Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 121 (1976)
Heft: 6

Artikel: Le rôle de l'armée dans le cadre de la politique de sécurité de la Suisse
Autor: Bonnard, Claude
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-344025

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

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

Le rôle de l'armée dans le cadre de la politique de sécurité de la Suisse

par Claude Bonnard, conseiller national

Pourquoi une politique de sécurité et un rapport officiel sur cette politique? De tout temps, l'Etat, parce qu'il est l'Etat, a dû veiller par diverses mesures, diplomatiques, économiques, militaires, à sa sécurité. Il l'a dû pour assurer son indépendance, c'est-à-dire son droit à l'existence comme Etat. Depuis longtemps, la Suisse a sa propre politique de sécurité, qui lui a permis, par exemple, de rester plus ou moins à l'écart des grands conflits de ce siècle et de conserver dans ces époques troublées une assez large liberté d'action. La politique de sécurité n'est donc pas quelque chose de nouveau, une idée qui serait brusquement sortie du néant.

Ce qui est nouveau, en revanche, c'est le besoin qu'a ressenti le Conseil fédéral de marquer un temps d'arrêt, d'analyser sa politique de sécurité, d'en définir les objectifs et les moyens, d'en déterminer les composantes, de les situer les unes par rapport aux autres, de marquer les relations entre elles. C'est là un acte de gouvernement, qu'il faut saluer. Ce qui est nouveau aussi, c'est la publication du rapport et sa discussion par les Chambres. Ainsi le peuple suisse, les cantons, les communes, les administrations sont informés d'un chapitre essentiel de la politique générale du pays. La volonté de défense, l'unité de doctrine, la coordination en seront renforcées. Les pays étrangers aussi sont dûment renseignés sur l'attitude du gouvernement et du parlement quant aux possibilités que nous avons et aux moyens que nous entendons mettre en œuvre pour assurer notre propre sécurité. Devant le Conseil national, le chef du Département militaire fédéral a pu dire que les Etats étrangers avaient prêté au rapport sur la conception de la défense générale l'attention souhaitée (1).

Ce rapport et les débats parlementaires dont il a été l'objet marquent, au moins jusqu'à un certain point, la fin d'une première étape dans l'évolution des esprits face au problème de la défense générale. L'article constitutionnel sur la protection civile, adopté en 1959, avait rencontré une forte résistance, qui avait réuni quelque 230 000 opposants contre

380 000 acceptants. La loi fédérale du 27 juin 1969 sur les organes directeurs et le Conseil de la défense, qui est une pièce maîtresse de la défense générale, s'est heurtée devant les Chambres à l'opposition de parlementaires écoutés. Aujourd'hui ces voix se sont tues. La conception du Conseil fédéral en matière de défense générale recueille, sous réserve de certaines nuances, une adhésion quasi unanime. Tel opposant de jadis souligne aujourd'hui que l'organisation de la défense est utile et que son fonctionnement s'est confirmé comme efficace pour coordonner les différentes mesures de défense de l'Etat (2).

La défense générale et la politique de sécurité ont cependant des limites. Celles-ci ne sont pas aisées à discerner à la simple lecture du rapport du Conseil fédéral. Au contraire même, ce document pourrait éveiller le sentiment que tout est affaire de défense générale, que tous les organes de l'Etat doivent fonctionner dans ce but. Ainsi, nous dit le Conseil fédéral, « ce qui doit déterminer l'état de nos préparatifs, c'est... le degré de la menace, découlant de l'existence d'armes stratégiques et notamment de la présence d'armées prêtes à combattre... sur le continent européen, autrement dit, c'est la menace que crée le potentiel disponible » (3). Or, nous le savons, ce potentiel est présent aujourd'hui, il sera présent demain d'une manière constante, et il est très élevé. D'aucuns pourraient être tentés d'en déduire qu'une grave menace pèse en permanence sur nous et que, partant, toute notre action dans tous les domaines doit être conçue en fonction de cette menace. De même, en parcourant le chapitre 5 du rapport, consacré aux moyens de notre politique de sécurité, le lecteur remarquera sans doute qu'il n'y a pas de secteur d'activité de l'administration et du gouvernement qui ne serve, en définitive, à la défense générale. De là à conclure que tout l'appareil de l'Etat fonctionne dans ce but, il n'y a qu'un pas qu'il est aisé de franchir. Rien ne serait cependant plus faux. Il est bien clair que tout ne peut être partout et toujours sécurité et défense. Sinon, nous nous exposerions à nous paralyser nous-mêmes. Nous ne prendrions plus de risques. De larges secteurs de notre développement seraient freinés ou compromis. Ce qui est décisif au premier chef, c'est le degré d'intensité de la menace. Celui-ci dépend non seulement du potentiel disponible, mais aussi de son utilisation probable, d'où l'importance fondamentale d'un service de renseignements efficace. Ce qui est décisif aussi, c'est le temps nécessaire pour que les divers éléments de la défense atteignent le degré de préparation leur permettant

d'entrer en action avec le maximum d'efficacité. A cet égard, la situation de chacun de ces éléments varie. L'armée mérite une attention particulière. C'est probablement dans ce domaine que les retards et les lacunes sont les plus longs à combler et que, par conséquent, l'effort de préparation doit être le plus régulier et le plus soutenu.

C'est en réfléchissant aussi aux objectifs de la politique de sécurité que l'on parvient, dans une certaine mesure, à en discerner les limites. L'article second de notre constitution dispose: « 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. » A première vue, ce texte semble proposer à la Confédération quatre buts d'égales nature et valeur. A y regarder de plus près, il n'en est rien. L'indépendance du pays envers l'étranger, la tranquillité et l'ordre à l'intérieur — auxquels il faut ajouter la présence d'une population et d'un territoire — sont les conditions de l'existence de n'importe quel Etat. A leur défaut, il n'y aurait pas d'Etat souverain, autrement dit pas d'Etat du tout, car la souveraineté est le propre de l'Etat. A cet égard, l'article 2 de la constitution ne dit rien qui puisse distinguer notre Etat suisse d'un autre Etat. En revanche, la protection de la liberté et des droits des Confédérés, l'accroissement de leur prospérité commune représentent les véritables buts que se propose l'Etat suisse existant. Ce sont ces buts qui nous distinguent d'autres Etats. On sait en effet que certains Etats n'ont pas, par exemple, pour fin de protéger la liberté des individus qui l'habitent (4).

Cette distinction entre les conditions d'existence de l'Etat et ses buts est importante dans le cadre des réflexions que l'on doit faire au sujet de la politique de sécurité. Au cours des débats parlementaires, certains orateurs, dont je simplifie à dessein l'opinion pour la rendre plus claire, ont subordonné leur adhésion à la politique de sécurité proposée, à la condition que le développement d'un ordre social plus équitable soit poursuivi, autrement dit que la prospérité commune des Confédérés citée par l'article 2 de la constitution soit accrue. A l'appui de leur position, ils ont expliqué qu'il n'y avait pas de politique de sécurité sans volonté de défense, et pas de volonté de défense sans ordre social équitable (5). Cette argumentation appelle quelques remarques.

La politique de sécurité doit protéger les conditions d'existence de l'Etat, savoir l'indépendance envers l'étranger, la liberté d'action à l'in-

térieur, la population et le territoire. Elle ne sert pas directement à atteindre les buts mêmes de l'Etat, tel un ordre social équitable. Elle permet simplement à l'organisation étatique d'exister et de fonctionner en vue d'atteindre ces buts. Autrement dit, elle est un préalable à ces buts. Dès lors, en faisant dépendre leur adhésion à la politique de sécurité d'un ordre social plus équitable, les orateurs dont je viens de parler mettent en quelque sorte la charrue devant les bœufs. En effet, il ne peut y avoir d'ordre social équitable sans Etat organisé, mais il ne saurait y avoir non plus d'Etat organisé sans politique de sécurité. Celui qui veut l'ordre social plus équitable doit donc vouloir auparavant la politique de sécurité. Je ne saurais, dès lors, suivre les orateurs que je viens de citer. Notons d'ailleurs que si l'ordre social suisse présente des lacunes, même des lacunes importantes, nul ne saurait raisonnablement soutenir qu'il est à ce point inéquitable qu'il en devient inacceptable.

La politique de sécurité repose sur plusieurs piliers, notamment sur l'armée. La première question qui se pose à son sujet est celle de sa position vis-à-vis de l'autorité politique. A cet égard, le rapport du Conseil fédéral est d'une parfaite clarté. Il confirme le principe de la primauté du pouvoir politique (6). Cette prédominance exprime la volonté du peuple constituant et du législateur de maintenir en toutes circonstances le régime politique de la démocratie. Si, dans certaines situations, le pouvoir politique devait passer entre les mains de l'armée, le régime démocratique subirait une grave atteinte. En effet, la nature spécifique de l'armée, qui découle de ses tâches propres, ne peut s'accommoder des règles démocratiques. Assurément, il arrive que les nécessités de la défense contraignent le pouvoir politique à mettre en veilleuse le régime démocratique. Tel est le cas lorsque le gouvernement demande et obtient les pleins pouvoirs. Ces pleins pouvoirs ne sont cependant que des restrictions apportées au régime démocratique. Ils n'en sont pas la négation même.

Le pouvoir politique est représenté à l'égard de l'armée par l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Il faut dire un mot de chacun d'eux. Je ne dirai rien, en revanche, des parlements et gouvernements cantonaux, dont le rôle, essentiel dans plusieurs secteurs de la défense générale, est moins important dans le domaine de l'armée.

En matière de défense et de sécurité, l'Assemblée fédérale tire ses pouvoirs de l'article 85, ch. 6 et 9 de la constitution, qui lui confie les mesures pour la sûreté extérieure, le maintien de l'indépendance et de la

neutralité, ainsi que le droit de disposer de l'armée. Quant au Conseil fédéral, l'article 102 de la constitution le charge, sous réserve des attributions de l'Assemblée fédérale, de veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, à son indépendance et à sa neutralité, à sa sûreté intérieure et au maintien de la tranquillité et de l'ordre. L'examen de l'ensemble de la législation fédérale permet de mieux saisir le partage des pouvoirs entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

Sur la base de rapports qui lui sont présentés par le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale approuve les grandes lignes de la politique de sécurité que suit le Conseil fédéral dans les différents secteurs de la défense (7). Sous forme de lois, elle fixe les principes généraux concernant l'organisation, l'instruction, l'équipement et l'engagement de l'armée, ainsi que toutes les autres mesures de défense. Elle vote les crédits nécessaires pour fournir à tous les secteurs de la défense, en particulier à l'armée, les moyens matériels indispensables. Son rôle est donc important. Néanmoins, le poids principal de notre politique de sécurité et de défense repose sur les épaules du Conseil fédéral. En vertu de l'article 1er de la loi fédérale du 27 juin 1969 sur les organes directeurs et le Conseil de la défense, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de diriger la défense et de coordonner la préparation et l'exécution de toutes les mesures civiles et militaires qui servent à la défense. Quant à l'article 208 de la loi fédérale du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire de la Confédération suisse, il règle les rapports entre le gouvernement et l'armée en ce sens que, même après l'élection du général, le Conseil fédéral demeure l'autorité directoriale et exécutive supérieure et assigne à l'armée sa mission.

Ainsi, les grands principes de la politique de sécurité et de défense relèvent de l'Assemblée fédérale, mais la conduite même de cette politique est l'affaire du gouvernement. Cette répartition des tâches me paraît conforme aux principes généraux de notre ordre constitutionnel et parfaitement opportune. Elle est opportune, tout spécialement en ce qui concerne l'armée qu'elle met à l'abri d'une politisation excessive. Elle n'est cependant pas entièrement incontestée. Des voix s'élèvent pour étendre les attributions de l'Assemblée fédérale (8). On l'a vu dans les problèmes d'acquisition d'avions. On l'a vu aussi dans la discussion du rapport sur la politique de sécurité, qui s'est achevée par le vote d'un postulat invitant les bureaux des Chambres à confier à une commission permanente l'ensemble des problèmes de sécurité (9). Les partisans de cette

tendance souhaitent probablement être associés aux décisions gouvernementales dans la phase de préparation déjà, afin de pouvoir exercer sur la décision elle-même une plus grande influence. Il est arrivé au Conseil fédéral de favoriser cette tendance, par exemple en montrant aux Chambres différents types d'une arme nouvelle avant qu'il ait lui-même fixé son choix. Je ne crois pas que tout cela soit juste. La politique de défense ne s'accommode pas d'une dispersion des responsabilités. Le gouvernement doit pouvoir exercer les siennes en toute indépendance et sans ingérence prématurée du parlement.

Les rapports entre l'armée et le pouvoir politique sont dominés par le principe de la primauté du second. C'est dès lors au pouvoir politique qu'il appartient de fixer la place de l'armée dans l'ensemble des moyens dont dispose la politique de sécurité. Le rapport sur la conception de la défense générale a beaucoup insisté sur le fait que la politique de sécurité repose sur plusieurs piliers, telles la diplomatie, la protection civile ou l'économie de guerre, et que l'armée n'est que l'un de ces piliers (10). Cette opinion a été diversement appréciée lors des débats parlementaires. Certains députés ont salué avec une vive satisfaction la prise de position du gouvernement qui, à leurs yeux, met fin à une époque de militarisation excessive et renvoie l'armée à sa juste place, qui n'est pas la première, mais celle d'un moyen de notre politique de sécurité, inefficace sans les autres (11). L'un d'eux a employé une image assez frappante. La politique de sécurité, a-t-il dit, est comme une chaîne. La valeur et la résistance de la chaîne équivalent à celles du maillon le plus faible (12). D'autres députés ont regretté cette diminution relative du rôle de l'armée. Ils admettent que l'armée n'est pas le seul moyen de notre politique de sécurité, mais elle demeure, à leurs yeux, le plus important (13). Cette controverse a une grande portée pratique: selon que l'on se rattache à la seconde ou à la première conception, on sera plus ou moins large dans l'octroi des crédits militaires. Que faut-il, dès lors, en penser?

Je demeure personnellement convaincu que, si importantes que puissent être l'économie de guerre, la diplomatie ou la protection civile, l'armée reste l'élément décisif de notre politique de sécurité. Qu'une puissance quelconque veuille un jour utiliser notre territoire ou même s'emparer de notre pays, c'est principalement la force de résistance de l'armée qu'elle prendra en considération pour évaluer les risques de l'opération. En effet, tous les autres éléments de la défense, comme le

disait un jour le brigadier Chouet, aideront à encaisser les coups; ils ne les rendront pas; or, ce qui sera décisif pour l'adversaire, ce sera précisément les coups qui lui seront rendus, et que seule l'armée peut rendre dans une bataille rangée ou dans une guérilla (14). Les faits qui se passent dans le monde, sous nos yeux, démontrent d'ailleurs qu'il n'y a pas de politique étrangère prise au sérieux sans moyens militaires (15). Nos diplomates pourraient être les plus habiles du monde, ils seraient impuissants à écarter les pressions qu'une puissance étrangère exercerait sur notre pays si, précisément, ils ne pouvaient s'appuyer sur l'armée et le prix que celle-ci est en mesure de faire payer à tout adversaire tentant de franchir nos frontières.

S'il appartient au pouvoir politique de fixer la place de l'armée dans la politique de sécurité, il lui appartient aussi de définir sa mission. Le document le plus récent au sujet de la mission de l'armée est le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 29 septembre 1975, sur le plan directeur de la défense militaire des années 80, en abrégé: plan directeur-armée 80. Ce document sera discuté aux Chambres en 1976. La commission du Conseil national qui l'a examiné en a approuvé les grandes lignes. Reprenant le rapport sur la politique de sécurité, il impartit à l'armée, dans le cadre de nos objectifs stratégiques, trois missions qu'il définit comme suit: dissuader, livrer bataille, aider les autorités civiles (16). Je ne reprendrai pas en détail ces trois missions, mais me bornerai aux quelques réflexions que voici.

La première mission (livrer bataille) consiste à défendre le territoire dès la frontière, à empêcher l'ennemi d'atteindre ses objectifs opératifs, à maintenir au moins une partie du territoire sous la souveraineté suisse et enfin, en cas d'occupation, à poursuivre la lutte sous forme de guérilla (17). Cette mission est claire. Elle correspond à la nature profonde de l'armée, aux objectifs en vue desquels elle se prépare constamment. La mission de dissuasion est moins évidente. Il faut s'y arrêter un instant.

Dans son plan directeur-armée 80 (ch. 21), le Conseil fédéral définit en ces termes la mission de dissuasion:

« Dissuader signifie réussir à éviter la guerre grâce à une capacité de défense suffisante. L'armée, élément de force au service de notre stratégie, contribue d'une manière décisive à la dissuasion. L'efficacité de cette contribution réside dans l'aptitude à atteindre rapidement un haut degré de préparation au combat et à mener une lutte tenace et de longue durée.

La dissuasion doit être crédible en cas normal déjà, mais plus particulièrement en cas de protection de la neutralité. »

Cette définition de la dissuasion, la plus récente dont nous disposions, diffère des définitions antérieures dans les termes, mais non dans le fond. Elle montre que la dissuasion n'est pas une mission de l'armée, au sens du moins que les militaires donnent à ce terme de mission. La mission est un ordre d'engagement. Lorsque le Conseil fédéral assigne à l'armée les deux autres tâches qu'il a prévues pour elle, à savoir livrer bataille et aider les autorités civiles, il lui impartit une mission dans ce sens. L'armée ne pourra l'exécuter qu'en engageant tout ou partie de ses moyens dans des actions concrètes de combat ou de protection. La mission de dissuasion en temps de paix est autre chose. Elle est le rôle plus ou moins efficace que l'armée joue dans le cadre de l'ensemble de la politique de sécurité grâce à son degré plus ou moins élevé de préparation. Dans cette mesure, l'armée est un instrument de dissuasion entre les mains du pouvoir politique. Elle joue ce rôle en se préparant du mieux qu'elle peut au combat, mais non en combattant. Pour les militaires, la dissuasion ne sera pas à proprement parler une mission, mais l'effet indirect, hautement profitable au pouvoir politique, d'une bonne préparation à accomplir leur première et véritable mission, qui est de livrer bataille. Eviter la guerre, ou du moins en limiter les effets, c'est le but suprême de l'ensemble de notre politique de sécurité. Tous les moyens engagés dans le cadre de cette politique doivent tendre à ce but, la diplomatie comme la protection civile, l'économie de guerre comme l'armée. La dissuasion n'est pas propre à l'armée seule. Elle peut encore moins constituer pour celle-ci une mission spécifique. Les seules missions spécifiques de l'armée sont le combat et le soutien aux autorités civiles. La première n'appelle pas de commentaires particuliers dans le cadre limité de cet exposé. Il n'en va pas de même de la seconde.

Selon le Conseil fédéral, l'armée peut soutenir les autorités civiles en leur fournissant certains moyens techniques, par exemple dans le domaine des transmissions ou des transports, en intervenant en cas de catastrophe, enfin en leur prêtant appui 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 (18). Cette troisième partie de la mission de soutien aux autorités civiles est connue sous le nom de service d'ordre. Elle est sujette à controverse. Si personne n'en conteste

la constitutionnalité ni la légalité, d'aucuns doutent sérieusement de son opportunité et demandent que l'armée en soit déchargée. Cette opinion a été exprimée très clairement devant les Chambres (19). Le service d'ordre, dit-on, est une tâche impopulaire; il ne saurait dès lors être confié à l'armée; et l'on sous-entend, avec une nuance de mépris: il est tout juste bon pour la police.

Il faut d'abord réhabiliter le service d'ordre, qu'une propagande insidieuse s'est ingéniée à discréditer. L'objectif fondamental de notre politique de sécurité est le maintien de la paix dans l'indépendance. Nous ne maintiendrons notre indépendance que si nous préservons notre liberté d'action tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. La liberté d'action et, partant, l'indépendance sont mises en cause lorsque des groupes tentent, par des agissements illégaux, d'apporter des changements à l'ordre établi par la volonté de la majorité, ou recourent à la violence pour s'attaquer aux institutions démocratiques (20). Le service d'ordre assuré par l'armée est l'ultime moyen des autorités constituées pour combattre de telles tentatives et, par conséquent, pour préserver leur liberté d'action et finalement notre indépendance. Mais il est autre chose encore. L'Etat a pour mission de protéger la liberté et les droits de ses administrés. La constitution fédérale exprime cette idée en son article second. De ce point de vue, le service d'ordre est un moyen d'assurer l'exercice complet et authentique des libertés constitutionnelles reconnues à l'individu. Il ne saurait, en effet, y avoir de véritable liberté dans le désordre. La liberté la plus fondamentale, qui est la liberté individuelle, les autres droits, telle la liberté d'opinion, d'expression, de conscience, n'existent et ne sont concevables que dans un climat de respect mutuel. Or, le désordre est incompatible avec un tel climat. Ainsi, engagée en service d'ordre, l'armée protège notre indépendance et les droits et libertés de nos concitoyens. Cette mission n'est ni moins nécessaire ni moins noble dans ses fins dernières que la lutte contre un ennemi extérieur, puisque l'une et l'autre visent à sauvegarder les mêmes biens.

Autre chose est de savoir si l'armée est apte à assumer un service d'ordre à l'intérieur du pays comme elle est apte à combattre un adversaire venu de l'extérieur. Il faut bien voir, en effet, que ces deux missions diffèrent profondément l'une de l'autre. Si notre pays est attaqué de l'extérieur, le gouvernement donnera l'ordre à l'armée de résister à l'offensive et de détruire l'ennemi sans ménagement et par tous les moyens

à sa disposition. Si le gouvernement doit engager l'armée pour un service d'ordre, c'est-à-dire mobiliser des citoyens du pays pour lutter en général contre certains de leurs concitoyens, il la chargera de rétablir l'ordre et la tranquillité dans les plus brefs délais, mais en faisant le moins de dommages possibles, tant du point de vue des pertes en hommes que des dégâts matériels. Les troupes du service d'ordre se conformeront rigoureusement au principe de proportionnalité, selon lequel toute intervention du pouvoir doit être strictement limitée aux seules mesures nécessaires pour atteindre le but visé. Lorsqu'elle combat un ennemi extérieur, l'armée n'est pratiquement pas liée par ce principe. Le gouvernement qui ordonne un service d'ordre et la troupe qui l'exécute auront toujours présents à l'esprit l'apaisement et la réconciliation qui devront suivre le trouble et la division car, après avoir rétabli l'ordre, le pouvoir politique devra refaire l'unité du pays. Le gouvernement et l'armée qui luttent contre un ennemi extérieur n'auront durant le combat qu'une seule préoccupation: détruire l'ennemi, le battre et libérer le territoire.

Ces différences essentielles entre le combat contre un ennemi extérieur et le service d'ordre entraînent des différences importantes dans les méthodes d'engagement et, partant, dans l'instruction des troupes mises sur pied. Le combattant réagit à l'attaque, l'homme du service d'ordre saura demeurer impassible des heures durant sous les insultes et les menaces de la foule. Le combattant doit détruire à coup sûr, l'homme du service d'ordre accomplira sa mission aussi longtemps qu'il le pourra sans détruire. Le combattant se cachera pour préserver et dissimuler sa force jusqu'au dernier moment, l'homme du service d'ordre se montrera, dans l'espoir que la seule vue de sa force suffira à ramener la tranquillité.

Les différences entre le combat contre un ennemi extérieur et le service d'ordre sont telles que l'on doit se demander si l'armée est en mesure de se préparer valablement aux deux missions. La réponse à cette question mérite d'être nuancée, car les troupes engagées dans un service d'ordre peuvent recevoir des missions diverses. Ainsi, l'armée est certainement à même de se préparer efficacement à assurer la garde d'objectifs d'importance nationale ou régionale, comme un aéroport ou une centrale électrique. Il lui serait plus difficile de se préparer à réprimer des émeutes de grande envergure.

Quoi qu'il en soit, la protection de l'ordre public présente aujourd'hui en Suisse des failles importantes. Aucune police cantonale n'est en mesure

de maîtriser par ses propres moyens des troubles de grande envergure à cause des masses importantes de gens en cause et de la longue durée des manifestations. La collaboration entre gouvernements cantonaux et l'entraide entre polices cantonales sont dès lors indispensables. Il n'est pas certain cependant que de tels efforts suffisent toujours. Des situations pourraient se produire, qui dépasseraient les forces conjuguées des polices cantonales. Le recours à l'armée demeure donc toujours possible. Le Conseil fédéral entend toutefois le limiter au cas d'attaques massives à main armée contre l'ordre public, dans la mesure où les moyens usuels de la police ne suffisent pas (21). Ainsi, aux yeux du gouvernement, le recours à l'armée pour rétablir l'ordre est l'ultima ratio. Cette opinion est juste en ce sens qu'il faut retarder le plus longtemps possible le moment où la troupe entrera en action, avec ses armes, pour contraindre par la force la population à cesser des agissements qui compromettent gravement et durablement la sécurité et l'ordre public. Cependant, avant d'en arriver à cette situation extrême où elle engagerait un corps de troupe entier avec tous ses moyens pour nettoyer la rue, l'autorité civile doit pouvoir recourir à l'armée pour d'autres missions d'appui à la police. L'armée peut en effet fournir à la police des moyens techniques, sans entrer en contact direct avec la foule en émeute. Elle renforcera, par exemple, le réseau de transmission ou les mesures sanitaires; elle mettra à disposition des moyens d'observation (hélicoptère), des moyens de transport ou des engins blindés. Elle se chargera de certaines missions ordinairement dévolues à la police, comme la réglementation de la circulation en dehors des zones d'émeutes. Elle assurera la garde d'installations ou d'établissements publics présentant un intérêt vital, dont le fonctionnement doit être assuré à tout prix et dont la protection peut justifier l'emploi des armes.

Il est vrai que l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 décembre 1965 sur le service d'ordre (22) n'est pas conçue de manière à couvrir certaines des missions particulières que je viens de définir. Elle réglemente le service d'ordre assuré par une troupe complète levée à cet effet avec tous ses moyens. Elle ne prévoit pas expressément, par exemple, la mise à disposition de certains engins avec leurs servants, tels des hélicoptères. Elle mériterait d'être revue afin de permettre à l'armée, sans accroître pour elle le risque d'intervention directe, de fournir à la police, sur la base de dispositions légales claires, un appui technique plus important.

Dans le cadre de sa politique de sécurité, le Conseil fédéral fixe les missions de l'armée. C'est bien, mais cela ne suffit pas encore. Il faut savoir à quelles conditions l'armée peut remplir ses missions. Diverses questions se posent à cet égard.

La force de notre armée est constituée principalement par le nombre élevé de ses soldats (23). La situation sur ce point ne manque pas d'être préoccupante. Aujourd'hui déjà, la crise des effectifs est là (24). De nombreux corps de troupe n'ont plus le personnel de réserve nécessaire. Souvent même, ils n'atteignent pas l'effectif OEMT réglementaire. Malgré une politique de dispenses restrictive, les hommes astreints et présents aux cours de répétition sont fréquemment en nombre insuffisant pour permettre un travail pleinement efficace. Cette situation n'est pas passagère. Au contraire, les prévisions démographiques permettent d'affirmer que jusqu'en 1985, l'élite, la première classe d'âge touchée, diminuera de quelque 10 000 hommes (25). Des mesures sont ou seront prises pour remédier à cette situation. Des essais sont en cours pour améliorer le recrutement. Il se sont jusqu'ici révélés positifs. Le Conseil fédéral prépare la dissolution ou la restructuration de certaines formations. Il a promis d'agir en accord avec les autorités cantonales, qui veilleront à ce que les transformations envisagées respectent, autant que possible, les traditions et n'aient pas des conséquences psychologiques trop néfastes. L'ensemble de ces mesures devrait permettre à l'armée de retrouver, même avec des effectifs totaux quelque peu réduits, sa pleine capacité combative. Il faut espérer que d'autres décisions, telle celle qui s'annonce sur le service civil, ne viendront pas contrecarrer à l'excès ces efforts.

La force de notre armée dépend non seulement de ses effectifs, mais de son degré de préparation au combat. Ce degré sera d'autant plus élevé que la qualité de l'instruction sera meilleure. A cet égard, des lacunes préoccupantes existent. Le corps des instructeurs est insuffisant. Il s'ensuit que la formation des recrues, des sous-officiers et des officiers dans les écoles ne peut pas être poussée partout et toujours autant qu'il le faudrait. L'instruction elle-même est encore souvent donnée d'une manière très formelle et avec peu d'imagination. Elle distille alors l'ennui et ne laisse que peu de traces. Les places à disposition pour l'entraînement de la troupe ne sont pas assez nombreuses et ne permettent pas, dans tous les cas, de créer des conditions proches de la réalité. Des efforts sont en cours pour corriger ces défauts. Il est urgent qu'ils soient poursuivis. A

mes yeux, l'instruction joue dans l'armée un rôle prioritaire. Une troupe qui connaît à fond toutes les possibilités de ses armes et qui sait les engager judicieusement, peut battre un adversaire mieux armé mais moins capable d'utiliser toutes les ressources de ses moyens. L'instruction est d'autant plus importante qu'en raison de notre taille modeste, nos moyens financiers demeurent limités. Nous sommes dès lors souvent contraints d'acquérir des armes et des engins plus simples que d'autres Etats et de les conserver plus longtemps qu'eux (26).

L'aptitude de l'armée à remplir ses missions est fonction aussi de la qualité de son armement. Dans ce domaine aussi, des lacunes existent. Le Conseil fédéral les a très clairement indiquées, à plusieurs reprises, notamment dans son plan directeur-armée 80 (27). Il mentionne en première urgence notamment l'amélioration de la défense aérienne et de la défense antichar. Les programmes d'armement de ces dernières années et des années prochaines tendent à combler ces lacunes au fur et à mesure de nos possibilités financières. Ceux qui ont déjà été présentés aux Chambres ont été bien accueillis. Il en ira sans doute de même des programmes à venir. Le parlement a la volonté de maintenir une armée véritablement apte à remplir sa mission dans le cadre de la politique de sécurité.

D'aucuns en doutent. Ils analysent l'évolution des dépenses militaires. Ils constatent, par exemple, que ces dépenses représentent une proportion toujours plus faible du produit social brut, et une part sans cesse plus réduite de l'ensemble des dépenses fédérales. Ils en déduisent que l'armée est en péril. Cette conclusion, sans doute excessive, contient cependant une part de vérité. Mais les prémisses du raisonnement prêtent à discussion. L'évolution des dépenses militaires par rapport au produit social brut est certainement intéressante. Elle permet, par exemple, de comparer jusqu'à un certain point l'effort militaire de la Suisse et celui d'autres Etats. Mais elle ne signifie pas encore nécessairement qu'en Suisse cet effort est insuffisant. L'évolution des dépenses militaires comparées aux autres dépenses de la Confédération est assurément utile. Elle montre notamment la charge qui pèse sur l'Etat fédéral du fait des tâches nouvelles qui lui sont sans cesse confiées. Cependant, elle ne permet pas, à elle seule, d'affirmer que l'armée n'a plus les moyens de remplir sa mission.

Dans leur principe et dans leur quotité, les dépenses militaires sont fonction de multiples facteurs. Je voudrais en rappeler trois. Tout

d'abord, comme je l'ai déjà dit, l'armée est l'élément décisif de notre politique de sécurité, c'est-à-dire de l'ensemble des moyens propres à assurer l'indépendance de la Confédération et à lui permettre d'atteindre les buts que lui assigne l'article 2 de la constitution. L'armée touche donc à quelque chose d'absolument fondamental dans l'Etat. Les dépenses qui s'y rapportent doivent dès lors être au premier rang de priorité. En second lieu — je l'ai déjà souligné aussi — les retards et les lacunes dans le domaine militaire sont longs à combler. Il s'ensuit que les dépenses faites à ce titre doivent représenter un effort régulier et soutenu, de manière à éviter précisément l'apparition des retards ou des lacunes. Enfin, troisième règle, les dépenses militaires ne sont point destinées à nous procurer une armée dont l'efficacité serait absolue, car nous poursuivrions alors une vaine chimère. Nous avons besoin d'une armée qui soit, d'une part, bien adaptée à la menace dont nous sommes l'objet, d'autre part, propre à rendre entièrement crédible notre volonté d'indépendance. Il faut, mais il suffit aussi que les dépenses militaires procurent à l'armée tous les moyens nécessaires pour satisfaire à ces deux buts (28).

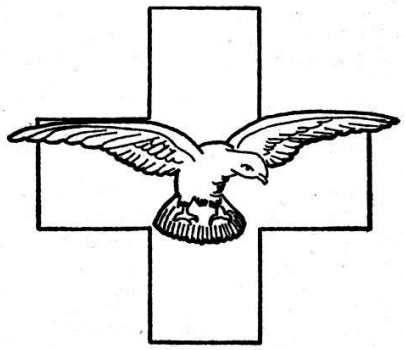
Ceci dit, rappelons que, dans sa conception de la défense générale, le Conseil fédéral a défini le degré que la menace qui pèse sur notre pays et le degré de crédibilité que doit avoir notre volonté d'indépendance. Il a confirmé sa position dans le plan directeur-armée 80. Sur cette base, il a déterminé, dans les grandes lignes, l'armée qui nous est nécessaire, ainsi que son organisation, son armement et son équipement. Il a comparé cette armée avec celle dont nous disposons actuellement. Il a constaté alors diverses lacunes, dont certaines sont graves et doivent être comblées d'urgence. Il est profondément regrettable que ces lacunes soient apparues. A cet égard, il est juste de dire que dans la mesure — mais ce n'est pas toujours le cas — où des crédits plus élevés auraient permis d'éviter ces lacunes ou de les combler plus rapidement, les dépenses militaires de ces dernières années ont été insuffisantes. Il est juste aussi de dire — et il faudra le faire comprendre au peuple — que les dépenses plus élevées qui pourraient être exigées de nous au cours de ces prochaines années devront être acceptées, même si elles se traduisent par des augmentations d'impôts ou par certains retards dans l'accomplissement d'autres tâches fédérales moins prioritaires.

Cela m'amène à dire un mot d'une dernière condition qui doit être remplie pour que l'armée puisse remplir la mission qui lui est assignée

dans le cadre de sa politique de sécurité. Il s'agit de l'information dans l'armée et hors de l'armée. Nous avons le privilège de vivre dans un Etat à la fois démocratique et libéral. Quels que puissent être les défauts de cet Etat, nul ne peut contester de bonne foi les avantages décisifs qu'il procure à l'individu et aux collectivités locales. Pour que chacun soit conscient de ces avantages, une information objective et véridique est nécessaire. Dans l'armée, c'est la tâche des commandants d'unités. Hors de l'armée, c'est celle des autorités politiques. Elle est difficile, car elle ne doit pas tourner à l'endoctrinement. Elle est délicate, car l'information appelle la contre-information et la discussion. Il faut non s'en inquiéter, mais s'en réjouir. En effet, la discussion nous fournit sans cesse l'occasion de rappeler la raison d'être de notre défense nationale, ses buts, la nécessité de ses moyens. Nous ne convaincrons pas les contestataires irréductibles. En revanche, nous conforterons dans leur opinion ceux qui sont aujourd'hui déjà de notre avis. Nous attirerons à nous les indécis. Nous aurons ainsi avec nous l'immense majorité de nos concitoyens. Cela suffit — ce sera ma conclusion — pour constituer cette cohésion nationale, ce fond de pensée commun, cette volonté d'indépendance sans lesquels toute notre politique de sécurité ne serait qu'un vain mot.

C. B.

NOTES

1. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national (CN) 1974, p. 799/800.
2. *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats (CdE) 1973, p. 722, intervention Guisan.
3. *Rapport du Conseil fédéral*, ch. 32.
4. Sur ce passage, voir L. GUISAN, La conception de la défense générale, *Revue militaire suisse*, 1974, p. 55/56.
5. Voir dans ce sens *Bull. off. AF*, CdE, 1973, p. 718, intervention Aubert; CN, 1974, p. 766, intervention Bratschi; p. 780, intervention Hubacher.
6. Voir notamment ch. 63 et 705.
7. Cf., par exemple, rapport du Conseil fédéral à l'AF du 6 juin 1966 sur la conception de la défense nationale militaire, FF 1966 I 873; rapport du Conseil fédéral à l'AF du 11 août 1971 sur la conception 1971 de la protection civile; le rapport déjà cité du 27 juin 1973 sur la conception de la défense générale.
8. *Bull. off. AF*, CN, 1974, p. 767, 802.
9. *Bull. off. AF*, CdE, 1973, p. 725; CN, 1974, p. 764 et 802/803.
10. Cf. rapport sur la conception de la défense générale, ch. 5.
11. *Bull. off. AF*, CN, 1974, p. 765, 779.
12. *Bull. off. AF*, CN, 1974, p. 794.
13. *Bull. off. AF*, CdE, 1973, p. 719 et 722.
14. CHOUET: Tâches et possibilités de l'armée, *Revue militaire suisse*, 1973, p. 347.

15. LATTION: L'armée au carrefour, *Revue militaire suisse*, 1973, p. 205/206.
16. Cf. plan directeur - armée 80, ch. 211.
17. Cf. plan directeur - armée 80, ch. 211.
18. Rapport sur la conception de la défense générale, ch. 544; plan directeur - armée 80, ch. 211.
19. *Bull. off. AF*, CN, 1974, p. 766, 794.
20. Cf. rapport sur la conception de la défense générale, ch. 21 et 22.
21. Cf. rapport sur la conception de la défense générale, ch. 544; plan directeur - armée 80, ch. 211.
22. *Recueil systématique des lois fédérales* 1.1.121.
23. Rapport sur la conception de la défense générale, ch. 542.
24. Cf. sur ce point, LATTION: L'armée au carrefour, *Revue militaire suisse*, 1973, p. 199.
25. Plan directeur - armée 80, ch. 222.
26. Sur ce problème de l'instruction, voir LATTION: L'armée au carrefour, *Revue militaire suisse*, 1973, p. 200.
27. Plan directeur - armée 80, ch. 63; voir aussi *Bull. off. AF*, CN, 1974, p. 798.
28. Voir sur ces problèmes L. GUISAN: La conception de la défense générale, *Revue militaire suisse*, 1974, p. 60-62.