la paix à tout prix, mais la *«paix dans l'indépendance»*, qui nous garantit la liberté de régler nous-mêmes nos affaires par les voies démocratiques, et permet aussi de créer les conditions les plus favorables aux libertés individuelles. S'il le faut, l'indépendance devra être sauvegardée par les armes.

708 Politique étrangère active

Fondée sur les principes de la neutralité, de la solidarité et de la disponibilité, la politique étrangère de la Suisse apporte sa contribution au maintien général de la paix. *A l'égard de l'étranger*, elle constitue la *composante active* de notre politique de sécurité.

709 Contribution à la solution des crises

Bien que les moyens dont dispose un petit pays tel que le nôtre pour surmonter les crises soient fort modestes, la Suisse est prête à fournir une aide en personnel et en matériel, afin d'atténuer les tensions et d'alléger les souffrances. Fidèle à sa tradition, elle se met à disposition pour prêter ses *bons offices* de toute nature (disponibilité).

710 Degré adéquat de préparation permanente

Font partie de la défense en temps normal déjà: l'étude et la planification des éléments stratégiques, ainsi que la formation y relative, la vigilance s'exerçant à l'égard des attaques indirectes, ainsi qu'un degré adéquat de *préparation*

permanente, qui doit nous permettre de faire face aux menaces imprévues. Ainsi sont créées les conditions préalables indispensables à l'application des mesures actives visant, de manière générale, à maintenir la paix.

711 Majoration du «prix d'entrée» (dissuasion)

La stratégie suisse a un *caractère essentiellement défensif*. Son objectif primordial est de dissuader tout adversaire possible de nous attaquer, en lui faisant comprendre que la Suisse ne peut être subjuguée ou vaincue qu'*au prix de pertes extrêmement lourdes*. Toutes les mesures civiles et militaires, prises dans le cadre de la défense générale, doivent donc correspondre à ce principe fondamental.

712 Volonté de contrarier les intentions de l'adversaire

La *ferme résolution* et la *possibilité manifeste* de contrarier les intentions de l'adversaire, de paralyser le potentiel ennemi et de *prolonger le combat défensif le plus longtemps possible*, tout cela confère leur efficacité à nos mesures de prévention des conflits armés. Or cet effet de dissuasion ne peut être obtenu que par une coopération bien coordonnée de tous les éléments civils et militaires.

713 Ténacité dans le combat

Si nos mesures de dissuasion se révèlent inopérantes et si nous sommes contraints d'entrer en guerre, nos moyens civils et militaires doivent protéger notre *population* et nous permettre de conserver une part aussi substantielle que possible de notre *territoire national*.

714 Collaboration éventuelle avec l'adversaire de notre agresseur

Dès le moment où la Suisse est entraînée dans une guerre, elle cesse d'être neutre et toutes les limitations que la neutralité implique sur le plan militaire et de la politique étrangère tombent. Nous sommes alors *libres* de collaborer, militairement ou non, avec l'adversaire de notre agresseur ; en pareil cas, notre potentiel de combat devrait nous valoir une position solide en vue des négociations, ainsi qu'une part appréciable de codécision.

715 Chances de survie pour tous

Les moyens actifs et passifs d'atténuer les dégâts et de réduire les pertes servent à maintenir, par là même, la force de résistance. *Chaque habitant* de notre pays doit avoir une chance de survivre aux hostilités. Une protection aussi efficace que possible sera créée contre les moyens de destruction massive.

716 Protection au lieu de domicile

Il ne faut pas que la population civile, en cas d'utilisation de moyens de destruction massive notamment, tente de chercher son salut dans la fuite ou dans l'exode. En effet, notre territoire est trop exigu pour que de tels mouvements

de panique puissent être tolérés; d'ailleurs, ils ne feraient qu'entraver les opérations militaires. Pour les fugitifs, les chances de survie sont médiocres; c'est pourquoi la population civile doit se préparer à des *séjours d'assez longue durée* dans les abris locaux.

717 Résistance en territoire occupé

La *guérilla* et la *résistance non violente* sont préparées et, s'il le faut, menées dans les limites du droit des gens en cas de guerre, afin de montrer à l'adversaire notre volonté inébranlable de vivre libres; leur but est de rendre plus difficile, par tous les moyens disponibles, une occupation de notre territoire par l'ennemi.

718 Esprit de sacrifice et concentration sur l'essentiel

Pour être efficace, la défense exige toujours des sacrifices de temps et d'argent, des efforts et la discipline de chacun. Dans notre démocratie, c'est à l'Assemblée fédérale, puis au peuple qu'il appartient de fixer, en fin de compte, l'ampleur qu'ils entendent donner à cet effort. En agissant systématiquement, en concentrant notre effort sur l'essentiel, il nous sera possible de tirer d'un *minimum de dépenses un maximum d'efficacité*.

719 Tous les efforts sont payants

Une défense sérieuse peut être efficace, même s'il n'est pas possible de faire face à toutes les menaces avec des moyens suffisants. Tout renforcement de notre potentiel *accroît* notre sécurité.

Table des matières

	Page
Préface	103
1 Introduction	105
11 Situation en matière de sécurité	105
12 Nécessité et but d'une politique de sécurité	106
13 Politique et stratégie	106
14 Bases	107
2 Les objectifs de la Suisse en matière de politique de sécurité	108
21 Maintien de la paix dans l'indépendance	108
22 Maintien de la liberté d'action	109
23 Protection de la population	109
24 Défense du territoire national	109
3 La menace	110
31 Les formes de la menace	111
311 Etat de paix relative	111
312 Guerre indirecte	111
313 Guerre classique	112
314 Recours aux moyens de destruction de masse	112
315 Chantage	112
32 L'appréciation de la menace	113
4 Nos objectifs stratégiques	115
41 Réaction proportionnée à la menace	115
411 Les objectifs de notre politique de sécurité appréciés par rapport à la menace	115
412 Désignation des cas stratégiques	115
42 Principales tâches en matière de stratégie	116
421 Maintien de l'indépendance en période de paix relative	116

	145	
	Page	
422	Maintien de la paix en général et règlement des crises	117
423	Prévention de la guerre par la volonté de se défendre (dissuasion)	117
424	Conduite de la guerre	118
425	Atténuation des dégâts et sauvegarde de la survie	119
426	Résistance en territoire occupé	119
427	Chevauchements	120
5	Nos moyens stratégiques	120
51	Servitudes	120
511	Facteurs d'ordre restrictif	121
512	Réserves découlant du droit des gens	121
52	Conditions préalables sur le plan de la politique intérieure	121
521	Confrontation avec le monde extérieur	122
522	Problèmes intérieurs	123
523	Éléments de cohésion nationale	123
53	Stratégie dans le domaine de la politique étrangère	124
531	Neutralité	124
532	Présence internationale	124
533	Mission stratégique de la politique étrangère (diplomatie)	124
54	Stratégie dans le domaine militaire	125
541	L'armée	125
542	Caractéristiques de l'armée	125
543	Armement, équipement	126
544	La mission stratégique de l'armée	127
55	Stratégie dans le domaine strictement civil	127
551	La protection civile	128
551.1	Importance	128
551.2	Contribution à la dissuasion	128
551.3	Mission stratégique de la protection civile	128
552	Economie et finances	129
552.1	Exigences contradictoires à l'égard de l'économie	129
552.2	Alimentation et agriculture	129
552.3	Industrie	129
552.4	Transports et communications	129
552.5	Economie énergétique	130
552.6	Capacité financière	130

	Page
552.7 Conséquences	130
552.8 La mission stratégique des organes de défense économique et de l'économie de guerre	131
553 Information, défense psychologique, protection de l'Etat	131
553.1 Présence des autorités	131
553.2 Information à l'intention de l'étranger	132
553.3 L'information à l'intérieur du pays	132
553.4 La défense psychologique et la protection de l'Etat	132
553.5 La mission stratégique dans les domaines de l'information, de la défense psychologique et de la protection de l'Etat	133
56 L'infrastructure nécessaire pour combattre et survivre	133
561 Coordination des services	133
562 Tâches administratives d'importance vitale en temps de guerre	134
563 Mission stratégique des organes de coordination	134
57 Analyse comparative des moyens	134
571 Interdépendance des moyens	135
572 Pondération des moyens en fonction de l'effet de dissuasion	135
573 Pondération en fonction de l'élasticité des moyens utilisés	136
6 Conduite de la défense	136
61 Nécessité d'une conduite	136
62 Préparatifs en vue de l'état de nécessité	137
63 Autorité politique et autorité militaire	137
64 Paralysie des organes de direction	137
65 Structure des organes de direction	138
66 Elaboration des décisions stratégiques	138
67 Organes de la défense générale	139
671 Mission stratégique des organes directeurs de la défense	139
672 Tâches incombant aux cantons dans le cadre de la défense générale	140
7 Principes essentiels en matière de sécurité	140
701 Volonté d'indépendance	140
702 Adaptation à la menace et à l'agression	140
703 Concentration des forces	140
704 Primauté de la démocratie	141
705 Primauté de l'autorité politique	141
706 Engagement de nos moyens en proportion des besoins	141

	147
	Page
707 Recours aux armes en cas de légitime défense seulement	141
708 Politique étrangère active	141
709 Contribution à la solution des crises	141
710 Degré adéquat de préparation permanente	141
711 Majoration du «prix d'entrée» (dissuasion)	142
712 Volonté de contrarier les intentions de l'adversaire	142
713 Ténacité dans le combat	142
714 Collaboration éventuelle avec l'adversaire de notre agresseur	142
715 Chances de survie pour tous	142
716 Protection au lieu de domicile	142
717 Résistance en territoire occupé	143
718 Esprit de sacrifice et concentration sur l'essentiel	143
719 Tous les efforts sont payants	143