

Confidentiel



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

1

Kontr.-Nr.
 No. de contr.
 N. di contr.

03.1

Berne, le 23 septembre 1955

Distribué.Au Conseil fédéralLa défense nationale dans l'avenir.

La dernière mise au point de notre doctrine de défense nationale remonte à 1950. En rapport avec la présentation d'une nouvelle "organisation des troupes" (OT 51) et du "programme d'armement" de 1951, le Département militaire fédéral avait rédigé en date du 21 mars 1950 un document confidentiel intitulé "Conceptions de défense nationale". Cet exposé avait été largement discuté par les commissions parlementaires chargées de l'examen du programme d'armement. Le Conseil fédéral puis les Chambres leur avaient donné leur assentiment.

Dans l'idée des autorités militaires responsables les conceptions formulées en 1950 devaient servir de fondement à notre doctrine de défense nationale pour une durée de 10 à 15 ans, soit jusqu'au moment où la forte augmentation du nombre des conscrits - prévue dès 1960 mais qui ne déploierait ses effets guère avant 1965 - nous obligerait à une révision de l'organisation des troupes. En matière d'armement ces conceptions, basées sur les leçons tirées du dernier conflit mondial, semblaient ne pas devoir subir de modifications importantes au cours d'un laps de temps prolongé de durée au moins égale.

Il peut donc paraître étonnant que moins de 5 ans après l'entrée en vigueur de l'organisation des troupes 51 et alors que le programme d'armement n'est pas encore achevé, il faille songer à une refonte de notre doctrine de défense nationale. La raison en est due essentiellement à l'évolution d'une arme, l'arme atomique, qui depuis 2 ans environ se présente sous des aspects tout nouveaux, notamment sur le plan tactique. Dans toutes les armées du monde stratèges et tacticiens se sont mis à l'étude des problèmes posés par cette évolution et prônent des solutions qui, sans être toutes révolutionnaires, exigeront des transformations souvent profondes des appareils militaires, de leur organisation comme de leur armement, ainsi que des principes d'engagement aussi bien tactiques que stratégiques.

Le développement pris ces derniers mois par cette nouvelle arme a eu un grand retentissement, en Suisse et à l'étranger. Notre opinion publique et notre presse se sont alarmées de déclarations, parfois sensationnelles, faites par de hautes personnalités civiles ou militaires, par des hommes de science ou des sociologues. Elles demandent que l'on procède à un nouvel examen de notre défense nationale et désireraient être fixées sur la direction que les autorités responsables entendent prendre pour faire face au danger nouveau représenté par l'arme atomique. Au sein du Parlement même motions, postulats et petites questions ont été déposés qui prouvent que les représentants du peuple sont également préoccupés par ces problèmes de l'heure et qu'ils désirent être informés sur les vues d'avenir des autorités militaires et du Gouvernement.



- 2 -

Ce mouvement d'opinion se produit au moment où sont posées deux autres questions: celle de la détente intervenue depuis peu dans les relations politiques internationales et celle du règlement futur des finances fédérales, pour lesquelles il importe que soient connues les dépenses militaires probables de ces prochaines années.

A propos de ces dernières nous vous renvoyons à notre rapport du 20 juin 1955 sur les "propositions et suggestions de la commission pour l'étude des dépenses militaires", en particulier au chapitre final qui constate que la commission a dû se limiter aux dépenses courantes et n'a pu prendre en considération que les conceptions de défense nationale actuellement en vigueur. Le rapport en tire la conclusion que l'étude en question est dépassée par les circonstances du moment, plus ou moins imprévisibles lorsque la commission tint ses séances, et que, avant de pouvoir se prononcer sur le problème des dépenses militaires futures, le Conseil fédéral devait recevoir un nouveau rapport du Département militaire fédéral.

Tel est le but du présent message, dont la partie essentielle est le mémoire, annexé, que la Commission de défense nationale a élaboré au cours de deux séances où fut longuement discuté le problème d'ensemble de la défense nationale future. A cet effet le Chef de l'Etat-Major Général, dans deux exposés dont le premier a été rédigé au début de l'année, puis d'autres membres de la commission ainsi que des commandants d'unités d'armée ont fait connaître leurs vues sur la façon dont il y avait lieu d'envisager la situation nouvelle créée par le développement pris par l'arme atomique et sur les conceptions qui devraient servir de base aux modifications à faire subir à notre armée. S'agissant d'idées nouvelles, dont certaines impliqueront des changements radicaux, les thèses qui se sont affrontées ont été parfois divergentes, même sur quelques points fondamentaux - le mémoire fait d'ailleurs état des divergences principales -. Telles qu'elles sont formulées sous forme de propositions, elles représentent l'avis d'une forte majorité de la commission. - Dans l'ensemble je puis m'y rallier.

Bien que la Commission de défense nationale ne soit pas habilitée à se prononcer sur les questions de politique, extérieure ou intérieure, elle a estimé ne pouvoir se dispenser de porter un jugement sur la situation politico-militaire internationale actuelle ainsi que sur certaines questions internes touchant à notre défense nationale. Pour asseoir ses propositions sur des fondements solides, il était indispensable qu'elle cherchât à se faire une opinion sur l'évolution possible de la situation militaire internationale, en même temps que sur celle des armements et des principes d'engagement des armées étrangères susceptibles de nous attaquer. La Commission de défense nationale estime aussi qu'il est de son devoir d'attirer l'attention du Gouvernement sur les nécessités d'une défense nationale forte et efficace même si celle-ci devait se révéler onéreuse. Il appartient naturellement au Conseil fédéral, puis aux Chambres et enfin au peuple d'entériner, ou non, les vues et propositions de cette commission.

En raison du court laps de temps imparti à la Commission de défense nationale pour présenter un rapport sur l'armée future et de l'urgence pour celle-là, de donner satisfaction aux parlementaires et à l'opinion publique qui désirent être renseignés à bref délai sur ses vues d'avenir, le mémoire présenté a dû se limiter aux problèmes généraux, aux

principes d'organisation et d'engagement, en un mot à la doctrine qu'elle croit devoir préconiser. Le temps lui a fait défaut pour approfondir certaines questions relatives à l'organisation des troupes et à leur armement. Il serait erroné de vouloir trouver dans ce mémoire un programme ou un plan détaillés et intangibles. Il faudra des années et plusieurs étapes pour que les vues de la commission, si elles sont acceptées en haut lieu, soient complètement réalisées. Ce long délai ne doit cependant pas être un motif de tarder à s'engager dans la direction correspondant à la doctrine proposée. Dès l'instant où le Conseil fédéral aura fait siennes les idées de la commission, et compte tenu des ajustages ou modifications qu'il croira devoir leur faire subir, il sera possible de procéder aux études de détail et de passer à la première phase des réalisations les plus urgentes; il sera aussi possible de modifier certaines des dispositions prises aujourd'hui sur la base de la doctrine admise en 1950 afin d'éviter toute dépense ou mesure qui ne cadreraient plus, le moment venu, avec celles qui devront entrer en vigueur.

C'est notamment du point de vue financier qu'il n'a pas été possible à la Commission de défense nationale de pousser ses investigations aussi loin que l'eût exigé la présentation d'un programme de dépenses futures. Elle a dû se borner à des estimations sommaires de manière à se rendre compte des répercussions qu'auraient sur les budgets militaires futurs les projets qu'elle a retenus. Elle est parfaitement consciente des répercussions qu'auraient ses propositions sur le montant des dépenses militaires.

Pour l'armée de campagne (ch. III.2) l'introduction du fusil d'assaut, l'acquisition de 5 à 600 chars moyens, l'amélioration de l'artillerie (pièces autoportées, artillerie à fusée), du génie et des transmissions, sa motorisation intégrale coûteront des sommes importantes qu'un calcul provisoire permet de fixer à 1 à 1 1/2 milliards de francs.

L'aviation et la DCA d'armée (ch. III. 3) exigeront des dépenses du même ordre ou même supérieures si l'on tient compte du fait qu'aujourd'hui déjà le renouvellement du parc d'aviation basé sur 400 appareils impose des dépenses annuelles de 75 à 90 millions. L'acquisition d'un seul avion moderne revient à plus de 2 millions et les frais à consentir pour l'infrastructure (terrains, cavernes, organisations radar, réservoirs à carburants, etc.) sont inévitablement considérables et il sied d'ajouter à ces sommes celles qui seront nécessaires à une DCA d'armée efficace et moderne.

Le renforcement des troupes de défense statique (ch. III.4), même si l'on tient compte du fait que la diminution des effectifs de l'armée de campagne permettra d'attribuer à ces troupes des matériels devenus libres, se traduira aussi par des dépenses de plusieurs dizaines, ou même centaines, de millions.

Il y a lieu de remarquer que la solution donnée au problème de l'adaptation de notre armée à la guerre atomique par un aménagement en temps de paix de positions défensives et l'attribution d'un assez grand nombre de réserves locales ou générales très mobiles et fortement armées conduirait aussi à des dépenses importantes. La création d'abris antiatomiques sur les positions de défense d'une armée de campagne dont l'ampleur correspondrait à l'actuelle représenterait des dépenses se chiffrant par centaines de millions. Dans cette solution, qu'a fait siennes

un des membres de la Commission de défense nationale, le renforcement de l'aviation est considéré plutôt comme une nécessité de 2e urgence, ce qui, par rapport aux propositions de la majorité de la commission, pourrait impliquer des dépenses totales moins considérables.

Ce n'est pas sans un certain effroi que la Commission de défense nationale a fait ces constatations. L'énoncé des sommes nécessaires à la création d'une armée de campagne apte à mener la lutte contre un adversaire usant de l'arme atomique et au renforcement parallèle de l'aviation peut donner l'impression que de telles sommes sont incompatibles avec les moyens financiers que nous pouvons raisonnablement consacrer à la défense nationale. Si l'on accepte les conceptions stratégiques et tactiques de la majorité de la commission, elles n'ont rien d'exagéré. Pour ne citer qu'un exemple, elles représentent le vingtième de ce que les autorités de l'Allemagne occidentale estiment devoir dépenser pour former une armée moderne de 12 divisions et une aviation de 1300 à 1400 appareils de combat.

Quelle que soit la solution qui sera admise, il importe de souligner qu'il s'agit d'une oeuvre de longue haleine, à réaliser dans un laps de temps d'au moins 10 ans. La tranche moyennée annuelle se trouverait ainsi ramenée à une somme qui semble acceptable, si l'on songe à la situation financière favorable dans laquelle se trouve notre pays, aux dépenses que l'on ne craint pas d'engager dans quantité de domaines qui ne sauraient se comparer à celui de la défense nationale et aux sommes considérables que la plupart des états étrangers estiment devoir consacrer pour assurer leur propre sécurité.

Pour obtenir une vue d'ensemble approximative de nos dépenses militaires futures, il y a lieu de se reporter aux études qui ont été faites ces derniers temps et en particulier à celles qui ont servi aux délibérations de la Commission pour l'étude des dépenses militaires dont le rapport a été remis au Conseil fédéral en date du 20 juin 1955.

Ce dernier rapport ne traitant que des dépenses militaires soi-disant "courantes" se montant à 600 millions environ, il importe de déterminer si ce montant sera modifié à l'avenir pour une armée du type proposé et d'englober dans nos calculs les dépenses extraordinaires ou dépenses "d'armement" correspondant aux investissements nécessaires pour créer cette armée.

En fait, lorsqu'on examine le budget militaire actuel on constate qu'une somme de 100 millions environ concerne l'acquisition de matériels nouveaux, spécialement de matériel d'aviation. Les dépenses courantes effectives, c'est-à-dire celles à engager annuellement pour l'administration, l'instruction et l'entretien de l'armée sont ainsi ramenées à 500 millions. Cette somme semble devoir rester stationnaire ces 5 à 6 prochaines années, soit jusqu'au moment où l'augmentation des effectifs en recrues et les frais nécessités par l'instruction d'une armée de technique sensiblement plus poussée occasionneront des dépenses supplémentaires dont il est difficile d'estimer le taux. Si d'ici là, les effectifs globaux de l'armée ont pu être diminués et l'administration générale réduite en proportion, il faut espérer que cette majoration ne dépassera pas 50 millions, somme dont la plus grande partie serait employée aux besoins accrus de l'instruction - actuellement ces besoins se traduisent par une dépense d'environ 130 millions - .

La question que les autorités responsables auront donc à trancher sera de fixer quel montant de "dépenses d'armement" il faudra consacrer à cette oeuvre de transformation progressive de notre armée, à côté de "dépenses courantes" de l'ordre de 500 à 550 millions. Lorsqu'elle considère que, dans les armées étrangères, on ne craint pas d'investir pour le renouvellement de l'armement et la modernisation des forces armées des sommes presque aussi considérables, parfois même supérieures, que celles nécessitées par l'entretien régulier et l'instruction des troupes existantes - en Suède Kr. 1090 millions de dépenses courantes contre 930 millions de dépenses d'armement pour l'exercice 1954/55 - la Commission de défense nationale estime que des "dépenses d'armement" annuelles de l'ordre de 350 à 400 millions, correspondant à la réalisation en 10 ans des propositions qu'elle a présentées dans son mémoire, justifient les qualifications d' "acceptable" et de "supportable" qu'elle a articulées. Elle se rend compte qu'un tel effort de réarmement est aussi important que celui qui fut consenti lorsque fut mis en oeuvre le "programme d'armement" de 1950.- environ 300 millions par an si le programme avait dû être exécuté, comme prévu initialement, en 5 ans -. C'est la rançon de l'introduction de l'arme atomique et celle d'une défense nationale conditionnée par l'évolution toujours plus rapide, et onéreuse, de la technique des armements.

En prenant connaissance du résultat des études, appréciations et estimations de la Commission de défense nationale, le Département militaire fédéral n'a pu que constater la justesse des raisonnements et le bien-fondé des arguments présentés. Il ne lui est pas possible de prendre position maintenant déjà sur le montant définitif des dépenses militaires qu'il faudra inscrire aux budgets militaires futurs. Celui-ci sera essentiellement fonction de la cadence que le Conseil fédéral estimera pouvoir imprimer à cette oeuvre de rénovation de l'armée.

En préconisant des transformations assez profondes dans nos conceptions de défense et dans l'organisation de l'armée, la Commission de défense nationale s'est chargée d'une lourde responsabilité, consciente qu'elle était de ses obligations légales et de la nécessité de répondre sans plus attendre à une aspiration publique générale. Si elle avait pu disposer de délais plus longs, il lui eut été loisible de pousser plus à fond certaines études qui eussent permis une meilleure appréciation des problèmes encore en suspens, à l'étranger comme chez nous. Elle estime néanmoins avoir choisi la seule voie viable: celle de fixer les grands traits d'une doctrine nouvelle correspondant aux conditions d'une défense nationale qui ne peut pas ne pas tenir compte du facteur nouveau de l'arme atomique tactique. Vouloir poursuivre des études de détail - dont certaines sont d'ailleurs en chantier depuis plusieurs mois - sans être assuré que cette doctrine nouvelle obtiendra l'assentiment du Conseil fédéral représenterait une perte de temps et, le cas échéant, un travail inutile. Il est donc de toute importance que le Département militaire fédéral sache prochainement à quoi s'en tenir en ce qui concerne l'avenir de l'armée, de manière qu'il puisse faire procéder aux études complémentaires, puis à la préparation des actes législatifs correspondants.

- 6 -

En conséquence le Département militaire fédéral

invite

le Conseil fédéral à donner son assentiment aux conceptions de défense nationale telles qu'elles sont formulées dans le mémoire de la Commission de défense nationale.

DEPARTEMENT MILITAIRE FEDERAL:

Hander

Annexe: *manuscrit (26 août 1966)*

Mémoire sur les changements à apporter
à nos conceptions de défense nationale et
à l'organisation de l'armée.