

Procès-verbal interne  
de la 31e séance du 6 mai 1960  
(2e partie)

---

Présidence: M. Petitpierre, Président de la Confédération.  
Absent: M. Wahlen.  
Secrétaires: MM. Oser et Weber.  
Ouverture: 14 heures 30. Clôture: 16 heures 50

---

Réorganisation de l'armée.

I. Mesures militaires.

M. le Président de la Confédération propose d'ouvrir une discussion générale, de voir quelles sont les questions controversées et de discuter ensuite ces questions les unes après les autres. La question du financement au moyen d'impôts nouveaux serait traitée ensuite.

M. Bourgknecht déclare - comme il l'a déjà fait - pouvoir faire siennes les conceptions à la base du projet du département militaire. Un point l'intéresse cependant: Les propositions qui sont faites seront-elles considérées comme suffisantes pour ces toutes prochaines années? Ne dira-t-on pas: il faut compléter les mesures qui sont l'objet du programme adopté en 1960? Le chef de l'instruction a fait des déclarations à ce sujet, mais je suis impressionné par ce que dit Zublin, qui relève le caractère provisoire du programme actuel. Il y a là une question financière mais aussi technique. Nous devons savoir si ce qu'on nous propose est suffisant ou pas. Tous les membres de la commission de défense nationale ne nous ont pas dit leur opinion. Le problème a aussi un aspect politique (suppression des 25 bataillons d'infanterie). On ne sait pas comment la mesure sera accueillie par le parlement et, le cas échéant, par le peuple.

M. Spühler rend hommage à la franchise avec laquelle MM. Frick et Annasohn se sont exprimés. Ce dernier a déclaré, loyalement, qu'il ne proposera jamais de dépasser la limite des 1 200 millions (valeur moyenne). Mais il faut penser aux conséquences plus ou moins nécessaires (Zwangsläufigkeit) de la conception adoptée. Si la doctrine de l'opposition est une doctrine de résignation, la solution officielle est aussi une solution de résignation, imposée par des considérations financières. On parlait autrefois des lignes de défense Nord et Sud. Maintenant, il s'agit plutôt de lignes Ouest et Est. Mais il y a aussi le cas d'encerclement. Les divisions mécanisées ne pourraient plus jouer le même rôle. Tout ce que nous ferons pour l'aviation aura forcément une utilité problématique. Nous sommes dans une période révolutionnaire à cet égard. Les fusées supplanteront peut-être l'aviation. On peut se demander s'il est vraiment nécessaire



de "rester à jour" avec cette arme. Ne pourrait-on pas considérer que l'aviation doit être maintenue en état tant bien que mal jusqu'à ce qu'on voie plus clair dans ce domaine? Le temps durant lequel l'aviation pourra être engagée est si court qu'il est permis de se demander si les moyens sont appropriés au but. La thèse des opposants a ainsi une certaine pertinence. - Penser aux restrictions imposées aux possibilités d'exercices pour les chars. Ne conviendrait-il pas de s'adapter aux possibilités qui s'offrent en fait de terrains d'exercices? Chercher à réaliser ce qui est possible et non pas seulement désirable. Ne conviendrait-il pas de sacrifier l'aviation et de prévoir une plus faible dotation en chars, et ne pas affaiblir davantage l'infanterie?

M. von Moos déclare partager, en gros, les idées de MM. Bourgnicht et Spühler. Les chefs de l'armée sont sincères quand ils disent que la limite des 1 200 millions sera respectée. Mais les circonstances n'obligeront-elles pas de franchir la limite? Ce ne serait pas en soi une catastrophe, mais on peut penser que ce ne serait qu'un commencement, d'où un certain sentiment de malaise. Les opposants n'ont pas eu l'occasion de développer leurs idées devant le Conseil fédéral. La conception générale n'a pas été discutée à fond par le Conseil fédéral, auquel incombe, ainsi qu'au parlement, la responsabilité politique. La réduction de l'infanterie au profit de l'aviation est une question délicate du point de vue psychologique et politique. N'y a-t-il pas possibilité de laisser la prédominance à l'infanterie dans le cadre des possibilités financières? Il est désagréable de devoir choisir entre la défense nationale traditionnelle et une mobilité très limitée.

M. Tschudi déclare partager les vues des préopinants. Les informations du chef de l'instruction et du chef de l'état-major général étaient objectives et convaincantes. Deux points continuent cependant de me préoccuper: la question des places d'exercices pour les chars et celle du plafond financier. M. Annasohn a dit que le plafond sera automatiquement dépassé dans un certain nombre d'années (après 1965). Or il faudrait qu'il ne soit pas dépassé. Savoir aussi comment les dépenses seront financées? Pour cela faire des dosages un peu différents entre l'infanterie et les autres armes. Ne pas réduire l'infanterie plus que ne l'exige l'abaissement de la limite de l'âge de servir. Il conviendrait de conserver un plus grand nombre de bataillons, même s'il faut les affecter à la réserve et faire, en compensation, quelques économies sur l'aviation. Il serait intéressant de savoir ce que font, dans le domaine de l'aviation, certaines autres pays comparables au nôtre.

M. Petitpierre déclare qu'il ne faut pas oublier pourquoi la Suisse a une armée et quel est son but déjà en période de paix (en prévision d'un conflit armé). Le message contient une lacune à cet égard. Il ne dit pas que l'armée

est un instrument de la politique de neutralité. L'armée d'un petit pays ne peut battre celle d'une grande puissance. Mais notre armée doit être en mesure d'atteindre deux objectifs: manifester notre volonté de défendre l'indépendance du pays en étant un élément propre à détourner un agresseur éventuel de l'idée d'attaquer la Suisse. L'armée allemande aurait pu nous battre pendant la dernière guerre, mais elle aurait dû y mettre le prix. Notre armée a atteint son but jusqu'à présent. Elle est tenue pour une bonne armée. Il faut maintenir sa réputation aux yeux de l'étranger. L'armée doit aussi inspirer confiance à ceux qui en font partie. Elle a un troisième objectif: en cas de conflit armé en Europe, elle doit pouvoir défendre notre sol contre les violations de la neutralité. L'aviation doit donc être assez forte pour défendre ou chercher à défendre l'espace aérien durant l'état de neutralité. A cet égard, il faudrait pouvoir conserver le chiffre de 400 avions - en tout cas ne pas descendre au dessous de 300. Les aspects techniques de la défense nationale peuvent se discuter à perte de vue. Aucune solution ne peut être déclarée la meilleure. Le Conseil fédéral ne peut se substituer à la commission de défense nationale. C'est elle qui a les connaissances techniques nécessaires. Je me rallie à la solution du département militaire. Je serais favorable à la création d'une petite armée de métier, mais je reconnais que ce serait difficilement réalisable, à cause de nos traditions. Les chars sont une nécessité, notamment parce qu'ils donnent confiance à l'infanterie. Ne pas rompre l'équilibre au profit de l'infanterie et au détriment des chars et de l'aviation. Toutes nos solutions seraient des solutions de résignation, mais il y a des degrés dans la résignation. On peut se demander si ce que nous faisons vaudra encore dans trois ou quatre ans. Il faut de la continuité dans l'effort pour la défense nationale et ne pas se laisser guider par les circonstances du moment, lorsqu'il semble qu'il y ait détente. Dangereux de suspendre la solution du problème "aviation" jusqu'à ce qu'on soit au clair sur la question des fusées. Nous pouvons tout au plus étaler certaines mesures sur une plus longue période. Le Conseil fédéral ne peut se considérer comme lié pour très longtemps par les considérations et chiffres actuels. Regrettable que certains officiers inspirent au public de la méfiance par leurs déclarations. Ils devraient montrer plus de réserve.

M. Chaudet répond, pour commencer, aux remarques de M. Spühler sur l'absence de conception générale. On reprochait autrefois au Conseil fédéral l'absence de doctrine et de laisser se former une armée très lourde, sans grande force de frappe. Dès le début des études, on s'est efforcé de dégager une doctrine de l'engagement. Le projet de la commission de défense nationale est le fruit d'un débat de quatre ans qui a fini par concilier la conception "statique" et la conception "mobilité", l'accent étant porté sur la défense statique dans les Alpes et les zones frontalières, sur la défense mobile dans la région intermédiaire (plateau). Au moment où un conflit armé deviendrait mondial, c'est la zone du plateau qui jouerait surtout un rôle pour l'adversaire. C'est la défense de cette zone qu'il faut renforcer

+ en ce sens,  
qu'il serait  
toujours de-  
sirable de  
pouvoir faire  
plus.

spécialement, parce que c'est la zone la plus vulnérable. L'infanterie à pied ne suffit pas. Il faut la soutenir par des chars et des avions. L'ennemi n'aura pas toujours la supériorité des moyens, vu leur emploi localisé. Certains milieux militaires trouvent le projet insuffisant. La commission de défense nationale a exécuté l'ordre du Conseil fédéral: descendre de 1 600 à 1 200 millions. Elle est arrivée à une solution acceptable. On pourra en rester à la première étape, s'il le faut. Mais il est bon de disposer d'un projet susceptible de développement pour 1965 ou 1970. Nous n'avons pas l'intention de proposer une suite à la première étape. La solution de la commission de défense nationale est durable, même si elle est réduite. La suppression de vingt-cinq bataillons procède du désir de trouver une solution équilibrée. Si ces bataillons doivent être maintenus, il faudra les affecter à la réserve (bataillons <sup>en lieu et place des bat de</sup> <sup>de dépôt qui sont</sup> <sup>formés en cas de</sup> <sup>mobilisation</sup> de dépôt).

Les fusées remplaceront-elles bientôt l'aviation? Non. Il ne faut pas se faire d'illusions sur la rapidité des développements techniques. Il faudra huit à dix ans pour arriver à créer des batteries de DCA (moyenne ou légère) équipées de fusées. On ne peut attendre ce qui sera le mieux plus tard. L'aviation est loin de disparaître. Les Russes ont leur Mig 19. En ce qui concerne les places d'exercices pour les chars, il ne faut pas considérer d'abord les possibilités qui s'offrent en ce qui concerne les terrains. Il faut d'abord savoir ce que l'on veut en fait d'armement. ~~Les besoins sont d'ailleurs modestes.~~ Notre projet n'innove pas beaucoup, en ce sens que nous avons déjà des chars et des avions. Mais l'incorporation organique changera. Il n'est pas question d'affaiblir l'infanterie, <sup>x et renforcés</sup> <sup>par l'effort des</sup> <sup>autres armes</sup> qui est très fortement dotée. Le plafond de 1 200 millions représente le double du budget militaire de 1950. Or les prix ont considérablement augmenté. Une petite armée de métier serait très coûteuse à cause des salaires à payer toute l'année. Mieux vaut une armée de milice avec un petit corps de professionnels (escadrille de surveillance; garde fortifications). Ne pas trop croire à une détente. Pensez à nos responsabilités.

M. le Président de la Confédération constate que la discussion générale est close. Il s'agit de discuter aujourd'hui ou plus tard les points spéciaux et si le Conseil veut se renseigner plus à fond sur les conceptions divergentes.

M. von Moos pose la question de savoir si le Conseil ne devrait pas étudier, comme hypothèse de travail, la question du maintien des vingt-cinq bataillons.

M. le Président de la Confédération exprime l'avis que le département militaire devrait déposer un rapport sur cette question.

## II. Financement.

M. Bourgknecht commence par poser deux principes: 1) s'il faut prendre des mesures financières particulières, les prendre simultanément, et ne pas répéter l'erreur de 1953. 2) Ne pas accepter l'idée d'un endettement massif en attendant de voir ce qu'il faudra faire pour les années 1965 et suivantes. Je partage ici l'avis de M. Streuli et de l'ancien Conseil fédéral (décembre 1959). Il reste à examiner s'il faut prévoir des recettes nouvelles pour éviter l'endettement ou la nécessité de réduire des dépenses civiles qui s'imposent. Si les mesures militaires entrent en vigueur en 1962, les dépenses militaires moyennes seraient probablement de 1,1 milliard jusqu'à fin 1964. Si les mesures entrent en vigueur plus tôt, il faut compter avec 1,2 milliard. C'est ce qu'on nous a dit ce matin. Je fais confiance à ceux qui ont fait les calculs. J'ai le sentiment qu'une dépense de 1,1 milliard serait supportable pour le budget ordinaire, sans couverture supplémentaire, à moins que notre situation économique ne s'aggrave d'une manière imprévue, notamment par suite des effets du marché commun. Les 800 millions étant déjà largement dépassés, 1,1 milliard paraît supportable. Lors des discussions du Conseil fédéral à fin 1959, les comptes de 1959 n'étaient pas encore arrêtés. On ignorait encore qu'il y aurait un boni de quelque 160 millions. Les recettes de 1960 sont encourageantes pour le moment. Avec ou sans nouvelles mesures fiscales, je proposerai d'ailleurs de lutter plus énergiquement contre la fraude fiscale. Je suis moins favorable que M. Streuli à l'idée d'une amnistie, qui prive la Confédération de nombreux millions (impôt anticipé). Les recettes fiscales s'annoncent bien pour les années à venir. 1960, 1962 et 1964 seront des années productives en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale. Il semble donc que la Confédération pourra faire face à des dépenses militaires de 1,1 milliard, sans mesures financières particulières et cela malgré de nouvelles dépenses civiles. Il y aura d'ailleurs les recettes assurées par la revision du tarif du transport des colis postaux. Le Conseil recevra prochainement un rapport sur l'évolution des dépenses futures et les principes à appliquer pour réduire les dépenses. L'adoption de ces principes faciliterait les choses en matière de rapports-joints. Si les dépenses militaires devaient atteindre 1,2 milliard, les perspectives changeraient quelque peu. Le budget de 1960 est déficitaire, alors que celui de 1959 était excédentaire (ou plutôt équilibré). Il nous faudra un fort accroissement des recettes pour éviter le déficit à la fin de l'année. Nous commettons la grave erreur d'ouvrir trop facilement des crédits supplémentaires. Les dépenses supplémentaires vraiment urgentes sont rares. Si l'on pouvait éviter un financement spécial pour trouver 200 millions de plus, ce serait un gros avantage du point de vue de la confiance du peuple dans le Conseil fédéral, car, malgré les réserves faites, le peuple a gardé le souvenir de la promesse de budgets équilibrés sans nouveaux impôts durant la période en cours. Si le peuple a le sentiment qu'on l'a trompé, cela se payerait lors de la mise sur pied du nouveau régime financier.

M. Streuli avait envisagé quelques nouvelles recettes, mais je suis assez sceptique à leur sujet, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le chiffre d'affaires frappant le travail dans la construction. Son institution rencontrerait de vives résistances au moment où l'on parle de réduire les prix de la construction pour faire baisser les loyers.

M. Chaudet précise que les prévisions du département militaire (1 200 millions comme dépense moyenne jusqu'à fin 1964) ont une valeur relative. Au début, on dépensera moins que prévu, le démarrage étant toujours un peu lent. On ne sera alors pas loin des 1 100 millions.

M. Spühler relève la nécessité d'établir un nouveau programme financier pour ces prochaines années, le plan actuel étant faussé par un accroissement des dépenses militaires et des dépenses civiles. On ne peut discuter la question de nouveaux impôts sans cette base. Il y a une certaine relation entre les divers groupes de dépenses, car l'augmentation de certaines dépenses amène à réclamer l'augmenter d'autres dépenses. Le relèvement des taxes postales (colis) ne créera pas une recette supplémentaire. C'est une mesure d'ordre interne concernant les rapports entre les PTT et la caisse fédérale (garantie du versement de 70 millions).

M. Tschudi serait heureux s'il n'était pas nécessaire d'augmenter les recettes. Mais l'important est qu'il y ait équilibre entre les groupes de dépenses. Il serait bon qu'on puisse dire que la réorganisation de l'armée ne coûtera que 1 100 millions pour commencer. Les dépenses civiles augmenteront sur toute la ligne. Nos officiers généraux devraient aussi défendre l'idée des recettes nouvelles, et pas seulement celle des nouvelles dépenses pour l'armée. ~~L'assurance-invalidité a besoin de ressources nouvelles.~~ Une amélioration de l'AVS entraînera de nouvelles charges pour les pouvoirs publics. Si nous stabilisons <sup>la base</sup> sur la base actuelle, nous pourrions attendre jusqu'en 1964. Il faudra dépenser plus pour l'aide aux pays en voie de développement. Penser aux 100 millions qui seront nécessaires pour la nouvelle politique agricole.

M. le Président de la Confédération constate que le Conseil devra examiner les projets des divers départements sous l'angle des dépenses civiles à envisager pour ces prochaines années (aide aux pays sous-développés; formation des cadres, recherche scientifique, etc.). On ne pourra pas résoudre ces problèmes en liaison avec le programme militaire. Je partage les vues de M. Bourgknecht qui a été très convaincant. Il y a un argument décisif: le résultat des comptes de 1951 interdit de demander maintenant au peuple d'accepter de nouveaux impôts. Ce serait condamner le projet militaire.

Le Conseil devrait renvoyer la suite de la discussion à vendredi prochain. Il aura reçu entre temps les procès-verbaux

des auditions militaires et le rapport sur la question des vingt-cinq bataillons. La séance de vendredi s'ouvrira à 8 heures 30.

M. Bourgknecht demande que les départements lui envoient, pour mardi, la liste des dépenses extraordinaires à envisager pour ces prochaines années (aide aux pays sous-développés etc.) Il s'agirait pour lui de savoir à quoi s'en tenir quant à l'ordre de grandeur de ces dépenses.

---