

# FEUILLE FÉDÉRALE

99<sup>e</sup> année

Berne, le 23 janvier 1947

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

5164

## RAPPORT

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le rapport du général sur le service actif de 1939 à 1945.

(Du 7 janvier 1947.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter nos observations concernant le rapport que le général a adressé à l'Assemblée fédérale sur le service actif de 1939 à 1945.

#### INTRODUCTION

a. Le rapport déposé par le général contient un tableau impressionnant des événements principaux survenus au cours des six années pendant lesquelles notre armée a monté la garde au milieu d'une Europe dévastée par la guerre. Il dévoile en outre les appréciations auxquelles s'est vu amené le commandant en chef, ainsi que les graves décisions qu'il a dû prendre pour que notre armée restât prête en dépit des fluctuations — parfois fort brusques — de la situation.

Les remarques sur l'état de l'équipement et de l'instruction dans notre armée au début de la guerre, en 1939, y tiennent une place importante. Le général relate ensuite ses expériences et ses efforts dans la collaboration du commandement de l'armée avec les autorités civiles, spécialement le Conseil fédéral.

Le rapport du général nous ouvre ainsi des vues étendues sur le passé et sur la situation à la fin du service actif. En revanche, sauf quelques



indications données sur des points particuliers, le général a renoncé à tirer de ses expériences des conclusions d'ensemble. C'est à dessein qu'il a laissé à ceux qui assument désormais la responsabilité de l'armée le soin de déduire les conséquences de ses constatations et de les utiliser pour édifier une doctrine adaptée aux temps nouveaux. Bien que le général ne précise pas comment il voit la future organisation de notre armée, ses observations critiques peuvent fournir d'utiles indications.

Si, dans les pages qui suivent, le Conseil fédéral se détermine nettement à l'égard du rapport du général, c'est pour s'acquitter d'un mandat et aussi pour se conformer à une tradition et obéir à une nécessité: en effet, c'est le mandat de rédiger lui-même un rapport que lui ont donné les chambres en lui transmettant celui du général; c'est à une tradition qu'il se range en procédant comme il l'avait fait en juin 1922 au sujet du rapport du général Wille; c'est à une nécessité enfin, qu'il obéit en donnant son avis, puisque le rapport du général formule des critiques.

Au préalable, il faut constater que, pendant l'élaboration du rapport du général et jusqu'à son dépôt, le Conseil fédéral n'a eu aucune connaissance de la manière dont serait établi ce rapport, ni de ce qu'il contiendrait.

Du moment que le rapport a été publié et qu'il a provoqué des commentaires dans la presse et des discussions, l'Assemblée fédérale et le peuple suisse sont en droit d'attendre du Conseil fédéral qu'il se prononce d'une façon nette et motivée sur une série de questions soulevées par le général.

Pendant le service actif, toute critique publique visant notre défense nationale était interdite. Aussi n'est-il pas étonnant que l'impression dans le public ait été à la fois profonde et diverse lorsque ce rapport dû à la plume particulièrement autorisée du général eut signalé, dans des considérations sur notre activité militaire durant les années écoulées, certains défauts et certaines divergences d'opinions. Ajoutons que jamais pendant le service actif les déclarations du général, tant verbales qu'écrites, n'avaient laissé percer le moindre doute sur la valeur de notre armée.

Le général a repris sa liberté d'expression et, en vertu de ce droit auquel notre peuple attache grand prix, a formulé son opinion sans hésitation et sans voile. C'est de ce même droit que fait usage le Conseil fédéral. S'il lui paraît très important de s'exprimer à l'égard des critiques adressées au gouvernement fédéral par le rapport du général, son but essentiel n'est cependant pas d'en discuter les jugements. Il ne s'arrêtera donc pas à des

points particuliers et secondaires, même s'il possède les éléments d'une réfutation. Sur le passé, il ne s'exprimera que dans la mesure où le rapport du général lui paraît nécessiter une mise au point.

Le Conseil fédéral sait que le général est d'accord avec lui sur le but de leurs exposés: il s'agit non pas d'émettre des critiques par goût du dénigrement, mais de renforcer notre énergie défensive et de maintenir la force de notre armée. Les deux rapports n'accompliront leur œuvre que s'ils visent ensemble cet objectif en toute liberté. Celui du Conseil fédéral doit montrer dans quel sens il convient, à son gré, d'orienter les préoccupations relatives à notre défense nationale et sur quelles conceptions il pense fonder la révision de notre organisation militaire. A l'heure actuelle, sauvegarder la confiance en l'armée et convaincre l'armée que l'on s'engage sur la bonne voie importent toutefois bien plus que le parti à prendre sur tel ou tel point particulier.

En abordant les problèmes soulevés par le rapport du général, il faut observer qu'ils se divisent en deux groupes caractérisés par une différence essentielle. Dans l'un des groupes, les problèmes appellent une solution clairement affirmative ou négative. Dans l'autre groupe, qui compte des problèmes fort importants, il s'agit non pas de faits, mais de conceptions opposées à d'autres conceptions; il y a là une question d'opinions, et celui à qui il appartient de décider doit choisir le chemin qu'en sa conscience il estime le meilleur.

A notre utilisation constructive des considérations critiques contenues dans le rapport du général, l'étranger devra pouvoir reconnaître que demain comme hier, nos efforts pour maintenir notre indépendance sont dignes d'une pleine confiance.

Il importe donc que notre rapport ne se prononce pas seulement sur les critiques émises par le général, mais qu'il les dépasse en traçant des lignes directrices pour l'avenir de notre défense nationale. Aussi utilisons-nous cette occasion pour donner aux chambres quelques indications générales sur lesdites lignes directrices telles que les a conçues la commission de défense nationale, ceci sans entrer dans les détails et en observant la discrétion qui s'impose en matière militaire. Cette esquisse ne devra pas être considérée comme liant le Conseil fédéral. Elle ne saurait préjuger les projets de loi ultérieurs et se bornera à marquer la tendance qu'il faudra suivre pour diriger vers leur solution les problèmes d'ensemble ou de détail.

Il est parfaitement possible qu'au cours d'études ultérieures et en raison de circonstances nouvelles, des modifications se justifient.

b. Du point de vue de la procédure, on peut se demander s'il était normal que le général adressât directement à l'Assemblée fédérale et non pas au Conseil fédéral son rapport sur le service actif. Sans doute, en vertu de l'article 204 de l'organisation militaire, c'est l'Assemblée fédérale qui nomme le général. Cependant, ce qui est déterminant pour le commandement suprême de l'armée, ce sont les instructions du Conseil fédéral sur le but que la mise sur pied des troupes doit permettre d'atteindre. Ce n'est pas la nomination du commandant. On peut donc se demander si le général doit faire rapport au Conseil fédéral sur la manière en laquelle il a atteint le but que lui prescrivaient les instructions, ou s'il doit, au contraire, remettre son rapport directement à l'Assemblée fédérale.

Il n'y a pas eu jusqu'ici d'usage constant. Le général Dufour a adressé au Conseil fédéral ses rapports sur les troubles de Baden (1849) et sur l'affaire de Nenchâtel (1856/57). Le général Herzog a remis son premier rapport (1870) au département militaire, qui l'a transmis au Conseil fédéral à destination de l'Assemblée fédérale. Quant à son second rapport (1871), il l'a remis au président du Conseil national en même temps que sa démission. Le général Wille a déposé auprès de l'Assemblée fédérale son rapport sur le service actif de 1914 à 1918. C'est la façon dont procéda également le général Guisan.

Quoi qu'il en soit, il eût été avantageux que le rapport du général et les remarques du Conseil fédéral fussent portés simultanément à la connaissance des chambres, ainsi que du public.

## I. LA PRÉPARATION A LA GUERRE

### 1. Les plans d'opérations.

Parmi les critiques qu'a émises le général, celle qui vise l'absence de plans d'opérations est peut-être la plus grave, non seulement parce qu'elle a fourni matière à de très vives discussions, mais encore parce qu'elle a ébranlé la confiance accordée aux organes directeurs de l'armée et à l'état-major général. Il faut donc examiner avec un soin particulier aussi bien la question de principe que les préparatifs qui avaient été exécutés sur ce terrain. Cette investigation est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit ici d'un domaine où l'on peut, en toute bonne foi, différer d'avis.

a. Tout effort militaire accompli en temps de paix sert la préparation à la guerre. L'armée doit entrer en guerre dans les meilleures conditions possibles. Sont nécessaires à cet effet :

- Un matériel approprié et au but de la guerre — telle qu'elle doit être menée selon la conception suisse de la défense nationale — et aux ressources financières du pays;
- La formation de soldats et de chefs;
- La préparation intellectuelle et morale aux mesures de défense nationale et leur organisation préalable tant que la liberté d'action n'en est pas hypothéquée.

C'est à cette dernière catégorie qu'appartient la notion du plan d'opérations. Il consiste à envisager d'avance des dispositions en vue d'une certaine situation et à déterminer en conséquence l'attitude stratégique que l'on prendra. Bien entendu, celui des deux adversaires qui peut le mieux agir selon un plan d'opérations est celui qui possède d'emblée les moyens de prendre l'initiative et de pousser vigoureusement ses opérations dans la direction voulue. Mais il ne peut élaborer un plan avec certitude que pour la première phase de la guerre. Le développement ultérieur de la situation, les réactions de l'ennemi sont de nature à déjouer les calculs. C'est pourquoi, au début, le chef, tout en réalisant le plan, doit conduire les opérations et, à mesure que se déroulent les événements, faire toujours davantage acte de commandement.

La question des plans d'opérations est plus délicate et complexe pour celui qui, par principe, entend laisser l'adversaire faire le premier pas, donc pour le défenseur. Il doit, au début des hostilités, se contenter d'un

dispositif d'attente qui lui permette d'adapter rapidement et utilement son attitude à l'activité ennemie. Le dispositif d'attente peut et doit être préparé; il n'a cependant encore rien de commun avec un plan d'opérations proprement dit. Il constitue ce que le rapport du général désigne comme « le dispositif de mobilisation » (p. 12) et que nous appelons « dispositif d'attente ». Dans le cas particulier de la Suisse, nous ajouterons que cette mise en place de l'armée doit tenir compte de la neutralité, c'est-à-dire qu'elle ne saurait se tourner contre l'un seulement des Etats voisins. Il s'agit de grouper les unités d'armée de façon à pouvoir opposer une réaction rapide et efficace aux attaques débouchant des directions les plus probables. L'état-major général avait préparé dans tous ses détails, avec des tableaux précis de transport et de mouvement, ce dispositif général d'attente, et le général, au début de la guerre, l'accepta sans rien y changer que l'emplacement des réserves.

Ce dispositif d'attente pourrait servir de base à l'élaboration de plans d'opérations proprement dits. On voit clairement qu'il ne saurait alors s'agir d'un seul plan, mais qu'il devrait y en avoir plusieurs. Comme nous sommes obligés d'adapter nos mesures à l'action première de l'ennemi, il ne nous reste en effet qu'à envisager toutes les possibilités d'attaque contre nous. Mais il y en a beaucoup, leur nombre est même, à vrai dire, illimité, parce qu'on ne peut exclure les hypothèses improbables, ni même celles qui paraissent impossibles. Si nous voulions nous borner à quelques-uns des cas les plus prévisibles, la réalité ne correspondrait très probablement à aucun d'eux. En guerre, on se trouve dans une situation de toute gravité si, lorsqu'on s'est organisé minutieusement en vue d'un certain cours des événements, ceux-ci se déroulent tout autrement. C'est avec raison que le général écrit dans son rapport: « Il y a des plans dont la seule existence suffit à fausser les esprits » (p. 18).

Dans son rapport sur son activité en 1943, le général s'exprimait comme suit au sujet des plans d'opérations qu'il avait lui-même fait dresser:

« Il va sans dire que ces plans (divers plans d'opérations) ne constituent pas un système complet et ne prétendent pas à parer systématiquement à tous les modes d'agression. Le commandement de l'armée admet qu'à côté des situations auxquelles répondent ces plans d'opérations, il pourrait devoir faire face à d'autres situations, qui réserveraient diverses surprises. »

L'élaboration de plans d'opérations, si nombreux soient-ils, lierait d'emblée le commandement à une quantité limitée de possibilités au moment où il voudrait économiser du temps par la mise en vigueur d'un de ces plans. Mais alors la moindre modification apportée au plan rendrait illusoire ce gain de temps. Au moment où le commandant suprême doit manifester pleinement son activité de chef, les plans d'opérations, s'ils doivent atteindre leur but, réduiraient donc sa liberté de décision; le commandant suprême serait obligé de choisir parmi un certain nombre de plans préparés celui qui lui convient le mieux. Et ce plan ne s'accorderait alors guère avec sa personnalité et avec la situation de fait sans corrections essentielles ou sans une laborieuse transformation.

A notre avis, la liberté de décision du commandant en chef de notre armée est d'importance capitale, précisément au moment où il entre en fonction. Il y a lieu de forger d'avance tous les autres instruments nécessaires à une intervention heureuse de l'armée, savoir un état-major général qui, même dans la situation la plus invraisemblable, travaille avec rapidité, clarté, précision et compétence, procurant en temps utile au commandant les éléments d'une décision qui corresponde aux besoins de l'heure, puis une troupe bien formée, conduite par des chefs capables. Mais c'est le commandant suprême qui, rompu au raisonnement stratégique, apporte à la conduite des opérations son propre esprit créateur.

L'argument principal en faveur de l'élaboration de plans d'opérations réside sans doute dans l'avantage que présenterait un gain de temps quand les circonstances pressent d'agir. Mais cette considération ne résiste guère à l'examen. Pour pouvoir choisir entre divers plans, il faudrait que le commandant, au moins lorsqu'il prend sa première décision d'engager ses troupes, pût disposer de l'armée avec une certaine liberté. La forme d'ouverture des hostilités qui nous mette le plus gravement en danger est l'attaque brusquée: or elle oblige à une décision instantanée qui ne peut être prise qu'indépendamment de tout plan préalable et qui sera d'autant plus énergique et plus judicieuse que le chef aura été moins lié par des plans établis.

Si la période critique des premiers jours avec menace de guerre se passe sans surprise, le commandant suprême a l'occasion d'élaborer son plan sur la base de la situation du moment ou d'une situation prévue comme probable. Il ne faut pas s'imaginer que cette œuvre suppose des travaux préparatoires longs et compliqués. Grâce à sa claire vision des

circonstances de fait et à ses aptitudes à la conduite des opérations, le commandant est en mesure de prendre sa décision en très peu de temps. Le chef de l'état-major général et ses officiers sont formés à rédiger immédiatement les ordres nécessaires et à en assurer l'exécution. Les transports par chemin de fer, si la situation les permet encore, peuvent être organisés rapidement. Nos officiers des chemins de fer ont prouvé qu'ils sont capables d'assurer dans le délai le plus bref des transports de troupes, même dans des circonstances difficiles. Tout cela ne demande guère plus de temps que la modification ou l'adaptation d'un plan fait d'avance lorsqu'il ne correspond pas absolument à la situation initiale de la guerre.

De fait, en 1939, le dispositif d'attente fut en place le troisième jour de mobilisation. Il n'est pas douteux que le temps écoulé entre la nomination du général le 30 août et le 4 septembre aurait suffi largement pour élaborer le plan d'opérations exigé par la situation et le mener jusqu'au seuil de l'exécution.

b. Tout autre — et, à notre avis, beaucoup plus importante — est l'étude des éventualités qui peuvent se présenter à nous en cas de guerre. Nous considérons la poursuite persévérante de ces études comme l'une des missions essentielles de l'état-major général, d'une part, des commandants supérieurs, d'autre part, qui ont à se préparer intellectuellement à l'exercice du commandement suprême. Les fruits de cette activité ne doivent pas être enregistrés dans des dossiers, mais doivent pénétrer et vivifier tout l'organisme du haut commandement. C'est dans ce sens que l'on avait travaillé chez nous; lors de la mobilisation de 1939, notre état-major général était absolument prêt à transposer avec rapidité et sûreté une décision du commandant en chef en un plan d'opérations.

Il y avait autrefois au service de l'état-major général des « plans de mise en ligne » (Aufmarschpläne). En raison de l'évolution des circonstances, spécialement de la nouvelle organisation des troupes, de la création des troupes frontières, et des conditions nouvelles résultant de l'annexion de l'Autriche, ces plans furent sans cesse dépassés par les faits. La conséquence en fut que leur utilité et le rendement du travail qui y avait été consacré parurent problématiques et que, finalement, on préféra une étude continue et attentive de la situation — qui permit de se tenir prêt en tout temps — à une cristallisation des idées en des plans d'opérations valables un jour et peut-être caducs le lendemain.



Le service de l'état-major général était d'ailleurs, les derniers temps avant la guerre, fort occupé par des travaux beaucoup plus urgents. L'introduction de la nouvelle organisation des troupes, la transformation de la couverture-frontière et le développement de nos fortifications devaient assurément, dans le code d'urgence, avoir le pas sur l'élaboration de divers types de solutions stratégiques à destination d'un futur commandant en chef.

Aux cours d'état-major général, aux cours de tactique supérieure et surtout aux exercices stratégiques, le travail portait toutefois sur des hypothèses tirées d'éventualités de guerre et permettait d'étudier dans des conditions déterminées diverses solutions possibles. C'est ainsi que certains secteurs de terrain particulièrement importants ont pu être examinés systématiquement et que les commandants supérieurs, avec leurs officiers d'état-major général, ont pu s'entraîner à la gymnastique intellectuelle et aux décisions rapides, ce qui est indispensable si l'on veut être à la hauteur de la situation en présence des procédés actuels d'ouverture des hostilités, de même que dans le cours ultérieur des opérations.

Notons enfin que l'autorité compétente pour émettre des préavis sur les questions importantes en matière de préparation à la guerre était la commission de défense nationale. Il va sans dire que ses membres, dont le premier par rang d'ancienneté était alors, depuis 1936, le colonel commandant de corps Guisan, devaient s'occuper intensivement de ces études. Peu avant la guerre, on étudia encore, lors des exercices stratégiques de 1938 et 1939, diverses possibilités d'engagement de l'armée. Si les membres de la commission de défense nationale avaient considéré comme nécessaire l'élaboration de plans d'opérations par le service de l'état-major général, ils se seraient informés des travaux préparatoires existants et, le cas échéant, ils auraient dû en demander la présentation à la commission afin qu'elle s'exprimât à leur sujet. Au cours des dernières années avant la guerre, aucune demande de cette nature n'a cependant été formulée.

A l'exercice stratégique de 1938, le colonel commandant de corps Guisan a exercé les fonctions de commandant de l'armée suisse. Le sous-chef de l'état-major, groupe front, put lui dresser et lui présenter en un court délai un plan de fractionnement adapté à la situation initiale. A l'exercice de 1939, le général participa en sa qualité de commandant d'un corps d'armée.

Il est permis de conclure que l'absence de plans d'opérations élaborés n'est attribuable ni à un défaut de prévoyance, ni à des illusions. Elle était au contraire voulue et fondée sur une conception réfléchie.

La commission de défense nationale de l'après-guerre, à propos de la réorganisation de la mobilisation et du dispositif d'attente, s'est demandé s'il convenait d'élaborer des plans d'opérations. Elle est arrivée à la conclusion unanime qu'il y avait lieu d'en faire abstraction.

c. Le général propose que l'Assemblée fédérale nomme dès le temps de paix le commandant en chef de l'armée, afin qu'il puisse se préparer à sa mission de guerre. Nous ne partageons pas cette opinion.

Les considérations qui prévalent lors de la nomination d'un général de paix ne sont pas exactement les mêmes que celles qui déterminent le choix d'un général de guerre. C'est pourquoi rien ne garantit qu'à l'heure du danger, l'autorité désignera le général de paix comme général de guerre.

Nous estimons donc plus judicieux que tous les membres de la commission de défense nationale se préparent au commandement de l'armée en guerre pour le cas où ils auraient à le prendre. Ils en ont l'entière possibilité puisqu'ils sont saisis de tous les problèmes concernant la défense du pays, en particulier des questions stratégiques. En outre, au moment où la situation politique se tend, le candidat envisagé pour l'éventuelle charge de général peut toujours être informé de cette perspective. C'est ainsi que le colonel commandant de corps Guisan fut informé verbalement et confidentiellement, plusieurs mois avant le déclenchement des hostilités, qu'il serait proposé comme commandant en chef si les circonstances devaient rendre nécessaire la nomination d'un général.

d. De ce qui précède découlent les conclusions suivantes :

Lors de la mobilisation de 1939, il n'y avait, effectivement, pas de plans d'opérations. Aux yeux du Conseil fédéral et de la commission de défense nationale, c'est toutefois la conséquence d'une position prise consciemment à l'égard de ce problème.

Le service de l'état-major général s'était assigné pour but d'assurer au commandant en chef la possibilité d'une décision stratégique par un fonctionnement sûr de la couverture-frontière, l'exécution coulante de la mobilisation et un dispositif d'attente rapidement établi. Comme chacun s'en souvient, tout cela s'est accompli fort bien.

La critique du général met en lumière l'importance accrue qu'il y a lieu d'accorder désormais aux questions relatives aux opérations. A cet effet, deux moyens surtout peuvent être utilement employés :

1. Les travaux de la commission de défense nationale, qui devra s'occuper avec soin de toutes les questions stratégiques, comme elle le fait déjà depuis la fin de la guerre ;
2. Les exercices stratégiques, auxquels il convient de vouer une grande attention. Abstraction faite des grandes manœuvres, ils fournissent la seule occasion de développer méthodiquement les aptitudes de nos commandants d'unités d'armée. Ils permettent également de voir à l'œuvre les officiers qui pourront être appelés à assumer plus tard ces commandements et d'éprouver leurs capacités.

D'après la loi d'organisation militaire, les exercices stratégiques ne devraient avoir lieu que tous les deux ans en temps de paix. Le chef du département militaire fédéral avait déjà suggéré au général le 19 septembre 1942, puis le 10 novembre 1943, de multiplier ces exercices pendant le service actif. Le Conseil fédéral estimait en effet que, pendant les premières années du service actif, les commandants supérieurs avaient eu trop peu d'occasions d'approfondir par des exercices leur formation technique.

Le projet de loi modifiant l'organisation militaire prévoit, pour l'article 142, une formule plus souple qui autorise des exercices stratégiques selon les besoins et non plus seulement tous les deux ans. Ces exercices serviront en particulier à l'étude pratique des opérations nécessitées par les principales éventualités stratégiques.

## 2. La préparation de l'armée quant au personnel et au matériel.

### *a. La préparation matérielle de l'armée en général.*

Si l'on a suivi avec attention le développement de la technique militaire au cours des années qui ont précédé la guerre, on ne s'étonnera pas que, dans la préparation matérielle de notre armée à la guerre, bien des choses aient été inachevées lors de la mobilisation et que d'autres se soient trouvées en voie de création.

Il n'est pas nécessaire de rappeler en détail que les crédits pour notre défense nationale entre les deux guerres ont été accordés relativement tard et lentement ; nous dûmes nous tirer d'affaire avec des moyens limités et,

parmi beaucoup de mesures désirables ou nécessaires, concentrer nos efforts sur les plus urgentes. Dès 1936, lorsque des crédits sans cesse croissants furent consacrés à la défense nationale, la fabrication ne put suivre le même rythme. Rappelons, à cet égard, que des années s'écoulaient entre la commande de matériel sur la base des crédits votés et le moment où ce matériel est livré à la troupe, puis manié par celle-ci avec aisance. Il est donc naturel qu'au début de la guerre, notre préparation n'ait pas été complète à tous égards.

D'autres difficultés s'élevèrent au début de la guerre, car nous étions dès lors réduits presque exclusivement à nos propres ressources. Déjà au temps de la tension internationale, il devient presque impossible d'obtenir de l'étranger du bon matériel de guerre. Dès les hostilités, nous ne pouvons presque plus nous procurer certains métaux indispensables et d'autres matières premières. Pour l'exposé de ces difficultés, nous renvoyons au rapport du chef de l'état-major de l'armée, pages 114/115.

#### *b. Le développement de notre aviation.*

Les critiques du général sur la préparation du matériel et du personnel en vue de la guerre se concentrent surtout sur l'état de notre aviation. Elles donnent lieu à quelques observations.

Le rapport du général affirme que « nous n'avions pas, au sens propre, de stratégie, ni, encore moins, de politique de l'air » (p. 98). Nous devons avouer que nous ne sommes pas tout à fait au clair sur ce qu'il faut entendre par là. L'instruction et l'organisation matérielle étaient fondées sur l'idée que, dans une guerre future, notre espace aérien serait considéré comme partie du territoire national. Une stratégie et une politique de l'air comme celle des grandes puissances qui visent à l'expansion ne pouvaient certes pas entrer en considération pour nous.

C'est pour des raisons semblables que notre aviation ne formait pas une armée de l'air distincte de l'armée de terre et qu'elle n'était rattachée ni à un ministre de l'air, ni à une commission de défense aérienne. Dans nos modestes conditions, c'eût été, à notre avis, de l'hyperorganisation. Chez nous, l'aviation ne pourra jamais être autre chose qu'une « arme », incorporée à l'armée. Quoique très importante, elle ne jouit d'une situation spéciale qu'en raison de ses conditions et de ses moyens très particuliers. Il faut reconnaître qu'avant la guerre, la commission de défense nationale

ne s'est peut-être pas occupée assez à fond de l'aviation et que, insuffisamment au courant des problèmes techniques, elle a trop laissé le commandant de cette arme livré à lui-même et précisément dans des questions capitales. Là encore, cette expérience nous a servi et nous servira de guide. C'est ainsi que, rappelons-le, nous faisons maintenant participer le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions aux séances de la commission de défense nationale.

Le général écrit: « Comme on le voit, et en dépit du travail fourni au milieu de difficultés innombrables, cette « force », malgré ses états-majors constitués, ne représentait que l'embryon d'une division aérienne » (p. 100). Il convient précisément de mettre encore en lumière ces difficultés. C'est dans le domaine de l'aviation que le progrès technique s'est affirmé avec le plus de rapidité. La course à la supériorité du matériel volant s'est poursuivie intensément, même pendant la guerre.

Ce fut peu de temps avant la guerre qu'on se mit à développer rationnellement notre aviation. Auparavant nous ne disposions pas des gros crédits nécessaires. Pour une part, on acheta des avions à l'étranger; pour l'autre, on chercha à construire en licence. Mais nous n'avions pas, au début, les moyens de construire en Suisse selon nos propres modèles, car nous ne disposions pas d'une industrie aéronautique. A noter aussi qu'il se passe des années depuis les premières recherches en vue d'un nouveau type d'avion jusqu'à la remise d'avions en série à la troupe. Dans ces conditions, est-il étonnant qu'au début des hostilités nous n'ayons pas disposé d'une forte aviation et qu'on ait été obligé de voler avec un matériel dont une partie était périmée? Rappelons que des Etats dotés de moyens incomparablement plus considérables se sont trouvés alors dans une situation semblable.

Avant la guerre déjà, le département militaire fédéral s'était efforcé d'enrôler toutes les forces utilisables au service du développement de l'aviation. Le 25 mars 1936 fut formée une commission d'étude pour la navigation aérienne, dans laquelle collaboraient étroitement les techniciens militaires et les hommes de science. Nous ne pouvons cependant dissimuler que, pendant un temps assez long, la collaboration entre le service de l'aviation et le service technique militaire, dont les attributions comprenaient la fourniture des avions, n'a pas été aussi étroite qu'il l'eût fallu pour mener l'affaire à bonne fin.

C'est pourquoi le chef du département militaire, au commencement de 1941, chargea une commission d'experts de lui présenter des propositions en vue de mettre sur pied une organisation rationnelle de la fourniture d'avions en Suisse, ainsi que de régler la collaboration et de délimiter les responsabilités de tous les participants: le service de l'aviation et de la défense contre avions, le service technique militaire, les représentants de la science et ceux de l'industrie. En particulier, cette commission devait rechercher s'il était possible d'accélérer la construction d'avions et faire des propositions appropriées. Le 19 mai 1942, le département militaire décida la création de la fabrique fédérale d'avions à Emmen, établissement indépendant exploité en régie, et la subordonna directement au chef du service technique militaire. Cette entreprise avait déjà fonctionné sous des dimensions modestes dès 1936 comme succursale des ateliers fédéraux de constructions de Thoune.

La décision du département militaire du 15 janvier 1943 concernant la fourniture des avions militaires a mis au point, dans ce domaine, les responsabilités et la compétence. Elle a également institué une commission permanente pour la fourniture des avions militaires, chargée d'émettre des préavis sur toutes les questions de son ressort; cette commission se compose de représentants de l'armée, de la science, de l'industrie et de l'aviation civile. En même temps le service technique militaire subit les modifications correspondantes et le groupe de la fourniture des avions fut subordonné directement au chef de ce service.

L'idée essentielle qui animait tous ces efforts de production aéronautique militaire était celle de la fabrication nationale et de son développement en Suisse. Le problème le plus délicat et, à la fois le plus important, concernait la création de nos propres modèles d'avions.

La défense contre avions, en 1939, était également en devenir. Ses canons se fabriquaient entièrement en Suisse. La fabrication suisse des canons de défense contre avions, ainsi que des appareils de conduite du tir, des télémètres, etc., a, au début, exigé beaucoup de temps, mais elle a fait ses preuves au cours des années de guerre.

Quant aux projecteurs attribués aux troupes de défense contre avions, on les faisait venir de l'étranger avant la guerre, mais ensuite on ne put en obtenir livraison, de sorte que ce matériel dut aussi être conçu et fabriqué en Suisse; de ce fait, il ne fut mis en service qu'assez tard.

*c. La question des dispenses.*

Une des raisons du retard de notre production aéronautique à l'époque de la première mobilisation résidait, selon le rapport du général, dans l'absence de dispositions libérant les spécialistes de leur obligation d'entrer au service.

D'une manière générale, nous constatons d'emblée qu'avant la guerre, la grande importance des dispenses pour notre économie de guerre et pour la fourniture du matériel militaire n'était pas reconnue. Cette importance s'est encore accrue ultérieurement parce que, la guerre épargnant notre pays, le maintien en activité de notre économie pendant la longue période de service actif était d'un intérêt vital.

Conformément à la décision du département militaire fédéral du 25 octobre 1938 concernant les dispenses en cas de mobilisation de guerre, 3400 dispenses avaient été accordées à fin août 1939, 450 étaient préparées et environ 1200 dispenses étaient provisoirement établies en faveur de l'industrie laitière. Les 2150 dispenses dont bénéficiait l'industrie du matériel de guerre se répartissaient sur 142 entreprises.

En automne 1939, lorsqu'il apparut que notre pays ne serait pas entraîné, pour le moment, dans la guerre, le commandement de l'armée demanda d'urgence que la fourniture du matériel de guerre fût assurée. Le bureau chargé du service des dispenses se trouva ainsi devant des difficultés imprévues et ne fut pas en mesure de faire face à l'avalanche de requêtes émanant du service de la fourniture du matériel et de l'économie de guerre. D'autres circonstances encore rendirent la question particulièrement délicate: l'armée, en ce qui concernait son matériel, n'avait pas mobilisé dans des conditions normales, car elle se trouvait en pleine période de réarmement. Si, comme cela aurait dû être, toutes les armes nécessaires et tous les nouveaux engins avaient déjà été à disposition au moment de la mobilisation générale, on ne se serait pas trouvé dans la nécessité de mettre en action une fabrication considérable. Au milieu de mai 1940, par exemple, 9600 hommes furent mis au bénéfice de dispenses en vue de cette fabrication. Il y avait alors 32 700 dispenses régulières en vigueur; en juillet de la même année fut atteint le record de 38 000. Dans l'intérêt de l'instruction des troupes, le général se vit lui-même amené, le 22 mai 1940, à réduire à 8000 le nombre des dispenses accordées au service technique militaire pour la fourniture de matériel de guerre par l'industrie.

Le service technique militaire a fait des démarches énergiques et répétées pour obtenir la libération de militaires travaillant à la fourniture du matériel de guerre. Après avoir vainement protesté les 6 et 11 septembre, le chef de ce service écrivit le 12 à l'adjudance générale de l'armée qu'il fallait craindre de graves conséquences si les dispenses qu'il avait sollicitées n'étaient pas accordées. Il poursuivait en ces termes: « Nous avons trié nos demandes de façon à présenter en premier lieu les plus urgentes, celles qui concernent la construction d'avions et la défense aérienne. Le 14 octobre 1939, il écrivait au chef de la section des évacuations et dispenses: « Nous déclarons nettement que, pour des travaux urgents dans les domaines des armes de défense contre avions et du matériel volant, nous avons manqué et nous manquons encore de personnel parce que les demandes de dispenses ne sont pas traitées avec la célérité qui conviendrait. »

Ces graves difficultés empoisonnèrent pour un temps, au désagrément de chacun, les relations entre le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions, le service technique militaire et la section des évacuations et dispenses. Les propositions que l'adjutant général, dans son rapport, fonde sur son expérience des congés et dispenses (p. 312) devront être prises en considération pour la réglementation future.

*d. Mesures destinées à augmenter la production  
du matériel de guerre.*

Le général voit une autre cause de la lenteur de la construction aéronautique dans le fait que « les fabriques n'étaient pas appelées à travailler plus de 48 heures par semaine » (p. 100). Il ressort des dossiers du service technique militaire que l'accélération de la construction aéronautique par adjonction d'heures supplémentaires avait été l'objet de la plus grande attention avant la guerre et surtout au commencement de la guerre. Le service technique militaire s'est également efforcé de remplacer dans la mesure du possible le personnel mobilisé et d'obtenir une augmentation de la production grâce au travail par équipes et à des heures supplémentaires. Mais il ne faut pas oublier que ce travail supplémentaire n'a de rendement que jusqu'à une certaine limite. On ne peut surcharger le personnel que pour de courtes durées. En lui imposant des prolongations qui dépassent la normale, on réduit automatiquement l'intensité du travail et on rend illusoire le rendement des heures supplémentaires.



Dans les principales entreprises occupées à la construction d'avions, le nombre des heures supplémentaires, qui était de 5000 par mois au début de l'année 1939, atteignit un peu plus de 16 000 en septembre 1939, pour retomber à 12 500 à la fin de l'année en raison d'appels au service militaire.

Ce problème des heures supplémentaires nous amène à signaler aussi un autre facteur qui joue un rôle très marqué dans la construction des avions. L'avion de guerre se compose de milliers de pièces détachées; le délai dans lequel il peut être livré dépend de l'achèvement de la dernière de ces pièces. En automne 1939, le point névralgique de la production aéronautique résidait dans la question des moteurs: ceux-ci étaient en travail dans une entreprise dont le personnel était en grande partie incorporé dans les troupes frontières et n'était pas dispensé. A la demande du service technique militaire, des autorisations de travail supplémentaire pour 250 ouvriers furent accordées à cette usine le 9 septembre 1939. Aucune augmentation du temps de travail ne fut nécessaire pour les autres entreprises participant à la construction d'avions.

La longue durée de sa fabrication est un des traits caractéristiques du matériel de guerre moderne, si compliqué. Ainsi ce sont des mesures et des décisions prises avant 1944 qui ont déterminé les délais de livraison des avions, lesquels furent pour la plupart remis à l'armée vers la fin de la guerre.

*e. Les auxiliaires du commandant en chef.*

Le général expose que, lorsqu'il prit le commandement, il ne disposait pas, pour l'exercer, des moyens qui lui auraient permis de parer à l'insuffisante préparation des opérations et de prendre en toute liberté des décisions lourdes de conséquences.

Cette déclaration ne désigne malheureusement pas les moyens qui manquaient; elle se rapporte sans doute à la constatation, formulée dans le cours ultérieur du rapport, qu'au début du service actif il n'existait pas d'état-major constitué d'auxiliaires directs du commandant en chef, de quantité et de qualité suffisantes. C'est la raison pour laquelle fut formé l'état-major dit « personnel » du général, dont l'utilité, comme le montre le rapport du chef de l'état-major général, peut être l'objet d'opinions fort diverses. Quoi qu'il en soit, le général avait incontestablement le droit de se constituer un état-major personnel et de choisir à son gré ses collaborateurs.

A notre avis, ceci ne signifie cependant pas que cet instrument aurait dû exister d'emblée et qu'il y ait lieu de le constituer une fois pour toutes comme élément organique. Il nous paraît plus indiqué de laisser au commandant en chef les mains entièrement libres à ce sujet et de faire abstraction d'une réglementation législative.

Le général, en vertu de l'article 209 de l'organisation militaire, avait le droit de libre décision dans toutes les questions de personnel. Il l'a exercé pendant tout le service actif, en procédant lui-même à tous les transferts du commandement des unités d'armée. C'est uniquement pour la nomination du chef de l'état-major général, selon l'article 205 de l'organisation militaire, que le Conseil fédéral est compétent, après audition préalable du général. Le Conseil fédéral y a d'ailleurs procédé conformément au préavis du général qui venait d'être nommé.

Avant de terminer ce chapitre sur notre préparation, nous voudrions rappeler une fois encore dans quelles conditions pénibles et par quelles mesures hâtives nous avons dû, dès le début de la guerre, compléter ce qui manquait encore. On disposait, pour fabriquer, de beaucoup moins de matériel et de personnel que ce n'avait été le cas en temps de paix. Et pourtant nous nous trouvions dans les conditions relativement avantageuses d'un « service actif » et non pas en état de guerre. Nous ne pouvons compter à tout jamais sur ce destin favorable. C'est ce qui doit nous inciter à profiter du calme du temps de paix pour recenser avec soin les nécessités de notre défense nationale et pour nous assurer avec prévoyance ce dont nous aurons un besoin absolu en temps de guerre.

## II. LE SERVICE ACTIF

### 1. Les relations entre le Conseil fédéral et le général.

#### *a. Observations générales.*

Aucun des trois derniers services actifs de guerre — ni celui de 1870 à 1871, ni celui de 1914 à 1918, ni enfin celui de 1939 à 1945 — ne s'est passé sans divergences d'opinions entre le Conseil fédéral et le général. Dans chacun de ces cas, le commandant en chef et le Conseil fédéral, pour accomplir leurs difficiles missions, puisaient leur force dans un même idéal : le maintien de l'indépendance nationale. La cause des difficultés qui se produisirent réside dans les circonstances elles-mêmes et doit certainement être attribuée au manque de clarté des textes légaux. Lorsque des questions de défense nationale provoquent de semblables divergences d'opinions, on peut présumer qu'elles proviennent d'une délimitation trop vague des attributions et des responsabilités. Un défaut de clarté dans la réglementation de la subordination, telle est la cause des divergences de vues qui se sont occasionnellement produites entre le Conseil fédéral et le général lors de chaque occupation des frontières.

Constatons qu'au cours de ce dernier service actif, les relations entre gouvernement et commandant en chef ont, somme toute, été vraiment bonnes et confiantes. La collaboration s'est toujours inspirée du même but élevé, commun aux deux autorités. Plus d'une fois, l'une ou l'autre des parties a fait passer ses conceptions personnelles et ses désirs après les considérations tirées d'une vue d'ensemble. Fréquemment le Conseil fédéral, si convaincu qu'il fût de la justesse de son raisonnement, a acquiescé à des demandes que le général formulait en sens opposé; dans l'intérêt du pays, il préférait éviter des conflits et ne pas compromettre le tout à propos d'une question particulière. Des deux côtés, on s'efforça continuellement de rapprocher les conceptions divergentes.

Il est inévitable que des divergences d'opinions naissent à l'occasion entre ceux qui envisagent les problèmes de points de vue différents. Mais nous nous demandons s'il était nécessaire de mentionner ces discussions dont des divergences initiales furent l'objet, du moment qu'elles ont pu être aplanies au cours des délibérations. Pendant le service actif, le Conseil fédéral et le département militaire se sont toujours efforcés de se mettre d'accord avec le général sur les nombreux et difficiles problèmes à résoudre

en commun. Et chaque fois, sinon du premier coup, du moins dans la suite, on réussit à trouver une solution satisfaisante pour les deux autorités. Le général lui-même constate dans son rapport (p. 59/60), à propos d'une divergence relative à une mise sur pied, que « ce fut, de toute la guerre, la seule circonstance où un désaccord se produisit sur une décision qui pouvait avoir des conséquences capitales pour la suite des opérations ». A nos yeux, cette décision — sur laquelle nous reviendrons d'ailleurs — ne pouvait pas avoir des conséquences si importantes; mais là aussi, une entente put se faire.

Les relations entre le chef du département militaire et le général ont été, en particulier, empreintes du sentiment de leur commune responsabilité et d'une confiance réciproque. C'est ce que prouvent divers passages de la correspondance échangée entre eux.

Après que le chef du département militaire eut félicité le général pour son 70<sup>e</sup> anniversaire, le général lui écrivit le 24 octobre 1944:

« Votre tâche et la mienne ne se confondent pas. Elles ne sont pas concurrentes: elles se complètent. Lors même que nous ne tombons pas toujours d'accord sur certains points, ces divergences de vues sont dans l'ordre des choses, conformes aux lois de la nature. Mais ce qui importe, c'est l'entente où nous nous rencontrons sur l'essentiel, c'est-à-dire notre dévouement, corps et âme, à la tâche commune, unique, devant laquelle tout s'efface: la défense de notre cher et beau pays.

Quand je songe à votre mission, je me représente volontiers à quel point elle est délicate, et je serais souvent tenté de la croire plus délicate encore que la mienne... Puisse la reconnaissance de l'armée et de son chef pour les efforts que vous accomplissez, en particulier afin de doter nos milices d'un armement et d'un équipement modernes, vous soutenir dans les moments — chacun de nous en traverse — où la lutte nous paraît plus ardue.

Je suis heureux que mon anniversaire me fournisse l'occasion de vous exprimer ces sentiments, mieux que je ne puis le faire dans la suite de nos préoccupations habituelles. »

Dans sa lettre adressée au général le 30 décembre 1944, le chef du département militaire s'exprimait notamment comme suit:

« ... Mon Général, je suis heureux de constater à nouveau que, dans l'année qui prend fin, aussi bien que précédemment, les problèmes que

nous avons eu à traiter ensemble ont pu être résolus en très bonne intelligence. Je ne doute pas que, dans l'avenir, il sera également possible d'accomplir dans la confiance réciproque les tâches qui se poseront. Nous poursuivons le même but; c'est pourquoi nous ne saurions nous passer du contact nécessaire. Je vous assure, mon Général, que je ferai tout pour rendre possible une heureuse collaboration.»

Le général répondit le 4 janvier 1945 dans le même sens, exprimant l'espoir que, dans l'avenir comme dans le passé, l'accord pourrait s'établir sans peine.

Cette correspondance fut échangée bien peu avant la fin de la guerre. Nous avons été, dès lors, des plus étonnés de trouver dans le rapport final du général une relation des faits qui s'écartait des déclarations répétées constatant la bonne intelligence mutuelle.

Avant d'aborder séparément quelques-unes des divergences d'opinions, il nous importait d'établir qu'elles ne sont jamais allées si loin que de détruire, ou de troubler seulement, les rapports fondamentaux de confiance entre le Conseil fédéral et le chef du département militaire d'une part et le commandant en chef de l'armée d'autre part. Que des oppositions aient surgi sur certains points déterminés, nous l'avons déjà dit, et nous avons indiqué leurs sources. Quant à savoir dans quelle mesure le général devrait être subordonné au gouvernement fédéral pour que les causes de divergences de vues soient supprimées autant que possible, c'est une question que nous traiterons plus loin dans notre dernier chapitre (chap. III, lettre *m*).

Anticipons cependant en signalant ici une importante source de divergences. Elle réside dans le texte équivoque et, par conséquent, diversement interprété, de l'article 210 de l'organisation militaire, qui traite du pouvoir de décider la mise sur pied des troupes en temps de service actif. A l'exception du seul cas vraiment clair — celui où notre pays entre directement en guerre —, on peut toujours avoir et soutenir des opinions diverses lorsqu'il s'agit d'apprécier la nécessité d'une levée de troupes. La question n'est pas exclusivement militaire. Elle touche à la haute politique et, dans une large mesure, à l'économie publique. Les considérations économiques ont d'autant plus de poids qu'il s'agit de maintenir pour un long délai notre neutralité armée. La balance de toutes les considérations qui entrent alors en concours ne peut être faite que par le gouvernement lui-même, non par le commandant en chef. Il faut donc réserver au Conseil

fédéral non pas le seul droit de participer à la décision, mais celui de décider lui-même.

S'il est parfois arrivé au Conseil fédéral, examinant les mesures qui lui étaient proposées, de tenir des considérations politiques, financières, économiques ou juridiques pour plus importantes que les préoccupations militaires, il est erroné cependant d'en tirer la conclusion que « l'opinion du Conseil fédéral n'est pas toujours, autant qu'on pourrait le croire, celle d'un « collègue » dont tous les membres jouissent d'une égale influence ». Le général se méprend également lorsqu'il croit que, comme il le dit à la page 235, les membres du Conseil fédéral se laissent guider, dans les délibérations, par les soucis de leur propre département et ne se tiennent pas pour responsables de la situation militaire. Tous les membres du Conseil fédéral ont toujours prêté la plus grande attention aux besoins militaires.

Dans ces questions de levées de troupes, pas plus d'ailleurs que dans les autres affaires de l'armée, le chef du département militaire ne pouvait se faire exclusivement l'avocat de l'armée au sein du Conseil fédéral, comme le général l'avait souhaité en diverses occasions. En sa qualité de membre du gouvernement, il lui incombe d'examiner et de défendre l'ensemble des intérêts du pays; les intérêts de l'armée n'en sont qu'un aspect, auquel il voue naturellement une attention particulière. Dans chaque cas, il fut précieux au Conseil fédéral de connaître aussi bien l'opinion du commandant en chef que celle du chef du département militaire. Ce dernier a toujours eu à cœur d'informer non seulement le Conseil fédéral, mais encore les membres du parlement siégeant dans les commissions des pouvoirs extraordinaires, de gestion et des finances sur la situation militaire, la nécessité de lever des troupes, les besoins de l'armée en matière de crédits, armement, instruction, ouvrages fortifiés, congés et dispenses, etc. C'est précisément dans les milieux parlementaires qu'on signalait sans cesse les difficultés contre lesquelles luttait l'économie suisse, l'importance qu'il y avait à limiter les mises sur pied au strict nécessaire, enfin la nécessité de réduire les dépenses militaires. Il en résultait, pour le chef du département militaire, l'obligation d'exercer son influence sur l'armée, en insistant principalement sur les répercussions et les besoins d'ordre économique. C'est en regard à toutes ces circonstances qu'il recommanda des services de relève courts dès que la situation politico-militaire de la Suisse l'eut permis. Si l'on voulait éviter que des éléments essentiels de notre capacité de résis-

tance ne subissent un grave préjudice, il fallait que des hommes, des chevaux et des véhicules fussent en temps voulu et en nombre suffisant à la disposition de notre économie.

Dans ces questions, il faut le souligner, le Conseil fédéral a trouvé de la compréhension chez le général.

*b. La liaison Conseil fédéral—général.*

Le général laisse percer son regret lorsqu'il relate que le Conseil fédéral ne l'a pas entendu (p. 58 et 256) et n'a eu aucune connaissance d'une « note » qu'il avait remise (p. 171/172). Il considère comme « indiqué » que, dans certains cas, le général soit « automatiquement appelé à participer, à titre consultatif, aux séances du Conseil fédéral » (p. 240). En revanche, il reconnaît ce qui suit: « Je pouvais, certes, voir, chaque fois que je le désirais, le chef du département militaire, par l'entremise duquel je correspondais, en principe, avec le Conseil fédéral » (p. 256). Il y avait donc, du général au Conseil fédéral, une liaison constante et rapide par la voie naturelle, celle qui passait par le conseiller fédéral chargé des affaires militaires. Celui-ci a, d'autre part, toujours tenu le général au courant de la manière de voir du Conseil fédéral et des opinions exprimées en séance des commissions parlementaires. De plus, le chef du département militaire a toujours renseigné sans réticence le Conseil fédéral sur les mémoires, requêtes et opinions du général. Ce dernier l'a reconnu par écrit à plusieurs reprises.

Le Conseil fédéral n'a jamais pris une décision de principe contre la convocation du général à ses séances et il n'a non plus jamais écarté une demande dans laquelle le général aurait exprimé le désir d'être entendu.

Le général a participé à six séances du Conseil fédéral:

- le 1<sup>er</sup> septembre 1939 à l'occasion de la première mobilisation générale;
- le 10 novembre 1939 au sujet d'un rappel au service;
- le 19 mars 1940 en particulier pour traiter la question de savoir si la censure de la presse devait passer de l'armée à l'autorité civile;
- le 10 mai 1940 au sujet de la deuxième mobilisation générale;

- le 9 mai 1941            au sujet de l'état de préparation de l'armée et d'un plan de relève. Il s'agit ici d'une conférence qui eut lieu entre quatre membres du gouvernement et le général au domicile du conseiller fédéral qui était alors président de la Confédération;
- le 4 juin 1945            lors de sa libération de commandement.

D'autres conférences réunissant le Conseil fédéral *in corpore* et le commandant en chef de l'armée ne furent pas demandées, ni d'un côté, ni de l'autre. Même lorsque fut prise la décision de ramener le gros de l'armée dans le réduit — décision qui pouvait être particulièrement lourde de conséquences en politique intérieure et dans le domaine économique — le général n'a nullement demandé à participer à une séance du Conseil fédéral, bien qu'il y eût pour cela plus de raisons qu'il n'y en eût jamais dans la suite.

La question de l'audition du commandant en chef par le Conseil fédéral *in corpore* est traitée, dans le rapport du général, à propos des levées de troupes de juin 1944. La situation était la suivante:

Dans sa séance du 6 juin 1944, le Conseil fédéral n'avait pas cru pouvoir donner suite intégralement aux propositions du général; celui-ci écrivit le même soir au chef du département militaire: « Tout en vous exprimant ma reconnaissance pour la compréhension dont vous avez témoigné lorsque nous avons examiné ensemble, sur le plan de notre sécurité nationale, mes propositions de cet après-midi et que nous sommes tombés d'accord, je vous prie de vouloir bien faire tenir copie de cette lettre à Monsieur le Président de la Confédération et à Messieurs les Conseillers fédéraux. »

Dans cette lettre, les raisons invoquées par le général pour requérir des levées de troupes étaient, encore une fois, exposées dans le détail. Comme il l'avait désiré, des copies furent aussitôt remises aux membres du Conseil fédéral.

Le 10 juin on aboutit à une entente conciliant les conceptions du général et du Conseil fédéral.

Si le général avait exprimé le désir de participer personnellement à une séance du gouvernement fédéral ou si celui-ci avait eu l'idée que le général attachait du prix à assister à une séance, le Conseil fédéral n'aurait pas hésité à répondre à ce désir. Mais ce ne fut que dans sa lettre du 14 juin



au chef du département militaire, donc après que la divergence de vues avait été aplanie, que le général se plaignit de n'avoir pas été convoqué aux séances du Conseil fédéral. Il se voyait, écrivait-il, amené à émettre cette protestation parce que plusieurs membres du parlement, lors d'une inspection de matériel de guerre à Thoune, le 10 juin, s'étaient déclarés stupéfaits de ce qu'il n'ait pas participé aux séances du Conseil fédéral.

Dans une longue lettre du 23 juin 1944 que, sur mandat du Conseil fédéral, le président d'alors adressa au général, on lit entre autres :

« Dans sa séance du 9 juin, le Conseil fédéral, tout en maintenant son refus de mobiliser toute la couverture-frontière, a examiné s'il convenait que vous fussiez entendu par le Conseil fédéral *in corpore*, par une délégation ou par le président de la Confédération. Le chef du département militaire déclara accepter n'importe laquelle de ces solutions, mais reçut du Conseil fédéral la mission d'arriver à une entente avec vous. Il s'acquitta de cette mission l'après-midi du même jour à votre quartier-général à Interlaken; c'est là que fut adoptée la solution que vous connaissez et qui figure dans l'arrêté du Conseil fédéral du 10 juin ... »

Nous déclarons formellement que ni lors de la délibération mentionnée plus haut, ni aucune autre fois, le Conseil fédéral n'a refusé par principe de discuter avec vous soit *in corpore*, soit par une délégation, les questions de défense nationale. Dans le cas présent, il l'a estimé superflu, parce que le chef du département militaire avait fait sa proposition primitive en plein accord avec votre idée et l'avait soutenue, et parce qu'au cours des multiples conférences que vous avez eues avec lui, vous n'avez jamais proposé, ni même émis le vœu que le Conseil fédéral vous entendît. »

Le 27 juin 1944, le général écrivit au chef du département militaire :

« Si les circonstances du début de ce mois nous permettent, Monsieur le Conseiller fédéral, de faire toute clarté sur ces points essentiels (il s'agit de l'interprétation des art. 208 et 210 de l'organisation militaire) et d'assurer à l'avenir une exécution plus rapide et plus certaine des mesures destinées à assurer la sécurité du pays, je ne regretterai pas ces circonstances et je me féliciterai de l'appui que j'aurai trouvé près de vous en cette occasion comme de celui que vous m'avez donné en d'autres occasions, et, tout récemment encore à propos des manœuvres d'hiver et du printemps. »

Il convient de relever qu'en tout temps, le général a été reçu chaque fois qu'il le désirait non seulement par le chef du département militaire,

mais encore par le président ou d'autres membres du Conseil fédéral. Ce contact était très étroit. Il y a eu également, en dehors du palais fédéral, de libres entretiens du Conseil fédéral ou de certains de ses membres avec le général. Le chef du département militaire a toujours attaché une grande importance à la collaboration en bonne intelligence et à un contact personnel étroit avec le général. Il cherchait à le rencontrer chaque fois que l'occasion s'en présentait, que ce fût dans son bureau, au quartier-général ou lors de manifestations et réunions en dehors de leurs cabinets de travail. Abstraction faite de la lettre susmentionnée du 14 juin 1944, le général ne s'est jamais exprimé sur une insuffisance des contacts.

### *c. Les époques périlleuses.*

Ce qui suscita parfois des opinions opposées sur l'urgence et l'ampleur de certaines levées de troupes, ce fut naturellement la manière, pas toujours identique, en laquelle le commandement de l'armée, d'une part, le gouvernement, de l'autre, apprécieraient la situation politico-militaire et les dangers qu'elle pouvait recéler.

Le général écrit aux pages 18/19 de son rapport que « le plus grand risque stratégique que nous ayons encouru de toute la guerre peut-être s'inscrit à ce début de septembre 1939 où, faute de pouvoir choisir immédiatement entre des plans dressés ou des études, nous n'aurions pu exécuter une décision stratégique soudaine dans les conditions les plus rapides et les plus sûres. » Le Conseil fédéral, nous l'avons démontré plus haut à propos des plans d'opérations, ne peut partager cette opinion. Au surplus il n'estime pas que la situation en automne 1939 ait été l'une des plus menaçantes pour la Suisse.

En revanche, on a été unanime dans l'estimation du danger qui menaçait notre pays au début de la campagne de l'ouest, en mai 1940. Cette concordance des vues trouva son expression dans la décision de rappeler l'armée sous les drapeaux. Auparavant déjà, le commandant de l'armée et le Conseil fédéral s'étaient entendus, dans les grandes lignes, sur les mesures à prendre en cas d'attaque brusquée. Les préparatifs nécessaires furent faits. C'est ainsi que, le 18 avril 1940, le Conseil fédéral prit, à toute éventualité, un arrêté sur la mobilisation générale de l'armée (mobilisation de guerre en cas d'attaque par surprise) et habilita le général, pour le cas où les circonstances l'exigeraient, à décréter immédiatement de son propre

chef la mobilisation de toute l'armée. Le même jour le général et le Conseil fédéral émirent en commun des « Instructions aux militaires qui ne sont pas sous les armes, concernant la conduite à tenir en cas d'attaque par surprise ». Celles-ci contenaient entre autres le paragraphe suivant, si important pour la lutte contre le défaitisme et la propagande ennemie :

« Les nouvelles répandues par radio, par tracts ou par tous autres moyens, mettant en doute la volonté de résister du Conseil fédéral et du commandement de l'armée, doivent être considérées comme des mensonges de la propagande ennemie. Notre pays s'opposera jusqu'au bout et par tous les moyens à l'agresseur, quel qu'il soit. »

Cette mesure, prise au milieu d'avril, correspondait à une juste appréciation du danger dont la menace s'était aggravée et contribua à tranquilliser le peuple. Si, après la seconde mobilisation, en mai 1940, une certaine inquiétude, bien naturelle d'ailleurs, se manifesta, spécialement dans les régions exposées de la frontière, on ne peut cependant pas parler d'un « vent de panique », d'un « mouvement de panique », d'un « vaste exode en direction de la Suisse romande », comme le fait le général à la page 26 de son rapport.

La situation, de l'avis du Conseil fédéral, a été très critique pour nous en été 1940, après la fin de la campagne de France et l'entrée de l'Italie en guerre, alors que l'armée allemande maintenait un grand nombre de divisions rassemblées au nord de notre pays et que plusieurs divisions blindées stationnaient le long du Jura français. On pouvait s'attendre à une action rapide du vainqueur envahissant notre pays par le nord et l'ouest. Les relations diplomatiques avec l'Allemagne étaient tendues. Des aviateurs allemands avaient été abattus en combats aériens au-dessus de notre territoire et la susceptibilité de nos voisins du nord en avait été éveillée. Les passages de bombardiers nocturnes anglais engagés contre l'Allemagne et, parfois, contre l'Italie du nord, étaient exploités par la propagande allemande. Cette période particulièrement périlleuse dura jusqu'au moment où les armées allemandes se trouvèrent engagées sur les théâtres d'opérations balkaniques et russes.

En mars 1943, au moment où, du côté allemand, l'attaque de la Suisse semblait très sérieusement envisagée, il était plutôt douteux que nous fussions prêts à la recevoir, et le Conseil fédéral appuie pleinement l'observation du général selon laquelle « l'économie d'une nouvelle mobilisation

fut certainement alors un des plus grands risques que nous prîmes pendant toute la guerre. » A ce moment-là, le général ne présenta aucune requête tendant à l'augmentation des effectifs sur pied.

Enfin la situation à l'époque de « l'invasion », amplement traitée par le général dans son rapport (pages 56 à 60), exige un exposé approfondi de l'opinion du Conseil fédéral.

Ici encore, il faut relever les conceptions divergentes du général et du Conseil fédéral dans l'appréciation de la situation. Tandis que le général estimait le danger plus grave au lendemain qu'à la veille de l'invasion, le Conseil fédéral considérait le débarquement comme éclaircissant une situation inquiétante et comme l'ayant, dès lors, détendue.

Pour notre pays, il y avait toujours un danger latent d'être attaqué par la Wehrmacht lorsque les armées allemandes n'étaient pas occupées sur d'autres champs de bataille. Tel fut le cas à fin mai et au commencement de juin 1944. Après la grande offensive d'hiver des Russes, le calme régnait depuis des semaines sur le front oriental. D'autre part, l'invasion se faisait toujours attendre. Le haut-commandement allemand avait le temps de réorganiser ses troupes et de combler les vides. Il pouvait dès lors engager une entreprise contre la Suisse.

Lorsque, aux premiers jours de juin 1944, le chef du département militaire, renseigné par l'officier de liaison de l'état-major de l'armée, apprit que 20 à 30 divisions étaient rassemblées dans l'Allemagne du sud, il recommanda de lever des troupes de renfort. Le 5 juin, la situation fut discutée à l'état-major de l'armée en présence du général; il fut décidé de proposer au Conseil fédéral de mobiliser toute la couverture-frontière, les troupes d'aviation et d'autres troupes encore. Le général convoqua les commandants de corps à Berne pour le 6 juin au matin, afin de discuter le plan des appels au service.

Dans la nuit du 5 au 6 juin, les Alliés débarquèrent en Normandie. Le général et les commandants de corps maintinrent néanmoins leurs propositions de mise sur pied et prièrent le chef du département militaire de proposer au Conseil fédéral cette mobilisation. Le général considérait les mesures demandées comme une précaution à prendre pour couvrir une éventuelle mobilisation générale.

L'après-midi du même jour, le Conseil fédéral eut à 16 heures une séance extraordinaire et se prononça sur ces propositions. Il exprima l'opinion

que, pour le moment, la mobilisation de toute la couverture-frontière ne s'imposait pas et que les troupes dont la mise sur pied pourrait se révéler nécessaire pour renforcer la couverture-frontière devaient être convoquées par cartes postales et dans un délai pas trop court. Le général fut autorisé à appeler au service les troupes d'aviation, les troupes de défense contre avions nécessaires à la protection des aérodromes et trois brigades légères sans les dragons. Aussitôt après cette séance, soit à 17 h. 30, le chef du département militaire expliqua verbalement au général les raisons de cette décision. La seule différence entre la proposition du général et la décision du Conseil fédéral consistait dans l'ampleur et le mode de la mise sur pied de la couverture-frontière.

On avait eu connaissance le matin même de l'invasion survenue dans la France du nord-ouest; les nouvelles parvenant dans le courant de la journée la confirmèrent toujours plus nettement. Le Conseil fédéral estima qu'elle apportait plutôt un allègement à notre situation; il ne put, en conséquence, se décider à compromettre le ravitaillement du pays par des mesures qui auraient jeté le désarroi dans les travaux agricoles. A cela s'ajoutèrent des considérations de nature financière et la crainte d'alarmer inutilement le peuple par des affiches de mobilisation enjoignant d'entrer au service *immédiatement*.

De l'avis du Conseil fédéral, le haut commandement allemand ne pouvait plus se permettre d'ouvrir un nouveau champ de bataille dans le dos du front qui venait de s'établir au nord-ouest de la France. Pour le moment, il n'y avait plus guère à compter avec la nécessité de la mobilisation générale que devaient préparer, au gré du commandement de l'armée, les mesures envisagées. Dans la conversation qu'il eut avec le chef du département militaire après la séance du Conseil fédéral, le général souleva des objections, mais se déclara prêt à revoir la question avec ses collaborateurs et à faire ensuite rapport.

Sur la base d'un mémoire dûment motivé du général, une nouvelle conférence entre le chef du département militaire et le général eut lieu à Berne le 8 juin; le chef de l'état-major général y participait. Bien qu'entretemps il eût été reconnu que le débarquement des Alliés en Normandie constituait pour l'armée allemande une sérieuse menace et que le haut commandement allemand était obligé de tout mettre en œuvre pour le combattre, le général maintint sur tous les points son opinion primitive.

Dans sa séance du 9 juin, le Conseil fédéral considéra derechef une mobilisation de toute la couverture-frontière comme superflue. Au sortir de la séance, le chef du département militaire se rendit à Interlaken afin d'arriver à une entente avec le général. Il y réussit. Dans une séance extraordinaire du 10 juin au matin, le Conseil fédéral a adhéré à la solution transactionnelle convenue entre le général et le chef du département militaire. Le général fut autorisé à mobiliser, sans utiliser l'affiche jaune et dans une mesure réduite, des troupes frontières, dans l'idée que de larges mises en congé seraient octroyées aussitôt que possible et que, si la situation le permettait, le nombre des hommes mobilisés serait abaissé.

Dans sa lettre du 14 juin 1944 au chef du département militaire, le général déclara être pleinement d'accord avec lui: il fallait en tout cas éviter une crise entre le gouvernement et le commandant en chef de l'armée. A ce sujet, le président de la Confédération écrivit au général le 23 juin 1944: « . . . . Avant tout il serait erroné, à notre avis, de parler d'un conflit ou d'une crise de confiance. Sans doute, au cours des tractations, une divergence d'opinions est-elle apparue temporairement, mais elle a pu être aplaniée par une entente entre vous et le chef du département militaire ».

Le général reconnaît lui-même dans son rapport (page 60) que les événements ont donné raison au Conseil fédéral. Pour celui-ci, il s'agissait avant tout de limiter au strict minimum, dans l'intérêt de l'économie nationale, les levées de troupes nécessitées par la situation militaire. Or les propositions primitives du général tendaient à mobiliser, en tant qu'elles n'étaient pas sous les armes, les troupes de couverture frontière des quatre fronts. Les affiches jaunes les auraient convoquées à une entrée immédiate au service. 110 000 hommes auraient été ainsi appelés.

Encore une observation à ce propos: on ne saurait rabaisser le système de mise sur pied par cartes postales sous le prétexte « qu'il faisait penser aux exercices ou même aux cours de répétition ». C'était pourtant un procédé introduit par le commandement de l'armée lui-même; l'opinion générale le considérait comme approprié, et, à l'expérience, il avait donné toute satisfaction. Il permet de mobiliser sans bruit n'importe quel corps de troupes et complique grandement le contrôle par l'étranger. Il fut employé, par exemple, pour la mobilisation partielle de guerre de 1943 dans le « cas sud » et ne souleva alors aucune émotion à l'étranger.

C'est en automne 1944 seulement, alors que les armées alliées avaient dépassé Paris et que les troupes débarquées au sud de la France remon-

taient la vallée du Rhône que la situation militaire de la Suisse s'aggrava. Des combats pouvaient empiéter sur notre territoire. Le chef du département militaire suggéra au général de rassembler des unités d'armée entières en situation d'attente afin d'éviter, si possible, une mobilisation générale. Cela nous semblait d'autant plus nécessaire que, à l'état-major de l'armée, régnait l'opinion qu'il convenait d'abord d'attendre et, ensuite, de proposer la mobilisation générale. Celle-ci aurait, pendant une courte période, paralysé la vie économique du pays.

Rappelons encore que dans sa session de septembre 1945, le Conseil national a été complètement renseigné sur les périodes dangereuses par la réponse aux interpellations Bringolf et Dietschi.

*d. Les démarches du général pour obtenir le droit de lever certaines troupes (décembre 1941).*

La question du droit de lever des troupes se posa, quant au principe, lors de l'affaire que relate le général à la page 241 de son rapport: « C'est ainsi qu'en décembre 1941, le Conseil fédéral refusa de m'autoriser à mettre sur pied, préalablement à une mobilisation générale, les troupes affectées à la protection des voies transalpines et à la couverture de la mobilisation. » Voici ce dont il s'agissait:

Par lettre du 10 décembre 1941, le général renseigna le chef du département militaire sur la situation générale et constata que, du point de vue militaire, elle s'était aggravée dernièrement pour notre pays, de sorte qu'il fallait compter avec la possibilité de devoir ordonner d'un jour à l'autre des mesures de prévoyance pour préparer l'armée. Il expliquait en particulier: « Il s'agit en première ligne ici de la mobilisation de toutes les troupes d'aviation et de défense contre avions; il est indispensable qu'elle ait lieu assez tôt pour que ces troupes soient prêtes à l'action avant la remobilisation de l'armée. A cet effet, on doit compter un délai de 3 à 4 jours (mobilisation par cartes postales). En outre, une mobilisation préventive, à titre d'évacuation, est nécessaire pour les troupes combattantes qui se recrutent dans les régions exposées de la frontière et dont la mise sur pied, en cas d'attaque par surprise, serait compromise, voire rendue impossible. De plus, préalablement à une mobilisation générale, il est indispensable de garantir le fonctionnement des destructions sur nos chemins de fer de transit et d'organiser fortement dans certains secteurs un service de

sûreté pour couvrir la mobilisation générale de l'armée et les marches de concentration dans le réduit. En cas de changement de la situation, ces mesures doivent être prises d'une heure à l'autre; c'est pourquoi je vous prie de me conférer par arrêté du Conseil fédéral le pouvoir de prendre ces mesures préparatoires *avant* une mobilisation générale si la situation venait à s'aggraver. »

La détermination du Conseil fédéral à l'égard de cette proposition fut notifiée au général par lettre du 16 décembre 1941 en ces termes: « Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a aucune nécessité à conférer d'avance un pouvoir général. Il compte au contraire, le cas échéant, sur les propositions de l'armée. Si, de lui-même, le Conseil fédéral devait considérer comme nécessaire un renforcement des troupes, il ne manquerait pas de prendre immédiatement contact avec le commandement de l'armée. »

Le général exprima son regret de cette décision et répondit le 21 décembre 1941: « ... Dans ce cas particulier plus que jamais il importera d'agir avec une extrême rapidité. Je crains fort qu'en suivant la voie du service, on ne provoque des retards difficilement évitables; c'est une grande responsabilité qu'assume ainsi le Conseil fédéral. »

Si le Conseil fédéral a écarté l'habilitation du général à lever des troupes préventivement, c'est qu'il s'agissait non pas de prendre une décision fondée sur l'appréciation d'une situation donnée, mais bien de régler en principe le droit de lever des troupes. Il ne voulait pas abandonner sans que ce fût inéluctable le droit d'apprécier la nécessité d'une mise sur pied.

Pour le cas d'une attaque par surprise, le général, comme nous l'avons déjà dit, avait reçu du Conseil fédéral dès le 18 avril 1940 et pour la suite du service actif, le pouvoir d'ordonner immédiatement de son propre chef la mobilisation de toute l'armée.

#### *e. Les exercices de mobilisation.*

La détermination prise par le Conseil fédéral dans la question des mises sur pied pour exercices de mobilisation était également indépendante de toute vue sur la situation du moment. Ici aussi il s'agissait des principes. Le Conseil fédéral approuvait ces exercices envisagés pour eux-mêmes et ne leur a jamais fait l'opposition à laquelle pourrait faire croire la phrase



employée par le général à la page 134 de son rapport: « Le Conseil fédéral m'accorda enfin le droit ... »

Le général a fait connaître au chef du département militaire, à destination du Conseil fédéral, pour la première fois le 24 juin 1941 en termes généraux, puis le 29 août de la même année par un exposé détaillé, son intention de procéder à des exercices de mobilisation d'unités d'armée entières. Le 11 septembre 1941, le chef du département militaire lui répondit entre autres: « Après en avoir conféré au Conseil fédéral, nous pouvons vous faire savoir que nous approuvons des exercices de cette nature parce qu'ils contribuent à vérifier la préparation de notre armée. »

Le premier exercice de mobilisation commença le 23 février 1942. Le général avait l'intention de faire le deuxième exercice déjà le 16 mars 1942. Le chef du département militaire lui objecta le 2 mars 1942: « L'exercice de mobilisation qui vient de se terminer dans le cadre de la 7<sup>e</sup> division a été extraordinairement instructif et a suggéré beaucoup d'idées ... Le deuxième exercice, s'il doit commencer le 16 mars sous la forme que vous avez proposée, ne pourra utiliser que pour une faible part les expériences du premier. Eu égard à ce qu'elles ont coûté en espèces et en consommation de matériel (pneus, essence), il serait désirable d'en tirer plus de profit. ... Enfin il faut songer que ce deuxième exercice de mobilisation tombe à une époque où nos agriculteurs peuvent se trouver déjà en plein travail d'ensemencement. »

A ces observations le général répliqua que le deuxième exercice devait avoir lieu sur une tout autre base. L'ordre de marche ne serait plus notifié par cartes postales, mais par affiches. Il ne serait donc pas nécessaire d'attendre que les enseignements du premier exercice aient été récapitulés.

En dépit de sérieuses objections dirigées spécialement contre la convocation par affiches, le Conseil fédéral, dans sa séance du 10 mars 1942, a finalement consenti à un deuxième exercice de mobilisation du 16 au 21 mars 1942. Il en informa le général comme suit: « Si le Conseil fédéral a adhéré à votre proposition et autorisé un exercice qui, forcément, donnera aux tiers des vues sur l'orientation de notre mobilisation, c'est en partant de l'idée que cet inconvénient restera moindre que l'utilité de l'exercice et que l'armée doit assumer l'entière responsabilité. »

Le commandement de l'armée prit des mesures limitant les possibilités d'espionnage. Néanmoins, diverses procédures de justice militaire firent

constater une activité particulièrement intense des espions au sujet de ce deuxième exercice de mobilisation. Déjà avant qu'il eût lieu, le service allemand de renseignements en avait connaissance. Les corps de troupes mis sur pied, leurs lieux de stationnement, les emplacements de rassemblement ou de fourniture des chevaux et véhicules furent partiellement révélés par les affiches apposées. C'est surtout grâce aux observations faites lors de cet exercice que le service allemand de renseignements put ajouter des précisions sur la mobilisation de certains corps de troupes et sur leurs nouveaux stationnements. L'attention du service d'espionnage fut aussi attirée sur des travaux secrets pour fortifications et abris. Nous renvoyons à cet égard au rapport de l'adjudant général, pages 250, 254 et 255. Ces constatations postérieures fournissent une justification frappante aux objections qu'élevait le Conseil fédéral contre le deuxième exercice de mobilisation par affiches.

*f. La mise sur pied des escadrons de dragons.*

Les questions de mise sur pied concernent enfin le cas mentionné à la page 220 du rapport du général: « Je dus insister, y lit-on, auprès du Conseil fédéral — mais pas toujours avec succès — pour qu'à certaines heures graves, les dragons fussent appelés en service en même temps que leurs camarades paysans versés dans d'autres armes ». Il s'agit sans doute ici des événements de l'automne 1944. Par lettre du 7 septembre 1944, le général avait demandé au chef du département militaire et, par lui, au Conseil fédéral de convoquer les escadrons de dragons des régiments légers 1 à 6 le 12 septembre pour une mobilisation partielle de guerre. Il motivait comme suit sa requête:

« 1. Selon mes constatations, le fait que, lors d'une mobilisation partielle des brigades légères, les escadrons de dragons n'ont pas été convoqués n'a été compris ni par les commandants, ni par la troupe, d'autant moins que les dragons sont à la maison depuis longtemps.

2. En comparant le service accompli par les bataillons de cyclistes et les unités motorisées des brigades légères avec celui des dragons, on obtient, au 30 août 1944, le tableau suivant:

Durée moyenne du service

des escadrons de dragons des brigades légères .	640 jours
des bataillons de cyclistes . . . . .	710 »
des troupes légères motorisées . . . . .	715 . . . . . »

3. Parmi les cyclistes et les troupes motorisées se trouvent également beaucoup de paysans, de sorte que l'inégalité des temps de service est particulièrement regrettable. Il faut considérer en outre que les agriculteurs incorporés dans les troupes légères motorisées et les bataillons de cyclistes desservent généralement de petites exploitations, ce qui n'est pas le cas des dragons.

4. La mise sur pied des dragons des brigades légères fournira, aussitôt que la situation politico-militaire le permettra, la possibilité de soulager par un octroi équitable de congés les bataillons de cyclistes et les unités des troupes légères motorisées qui ont accompli le plus de service.

Le Conseil fédéral s'est occupé dans sa séance du 8 septembre 1944 de cette requête du général. En raison des besoins de l'approvisionnement du pays, il ne put, à ce moment-là, acquiescer à une mise sur pied des dragons destinée à soulager les cyclistes et les troupes motorisées. Le chef du département militaire se tenait toutefois prêt à discuter l'affaire avec le général.

Par lettre du 9 septembre 1944, le général a rappelé sa proposition du 7, et, invoquant des motifs développés, l'a maintenue. Il ajouta, le 12 septembre, une nouvelle lettre faisant connaître au chef du département militaire l'opinion du chef d'arme des troupes légères, lequel estimait nécessaire, pour des raisons psychologiques, la mise sur pied des dragons.

Bien que le Conseil fédéral ne fût nullement convaincu de la nécessité ou de l'utilité de la mise sur pied réclamée, il donna finalement, le 15 septembre, afin d'éviter une tension des relations avec le général, son consentement à la mise sur pied des dragons, toutefois sans leurs chevaux fédéraux. Son idée était que, une fois les dragons de l'élite sous les armes, on licencierait le même nombre de dragons de landwehr et, si possible, les unités de cyclistes et de troupes légères motorisées ayant servi le plus longtemps. Il ajoutait : « A vrai dire, le Conseil fédéral aurait été heureux que l'on pût retarder jusqu'au 20 octobre 1944 l'entrée au service des dragons, parce que l'agriculture, à cette époque-là, eût pu se passer des chevaux fédéraux et que, pour des raisons militaires aussi, cette seconde solution aurait pu être préférée. »

Les escadrons de dragons des brigades légères 1 à 3 furent convoqués pour le 18 octobre 1944 et restèrent au service jusqu'au 24 février 1945.

*g. La vacance du poste d'inspecteur de l'armée.*

Nous n'aborderons plus ici la question de la nécessité ou de l'utilité d'un inspecteur de l'armée. Elle a été déjà traitée dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 6 septembre 1946 sur la modification de l'organisation militaire.

Il nous paraît toutefois intéressant de résumer brièvement les faits, puisque le général, à la page 259 de son rapport, écrit à ce sujet: « Je fus surpris, je l'avoue, de n'avoir pas été consulté, en ma qualité de commandant en chef « sortant », ayant la connaissance des hommes et l'expérience de six ans de service actif, sur cette question d'intérêt capital. »

Le département militaire parlait de l'idée qu'après le service actif, la loi fédérale du 22 juin 1939 pouvait être mise en vigueur intégralement. Peu après la fin des hostilités, le 5 juin 1945, il pria donc le général de donner son avis sur les mesures qui avaient été préparées en vue de la liquidation du service actif.

Dans son exposé du 8 juin 1945, le général releva que la loi de 1939 portait la marque de l'époque où elle avait été édictée, de sorte qu'en plusieurs points elle paraissait dépassée, qu'elle renfermait des obscurités et qu'elle provoquerait de dangereux conflits de compétence. Il ajoutait que si cependant elle devait être mise en vigueur sous sa forme actuelle, il serait nécessaire de compenser autant que possible ses faiblesses par un choix approprié des chefs supérieurs. La question de l'entrée en vigueur de la loi ne pouvait être traitée indépendamment de celle des personnalités appelées aux plus hauts postes de l'armée. Le général préconisait un rajeunissement très poussé, puis, sous pli « personnel et secret » recommanda au chef du département militaire, avec motifs détaillés, la nomination de 2 à 6 nouveaux colonels commandants de corps et celle de 3 à 9 nouveaux colonels divisionnaires. Cette lettre ne proposait, ni même ne mentionnait aucune modification de la loi dans le sens des propositions contenues dans le rapport sur le service actif.

Le Conseil fédéral fut renseigné complètement sur les opinions et les propositions du général, notamment en ce qui concernait les nominations aux commandements supérieurs. En raison des réserves faites par le général à l'égard de la loi de 1939 et pour d'autres motifs d'importance, exposés dans le message indiqué plus haut, le Conseil fédéral se demanda si, dans ces conditions, il était nécessaire et judicieux de pourvoir au poste d'inspec-

teur de l'armée. Il chargea le chef du département militaire de consulter à ce sujet les deux commissions des pouvoirs extraordinaires. Celles-ci arrivèrent à la conviction unanime qu'il n'y avait pas lieu de nommer un inspecteur de l'armée.

Lors d'une conférence du 28 juin 1945, puis par lettre du 2 août 1945, le chef du département militaire renseigna le général sur les raisons qui déterminaient les mesures prises par le Conseil fédéral. Celui-ci prit le 3 août 1945 la décision officielle.

Dans son rapport final, le général propose de prévoir déjà pour le temps de paix un commandant en chef, nommé, à titre de « premier responsable », par l'Assemblée fédérale. Nous n'avons eu connaissance de cette proposition que par le rapport du général en juin 1946. Mais même si elle nous avait été présentée plus tôt, nous n'aurions pas pu lui donner suite, ceci pour les motifs énoncés dans le message déjà mentionné.

#### *h. La question du secret.*

Avant de clore le chapitre consacré aux relations entre Conseil fédéral et général, il faut encore signaler une conséquence grave du fait que le général, une fois le service actif terminé, n'a pas eu avec le Conseil fédéral le contact qu'il eût fallu.

On remarquera peut-être que le présent rapport, établi d'après les pièces officielles et les observations des membres de la commission de défense nationale, reste plus réservé que ceux du général et du chef de l'état-major général partout où le secret est en jeu. On peut se demander s'il était utile de rendre publiques des affaires qui, sans doute, peuvent avoir de l'importance pour le Conseil fédéral et les nouveaux chefs de l'armée et présenter de l'intérêt pour les membres de l'Assemblée fédérale, mais qui ne sont pas destinées au grand public et encore moins aux pays étrangers.

La fin du service actif n'a pas abrogé les prescriptions sur l'observation du secret, du moins celles qui étaient déjà applicables avant la guerre. Dans l'avenir, l'armée ne pourra pas renoncer à la règle du secret pour certains faits et certaines idées.

Si le Conseil fédéral avait eu l'occasion de s'exprimer sur le rapport du général et ses annexes avant qu'ils ne fussent livrés à la publicité, il aurait cherché à empêcher que certaines indications sur l'état actuel de notre armement ne fussent rendues publiques. Cette occasion lui a fait

défaut puisque le rapport du général n'a été remis aux membres du Conseil fédéral qu'un jour avant de l'être aux membres de l'Assemblée fédérale, aux journalistes accrédités au palais fédéral, ainsi qu'au département politique pour les agences de presse étrangères, et que dix jours avant l'envoi aux légations étrangères.

## 2. Questions spéciales d'ordre personnel et matériel.

### *a. Le cas du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions.*

Il est certain qu'au début du service actif, notre aviation se trouvait encore dans l'ère des commencements, que son personnel et son matériel avaient besoin de perfectionnements considérables et que, pour se développer à l'encontre de nombreuses difficultés surgies du dedans et du dehors, elle devait lutter péniblement. A cette époque où s'élevaient de vives controverses sur les perspectives qu'offrirait à l'avenir une guerre aérienne, la question doctrinale de l'emploi de l'aviation restait ouverte; on peut le regretter après coup, mais il n'y a pas à s'en étonner. Il a fallu les expériences dramatiques et diverses des années de guerre pour nous donner une image réaliste des possibilités qui s'offrent à notre aviation et des limites qui bornent son emploi. Si l'on peut aujourd'hui, sans difficulté, énoncer des directives claires pour l'engagement tactique de cette arme, c'est le résultat d'une évolution naturelle. Que, malgré ces entraves imposées par l'ensemble des circonstances, notre aviation et notre défense contre avions aient appris à faire du bon travail, c'est ce que démontrent leurs succès dans les combats aériens (spécialement en 1940) et dans la défense aérienne.

Ce ne peut être l'affaire du Conseil fédéral de s'exprimer dans son rapport sur chacune des déficiences que le général reproche à l'activité du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions pendant les premières années de guerre.

En revanche, il doit se prononcer avec précision sur l'affirmation, contenue dans le rapport du général, que le chef du département militaire, saisi d'une demande du général de remplacer immédiatement le commandant de l'aviation et de la défense contre avions, n'avait pas cru devoir y donner suite.

A l'unanimité, la commission de défense nationale, dans sa session du 4/5 décembre 1936, a délivré au colonel Bandi le certificat de capacité pour le grade de colonel divisionnaire en raison du fait qu'il avait été nommé, le 13 octobre 1936, chef du service de l'aviation et de la défense aérienne active et, en même temps, chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions.

Contre la réélection administrative du colonel divisionnaire Bandi au 1<sup>er</sup> janvier 1942 — après plus de deux ans de service actif — aucune opposition ne fut formée et aucune objection ne fut soulevée. Bien plus, le général prévoyait la promotion du colonel divisionnaire Bandi au grade de colonel commandant de corps pour le 1<sup>er</sup> janvier 1942 et fondait essentiellement ce dessein sur le fait que cet officier exerçait non seulement la fonction de chef d'arme, mais encore le commandement des troupes d'aviation et de défense contre avions. Dans sa lettre du 21 décembre 1941, il ajoutait : « Une autre raison (de la proposition d'avancement) résidait pour moi dans les mérites extraordinaires qu'il faut lui reconnaître dans le développement de l'aviation et de la défense contre avions. »

Le chef du département militaire déconseilla cette promotion qui, dès lors, n'eut pas lieu.

Deux mois et demi plus tard, le 7 février 1942, le général informa le chef du département militaire d'indices de dissentiment parmi les troupes d'aviation et de critiques croissantes dirigées contre leur commandement. D'accord avec le chef du département, le général chargea le colonel commandant de corps Miescher d'une enquête sur l'organisation et l'exercice de ce commandement.

Dans son rapport au général, du 25 mai 1942, le colonel commandant de corps Miescher arriva à la conclusion que la réunion en une seule main des troupes d'aviation et des troupes de défense contre avions et la concentration en une personne unique des fonctions de chef d'arme et de commandant répondaient parfaitement aux besoins et ne devaient pas être modifiées. Il recommanda cependant de subordonner l'instruction au groupement III de l'état-major de l'armée (chef de l'instruction) et de décharger le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions en l'invitant à déléguer certaines de ses attributions à des subordonnés et à recourir davantage aux services des techniciens. Il fallait en

outre résoudre la question de son remplacement et établir une collaboration plus étroite avec les autres éléments de l'armée.

Le colonel commandant de corps Miescher constatait aussi que le colonel divisionnaire Bandi agissait dans tous les domaines avec logique et persévérance, encore qu'on ne pût approuver en tous points cette activité. Ce qui lui manquait avant tout, c'était l'art de s'entourer de collaborateurs vraiment capables et de se confier en eux. Pour le surplus, le colonel commandant de corps Miescher concluait que le colonel divisionnaire Bandi devait être maintenu à son poste, ne fût-ce que parce qu'il n'avait pas reçu d'avertissement. Il fallait seulement lui ordonner expressément de collaborer avec les autres services, ordre qu'on ne lui avait encore jamais intimé.

Après avoir pris contact avec le chef du département militaire, le général donna au commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions diverses instructions. Il l'invita notamment à proposer un remplaçant et dresser un ordre de bataille pour les troupes de défense contre avions. D'une manière générale, il devait s'efforcer d'établir des relations confiantes entre les officiers de son arme.

Pour le 1<sup>er</sup> janvier 1943, le général nomma un remplaçant du commandant pour les troupes d'aviation et un autre pour la défense contre avions. Il donna au commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions des directives spéciales pour l'instruction et l'emploi tactique des troupes d'aviation. En outre, le 15 janvier 1943 entra en vigueur la décision du département militaire concernant la fourniture des avions. Cette décision avait réorganisé, à l'assentiment général, la collaboration, si décevante autrefois, entre troupes d'aviation, service technique, science et industrie. On pouvait en attendre un progrès considérable.

Le 23 février 1943, le général écrivit au chef du département militaire qu'après avoir observé longtemps lui-même l'état de préparation à la guerre des troupes d'aviation et de défense contre avions, il était obligé de le déclarer insuffisant et de constater que le colonel divisionnaire Bandi n'avait pas suivi toutes les instructions qu'il lui avait données au cours de l'année précédente. Il soumettait en même temps au chef du département un plan des changements à prévoir dans l'organisation et dans le personnel et lui demandait son opinion.

Selon ce plan, le général avait l'intention de nommer le colonel divisionnaire Bandi inspecteur des troupes d'aviation et de défense contre avions,



au cas où il ne pourrait être mis immédiatement à disposition. Il laissait ouverte la question de savoir si le colonel divisionnaire Bandi ne pourrait pas aussi être remplacé pour raison d'âge. Au rebours du préavis du colonel commandant de corps Miescher, il demandait en outre la séparation des fonctions de chef d'arme et de commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions et, par conséquent, la nomination d'un commandant et d'un chef d'arme.

Le chef du département militaire ne put se rallier à ce plan de réorganisation. Il rendit le général attentif aux difficultés qui résulteraient de la séparation des fonctions de chef d'arme et de commandant et à l'impossibilité de subordonner le chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions à l'inspecteur Bandi, alors qu'il l'était déjà au chef du groupement III. Il demanda encore s'il ne serait pas indiqué d'attendre les résultats des modifications apportées à l'organisation au commencement de 1943 avant de prendre d'autres mesures fondamentales et attira l'attention du général sur la situation juridique découlant du statut des fonctionnaires.

Là-dessus, le général se décida à attendre les résultats des mesures ordonnées au commencement de l'année et se réserva de revenir en été sur cette affaire. En vertu de l'article 209 de l'organisation militaire, il avait toute liberté pour enlever au colonel divisionnaire Bandi son commandement et le mettre à disposition. Si le général n'a pas fait usage de ce droit, cela ne signifie nullement que le chef du département militaire lui ait refusé de donner suite à une demande de licenciement immédiatement le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions.

Le 13 octobre 1943, le général écrivit au chef du département militaire que le moral des aviateurs, qui avait atteint son point le plus bas pendant l'hiver 1942/1943, s'était amélioré en ce qui concernait l'état de la préparation à la guerre. Il n'en était pas de même pour ce qui avait trait aux relations avec le commandement. Le général ajoutait que, personnellement, il avait perdu confiance dans le colonel divisionnaire Bandi et demandait son licenciement pour le 31 décembre 1943. L'état de santé de cet officier justifiait déjà son départ.

Les modifications profondes de l'organisation que le général avait proposées auparavant n'étaient plus préconisées dans cette lettre.

Le chef du département militaire acquiesça à la proposition du général.

Le général invita alors le colonel divisionnaire Bandi à se démettre à la fin de l'année de sa charge de commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions et indiqua, comme motifs de cette mesure, les suivants, rangés par ordre d'importance :

- « 1. L'ancienneté et la nécessité de faire place à des forces nouvelles ;
2. Les difficultés que j'ai eues avec vous ...
3. L'état de votre santé ... »

Le colonel divisionnaire Bandi demanda alors le 13 novembre 1943 sa mise en congé dès le 1<sup>er</sup> janvier 1944. Il fut mis à disposition à fin 1943 et, en sa qualité de fonctionnaire, mis en congé jusqu'à décision sur son droit à une pension.

Le colonel divisionnaire Rihner fut nommé commandant et chef d'arme des troupes d'aviation et de défense contre avions avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1944.

En présence de ces faits, on peut se demander s'il était vraiment utile de donner connaissance au public de ces affaires internes. Il est également difficile de comprendre comment le général a pu insérer, dans un rapport destiné à la publication, un mémoire personnel sur l'état des troupes d'aviation et de défense contre avions, mémoire présenté comme « secret » par le successeur du commandant démissionnaire.

Le colonel divisionnaire Bandi, dans des circonstances très difficiles, avant et pendant la guerre et jusqu'à son licenciement, a accompli de son mieux un dur travail.

*b. L'engagement nocturne de l'aviation et les  
aérodromes du réduit.*

Le général, à la page 101 de son rapport, relate que, sur un seul point il ne put se ranger aux vues du Conseil fédéral : lorsque celui-ci demanda que nos pilotes fussent engagés en chasse nocturne contre les bombardiers étrangers qui pénétraient dans notre espace aérien.

En 1940, la fréquence des violations de notre neutralité par des aviateurs étrangers s'accrut notablement lors de l'offensive lancée à l'ouest par les puissances de l'Axe. Il y eut un nombre considérable de combats aériens avec nos aviateurs engagés pour la protection de la neutralité. La question de l'engagement de nos chasseurs pendant la nuit avait déjà été soulevée

par le Conseil fédéral et résolue négativement par le commandement de l'armée, notre aviation n'en ayant pas les moyens techniques.

Lorsque le nombre des survols de notre territoire augmenta de nouveau vers la fin de l'année 1942, nous demandâmes au commandant en chef des informations générales sur l'engagement de nos moyens de défense aérienne. Le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, pour des raisons techniques, ne reconnaissait qu'une valeur symbolique à l'engagement nocturne des chasseurs pour la défense de la neutralité. Le général, le 9 décembre 1942, préconisa l'engagement renouvelé d'aviateurs pendant le jour, mais écarta l'engagement de nuit. Il motiva encore cette opinion négative dans son rapport sur l'activité de l'armée en 1942 par les considérations suivantes: « Notre aviation est trop réduite en nombre, et ses moyens sont trop limités, pour que nous puissions les aventurer, maintenant, dans des missions de chasse, et surtout de chasse nocturne, qui exposeraient nos pilotes et notre matériel à des risques trop certains; nous n'avons pas le droit de compromettre ainsi la réserve que cette aviation doit constituer entre les mains du commandement de l'armée pour le cas où notre pays serait entraîné dans la guerre. »

De l'avis du Conseil fédéral, au contraire, la protection de notre neutralité devait être assurée, autant que possible, dans tous les domaines, y compris dans l'air. Elle avait même une importance si essentielle que les raisons invoquées par le général n'avaient pas assez de poids pour nous faire renoncer à l'engagement de nos chasseurs de nuit. Était toutefois réservé le cas où cet engagement n'aurait aucune chance d'efficacité, faute d'un réseau dense de projecteurs ou d'appareils spéciaux de détection. Vu la gravité des violations de la neutralité qui se multipliaient encore, le Conseil fédéral pria le commandement de l'armée de tirer au clair cette question.

Le général ordonna alors que nos chasseurs fussent engagés, à titre d'essai, dans des vols de nuit. Ces vols étant restés sans résultat, il écrivit le 12 juillet 1943 au chef du département militaire: « Les essais de chasse nocturne se sont heurtés, jusqu'ici, à des difficultés d'ordres divers, et, en partie, techniques, qui font que l'engagement de notre chasse nocturne ne saurait être garanti dans un délai rapproché. J'ai donné l'ordre de poursuivre ces essais. »

Il ressort d'une lettre du général du 13 août 1943 que ces essais ultérieurs d'engagement de chasseurs nocturnes n'eurent également aucun succès.

Le rapport du commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions, aux pages 53/54 et 76/79, explique minutieusement pour quelles raisons techniques (trop peu de projecteurs, pas d'appareils de détection suffisants) l'engagement nocturne de nos aviateurs pour la protection de la neutralité n'était pas possible. Se fondant sur les résultats des vols d'essai accomplis par l'escadrille de surveillance, le même rapport expose au surplus, à la page 108, les conditions dans lesquelles un engagement nocturne est possible et quelles sont ses chances de succès.

En fait, nos chasseurs, pour ces raisons techniques, n'ont plus été engagés en vols de nuit. Si le Conseil fédéral a mis tant d'insistance à suivre ce problème, c'était afin d'utiliser au maximum nos moyens actifs de défendre la neutralité.

Dans la suite de ses observations sur les troupes d'aviation et de défense contre avions, le général déclare: « Le redressement que je dus prescrire « à chaud » entraîna des entreprises nécessairement coûteuses comme, par exemple, l'aménagement des terrains de guerre dans le réduit, qui aurait pu être accompli plus tôt, à l'époque où les matériaux étaient moins rares et moins chers. » Nous nous demandons si ce n'est pas confondre la cause et l'effet: la création méthodique d'aérodromes de guerre dans le réduit n'était sans doute indiquée que dès le moment où l'idée du réduit aurait fait l'objet d'une décision; dès ce moment, il appartenait au commandant en chef de donner les instructions nécessaires. Jusqu'alors, les aérodromes avaient été améliorés ou créés parallèlement au développement de l'aviation. Mais une partie d'entre eux se trouvaient sur le Plateau, conformément à la situation politico-militaire d'alors, donc en avant de la zone qui fut plus tard érigée en réduit.

### *c. Les constructions militaires.*

La manière de voir du général, selon laquelle nos éléments de fortification ne répondaient pas à une conception d'ensemble, ne nous paraît juste que partiellement. Si nous récapitulons le développement de nos fortifications depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et les constructions nécessaires autour du massif central du Gothard avec aménagement de barrages sur les principaux axes d'accès par l'ouest, le sud et l'est, nous pouvons pourtant y suivre une pensée conductrice: en vue d'une stratégie défensive par principe, on a utilisé les avantages géographiques et topographiques du ter-

rain et l'on a créé une série de verrous qui, en dépit de l'évolution des formes de la guerre, constitueront toujours de puissants auxiliaires dans la bataille pour la possession de notre territoire.

Nos fortifications de la frontière furent l'œuvre des dernières années de l'avant-guerre. Qu'elles n'aient pas été terminées jusqu'au dernier ouvrage et n'aient, par conséquent, pas pu constituer un système complet, on le comprend aisément. Il résulte, au surplus, de la nature des choses que les fortifications permanentes, surtout quant à leur armement, sont toujours exposées au danger d'être périmées et doivent donc être étudiées avec le plus grand soin.

Certes, il est exact que, pour les fortifications semi-permanentes et les fortifications de campagne, l'unité de conception a laissé à désirer. Mais c'était une des tâches essentielles du commandement de l'armée que de la créer. Dans ce domaine, en effet, qui se transforme sans cesse et vite (nous rappelons, par ex., la question des obstacles anti-chars), on ne peut arrêter des normes une fois pour toutes, mais, même pour une hypothèse déterminée, les principes doivent être révisés toujours à nouveau si l'on veut sauvegarder leur unité. L'absence d'un règlement pour la construction des fortifications a présenté, depuis le commencement du service actif, de sérieux inconvénients. Ce fut d'ailleurs une erreur de supprimer le bureau des fortifications après la première guerre mondiale.

A maintes reprises, nous nous sommes vus obligés de réclamer au commandement de l'armée une étude plus approfondie et plus complète des projets de fortifications. Ça et là, on a constaté que des crédits pour des fortifications n'étaient pas consacrés à leur destination primitive. Ces transferts de crédits apparurent lorsque furent traitées des demandes de crédits supplémentaires; ils suscitèrent alors des objections.

Au printemps 1941 déjà, nous proposâmes au commandement de l'armée de remplacer, pour les constructions militaires, le système des crédits périodiques par celui des crédits d'ouvrages. Au début de la guerre, lorsque les troupes entreprirent elles-mêmes, en toute hâte, des travaux défensifs qui avaient en général le caractère d'ouvrages de fortune, il était parfaitement légitime d'accorder aux unités d'armée, pour une certaine période, des crédits à forfait. Mais ce système provoqua des constructions sans plan d'ensemble et des demandes de crédits à l'infini. Avec le temps, en particulier lorsque commença une nouvelle étape pour la fortification des positions du réduit

central et que se révéla la nécessité de faire exécuter de grands travaux militaires non plus par la troupe, mais par des entreprises civiles, nous considérâmes qu'il fallait établir un plan de constructions sur la base du plan de défense et n'accorder les crédits qu'au vu de ces plans de constructions et des devis y relatifs.

Ainsi serait instaurée la coordination des constructions. Nous soutenions l'opinion que des fortifications situées à des emplacements qui, en raison de la géographie militaire, garderaient en tout temps et en toute situation stratégique leur importance devaient constituer des ouvrages permanents bien construits, mais que les constructions qui n'avaient d'importance que dans des situations déterminées et passagères pouvaient être simplifiées.

Au commandement de l'armée régnait la conception que chaque commandant d'unité d'armée était responsable de la défense de son secteur et devait par conséquent être en droit de décider lui-même du genre et de l'ampleur des ouvrages fortifiés qu'il y avait lieu d'y créer. Certains commandants de secteur ont alors construit des ouvrages fortifiés en surnombre, d'autres y attachèrent moins d'importance et se contentèrent d'un programme de constructions réduit au minimum. Lors d'un changement de commandant, le plan était parfois modifié, et cela occasionnait des frais supplémentaires. C'est pourquoi nous avons demandé avec insistance qu'en haut lieu on établît, contrôlât ou ratifiât un plan d'ensemble et que la décision appartînt non aux techniciens, mais aux tacticiens. Le général constate lui-même, à la page 84 de son rapport, que certains commandants avaient abdiqué devant leur chef du génie.

A notre avis, il importait qu'en étudiant la construction de fortifications, on examinât soigneusement où les effectifs nécessaires à la défense des ouvrages étaient disponibles. Nous avons également souligné sans nous lasser la nécessité d'économiser les matériaux. En particulier, la rareté du ciment et du fer dont on avait besoin pour les améliorations foncières, pour la construction d'habitations et d'usines électriques, nous obligeait à répéter sans cesse qu'il ne fallait entreprendre que les constructions militaires d'urgente nécessité.

Pour les mêmes raisons, nous avons aussi lutté pour empêcher que des arsenaux permanents de grande envergure ne fussent construits dans le réduit. Nous pensions que des bâtiments pour arsenaux dans les vallées alpêtres se trouveraient mal placés pour l'après-guerre. Nous recomman-

dions d'employer des baraques et des locaux pris à bail, qui présentent l'avantage d'une meilleure décentralisation et qui, après la réception du matériel par la troupe, peuvent servir de cantonnements aux échelons des services derrière le front.

Signalons enfin que la livraison d'armes nouvelles aux troupes de campagne a été sérieusement retardée par l'attribution d'armes et de munitions aux ouvrages fortifiés. Il faut songer qu'une arme immobilisée dans un fortin n'est jamais prête à l'action qu'en un seul et même endroit, mais que l'arme emmenée par la troupe est disponible pour toute situation. C'est encore une des raisons qui justifiaient notre appel à la modération dans l'établissement des fortifications.

Quand le général affirme que notre système fortifié n'est pas encore complet, nous souscrivons entièrement à cette opinion. Nous croyons cependant que les moyens limités dont nous disposons pour le développement ultérieur de notre défense nationale doivent être consacrés d'abord à l'amélioration de l'armement et à l'instruction des troupes.

#### *d. La question des crédits.*

Le département militaire s'est vu amené, avant et pendant le service actif, à insister avec persévérance sur les économies à faire dans l'armée; il a toujours placé cette nécessité au premier plan. La question de compétence que soulève le général au sujet de son droit de disposer des forces du pays, en hommes et en matériel, doit être ici brièvement exposée.

Selon l'article 208 de l'organisation militaire, le commandant en chef dispose à son gré de toutes les forces du pays, en hommes et en matériel. Le droit de disposer des hommes et lié à la règle de l'article 210, relatif aux levées de troupes; il est traité dans une autre partie du présent rapport.

Bien qu'illimité en apparence, le droit de disposition du général à l'égard des moyens matériels trouve sa limite dans la mission de l'armée, qui doit se borner à des mesures militaires. Parmi les moyens matériels de la défense nationale figure sans aucun doute l'argent. Mais jamais ne s'est posée la question de savoir si, en service actif, l'économie financière du pays devait être subordonnée au général. Elle est l'affaire des autorités civiles, et il en a été ainsi durant tout le service actif.

C'est pourquoi le 14 septembre 1939 déjà, le département militaire, d'accord avec le département des finances et des douanes, a réglé la compétence en matière financière par une lettre au général. Cette lettre posait d'abord le principe que les crédits budgétaires ordinaires seraient, comme jusqu'alors, administrés et utilisés conformément au budget. On en différençait les dépenses destinées aux besoins courants de l'armée, comme la solde, la subsistance, les fourrages, les indemnités pour chevaux et véhicules à moteur, les transports, les munitions, etc. Pour ces dépenses, l'armée recevait des avances sans plafond. Dans une troisième catégorie figuraient les crédits, petits ou grands, dont le commandement de l'armée devait solliciter l'octroi auprès du département militaire. Celui-ci, après examen, soumettait ces demandes au Conseil fédéral pour décision.

Comme les dépenses affectées aux constructions militaires furent, au début, englobées dans les « besoins courants de l'armée », pour lesquels il n'était pas prescrit de demander des crédits, la réglementation instituée en septembre 1939 fut complétée, aux termes de la décision du Conseil fédéral du 24 juillet 1941, par une disposition qui obligeait l'armée à soumettre, au fur et à mesure, au département militaire les demandes de crédits pour les fortifications permanentes et autres constructions, ainsi que pour la fourniture de matériaux. L'ouverture des crédits était réservée au Conseil fédéral.

Pendant tout le service actif, les crédits de l'armée furent traités selon ces règles sans que se posât jamais la question de savoir s'il fallait y voir un empiètement sur les pouvoirs du général tels que les fixait l'article 208 de l'organisation militaire. C'est donc par erreur que le chef de l'état-major général de l'armée écrit, à la page 423 de son rapport, que le département militaire a modifié de sa propre autorité des demandes de matériel émanant du commandement de l'armée. En vertu de la décision du 24 juillet 1941, le département militaire avait non seulement le droit, mais encore le devoir de contrôler les demandes de crédit du commandement de l'armée avant de présenter des propositions au Conseil fédéral.

Le chef de l'état-major général mentionne la fabrication des obusiers de 10,5 et ajoute qu'au lieu de ces pièces, il avait toujours demandé des canons. Il reconnaît d'autre part que la commission d'artillerie s'est nettement prononcée en faveur des obusiers. Le Conseil fédéral, sur la proposition du département militaire, avait ouvert le crédit pour l'acquisition



d'obusiers de 10,5. Avec l'assentiment du général, les pièces ne furent toutefois commandées que lorsque la commission d'artillerie, après nouvelle étude, eut constaté que, pour l'artillerie de campagne, il fallait préférer les obusiers aux canons. Composée du chef d'arme et de plusieurs chefs de l'artillerie de corps d'armée ou de division, la commission d'artillerie avait certainement l'autorité et l'expérience nécessaires pour trancher une question aussi lourde de conséquences, même si le chef de l'état-major était d'un autre avis. C'est aussi à des divergences d'opinions avec la commission d'artillerie sur le choix entre obusiers et canons qu'il faut rapporter l'observation du chef de l'état-major (p. 133/134): la troupe demande des armes qui soient efficaces et non des armes qui soient faciles à fabriquer et à manier.

Les avances de fonds pour les besoins courants de l'armée jusqu'au 20 août 1945 ont atteint le montant de 2 773 729 582 francs. Comme le contrôle de ces dépenses ne pouvait se faire qu'après coup et se bornait à vérifier si l'emploi des fonds correspondait à la destination prévue, le département militaire se vit amené à instituer une commission des économies, qui s'efforça d'empêcher des dépenses avant qu'elles ne fussent irrévocables. La préoccupation de diminuer autant que possible les dépenses courantes imposa au département militaire le devoir d'exiger continuellement qu'on ne gardât en service que les effectifs strictement nécessaires en hommes, chevaux et véhicules et qu'on renonçât à des dépenses désirables sans doute, mais non indispensables. Ces efforts destinés à obtenir des économies furent l'une des raisons qui provoquèrent des discussions sur l'opportunité de nouvelles levées de troupes. Après que le Conseil fédéral eut ouvert au général des crédits illimités pour les dépenses courantes occasionnées par les levées de troupes, il se sentit d'autant plus obligé de vérifier chaque fois si les mises sur pied demandées par le général étaient nécessaires et supportables.

Les dépenses qui exigeaient une autorisation préalable du Conseil fédéral ont atteint pendant la durée du service actif le montant de 2 369 045 944 francs. Dans ce domaine, le département militaire contrôlait les propositions émanant du commandement de l'armée. Lorsqu'il s'agissait de devis importants, comme de crédits pour du matériel ou des fortifications, de longues conférences eurent lieu entre les représentants du commandement de l'armée et le chef du département militaire. Nous y avons toujours répété:

- 1° Que, vu la situation tendue des finances fédérales, les prétentions excessives seraient ramenées à la mesure du strict nécessaire;
- 2° Qu'il ne serait pas commandé plus d'armes que les troupes disponibles n'en pouvaient servir et que les échelons de munitions n'en pouvaient ravitailler;
- 3° Que nous n'accepterions que les projets pour l'exécution desquels les matières premières étaient en stock ou pourraient, selon toute probabilité, être obtenues et pour lesquelles la capacité industrielle du pays était suffisante.

Dans leurs rapports trimestriels, les commandants de troupes se plaignaient souvent de ce que, par suite de la constante augmentation de la quantité des armes sans égard aux possibilités de recrutement, le nombre des servants de ces armes baissait sans cesse, de sorte que quelques-unes d'entre elles, en cas de guerre, n'auraient pas pu être mises en œuvre.

Le département militaire, qui mettait en garde contre la constitution de nouveaux états-majors et de nouvelles unités prélevés sur les corps de troupes existants, souleva aussi des objections contre la constitution de compagnies de grenadiers. Il se fondait à cet effet sur le jugement d'officiers haut placés, qui se prononçaient contre la formation de ces compagnies et préconisaient de maintenir dans leurs unités et bataillons les grenadiers instruits. Cela aurait eu, entre autres avantages, celui d'éviter la création d'un nouveau matériel de corps.

Il faut reconnaître que le commandement de l'armée ne se raidit nullement contre la nécessité de faire des économies et qu'il revisait les demandes de crédits de telle sorte que le Conseil fédéral n'avait pas besoin de refuser son assentiment. Là non plus, il n'y eut donc entre général et Conseil fédéral nulle divergence assez profonde pour ne pouvoir être surmontée au cours d'un entretien.

Les chambres apprendront avec intérêt que, sur l'ensemble des frais du service actif, environ 55 pour cent provient des dépenses générales (solde, subsistance, indemnité pour chevaux, véhicules à moteur, cantonnements, etc.), environ 30 pour cent de la fourniture de nouveau matériel de guerre et environ 15 pour cent de constructions militaires.

*e. Le service des renseignements.*

Le général signale l'insuffisance des moyens financiers que, pendant longtemps, on a mesurés au service des renseignements. Ce n'est là qu'un des traits du tableau où l'on voit les nombreuses compressions qui se sont opposées, jusque vers 1935, aux efforts consacrés au maintien de nos moyens défensifs. Il fallut agir selon les possibilités, et beaucoup de choses importantes restèrent en souffrance. Cette branche de la préparation militaire revêt une signification dont les expériences de la dernière guerre nous ont rendus plus conscients. Depuis la fin du service actif, le service des renseignements fait l'objet de tous nos soins. En réorganisant l'ensemble de notre armée, il faut s'occuper très spécialement de ce domaine. Les ressources que, dès la fin de la guerre, le chef du service de l'état-major général a demandées pour cette branche d'activité lui ont été accordées sans réduction.

*f. Presse et radio.*

A l'exposé du général sur la question de la presse et de la radio, nous n'avons que peu de choses à ajouter. Ce sujet complexe est traité dans un rapport spécial du Conseil fédéral. Avant 1938 déjà, le département militaire s'était occupé des travaux préparatoires en vue de l'organisation d'une censure de la presse; ce domaine touchait à celui du service des renseignements. C'est apparemment parce qu'un contrôle de la presse ne lui paraissait alors s'imposer que du point de vue militaire que le Conseil fédéral, déjà dans son ordonnance du 4 janvier 1938 sur l'organisation de l'état-major de l'armée, avait prévu la subordination de la division « Presse et radio » au chef de l'état-major de l'armée. Dans la liste des attributions qui était annexée à cette ordonnance, la mission de la division « Presse et radio » était indiquée comme suit: « Surveillance de la propagande ennemie; direction de la censure de la presse, de la poste, des télégraphes, du téléphone, de la radio et des films; organisation et direction de la contre-propagande ». Le soin de préparer l'organisation et le fonctionnement de cette division était confié au service de l'état-major général.

Au début de la guerre, l'efficacité de l'organisation donnée à la division « Presse et radio » nous importait plus que sa subordination. Lorsqu'il apparut que la surveillance de la presse était une question beaucoup plus politique que militaire, le Conseil fédéral, accédant au désir du général, la

prit lui-même en mains. La transmission fut notablement facilitée du fait que le général avait consenti à mettre à la disposition du Conseil fédéral l'organisme déjà expérimenté de la division « Presse et radio ».

Les expériences faites pendant le service actif démontrent qu'on doit accorder une attention particulière à la presse et à la publicité, dans leur sens le plus large, facteurs essentiels de la défense spirituelle du pays. Ce sont des activités dont il faut s'assurer aux époques tendues de mobilisation et en temps de neutralité armée. Pour le cas où nous serions entraînés dans une guerre, il convient de prévoir le fonctionnement d'une imprimerie capable de pourvoir à l'information de la population, même dans des circonstances aggravées.

Certaines restrictions apportées à la liberté de la presse seront partout et toujours nécessaires, si la guerre menace, afin de sauvegarder les secrets militaires. Jusqu'où doivent aller ces restrictions ? Jusqu'à quel point une surveillance de la presse doit-elle être préparée pour le cas de service actif ? Ce sont des questions non encore résolues qui seront examinées de concert avec les organismes représentant la presse.

Pour l'avenir, les autorités civiles et militaires chercheront ensemble la solution appropriée.

#### *g. La section « Armée et foyer ».*

Sur le partage des attributions entre autorités civiles et militaires lorsqu'il s'agissait de renforcer dans le peuple la volonté de tenir, les opinions s'opposèrent primitivement. Sans doute, personne ne contestait que, en temps de service actif, il y eût des moments où la situation exigeait impérieusement un service d'information pour la population civile. Mais le Conseil fédéral considérait que, pour la partie de son activité intéressant la population civile, la section « Armée et foyer » devait lui être subordonnée, tandis qu'il appartenait au commandement de l'armée d'intensifier l'esprit de résistance dans les troupes. Il était donc d'accord avec le général, qui, à la page 209 de son rapport, dit avoir été « conscient ... du fait qu'il n'incombait pas à l'armée d'assurer généralement la tâche d'informer l'opinion et de soutenir le moral de l'ensemble du pays ».

L'essentiel était cependant que fût mise en mouvement une action comme celle que mena la section « Armée et foyer ». La subordination soit au commandement de l'armée, soit au Conseil fédéral n'avait dès lors

qu'une importance secondaire. Ici encore, les conceptions divergentes du général et du Conseil fédéral purent finalement se rapprocher : en attribuant au département de l'intérieur le droit de participer à la discussion des affaires traitées par la section « Armée et foyer », on trouva une solution satisfaisante.

#### *h. L'épuration en 1944.*

Nous devons encore commenter ici un fait particulier. Le général relate une « épuration » entreprise en 1940. Il s'agissait d'une enquête contre des officiers suspects d'avoir des opinions extrémistes, dangereuses pour l'armée. Aux pages 206/207 de son rapport, le général ajoute : « Le maintien de la confiance, de la discipline et du renom de l'armée avait rendu cette mesure nécessaire, si pénible qu'elle fût. L'enquête, qui ne dépassait pas le cadre des officiers, était une mesure extraordinaire ; elle ne pouvait pas se répéter. Lorsqu'en avril 1944, le chef du département militaire me demanda d'entreprendre une « épuration » dans l'armée, je n'estimai pas qu'il y eût lieu de donner suite à cette demande . . . »

Ce texte donne l'impression que le chef du département militaire aurait demandé le renouvellement de l'enquête antérieure et qu'entre général et autorité civile les opinions auraient divergé. Ce n'est pas le cas. Voici les faits :

Par lettre du 31 mars 1944, le chef du département militaire a fait savoir au général que, dans la séance secrète tenue par l'Assemblée fédérale le 30 mars, lorsque fut discuté le recours en grâce du major Pfister, condamné à mort, des voix s'élevées pour critiquer sévèrement le fait que Pfister ait été accepté dans l'armée, voire installé à un poste si important. Auparavant déjà, disait-on, c'était un personnage discuté. Il avait perdu sa place dans une compagnie d'assurances en raison d'irrégularités financières. Ses idées politiques semblaient avoir été antérieurement l'objet de jugements défavorables. Il était regrettable qu'on ait accordé dans l'armée une telle confiance à un individu dont le passé était si chargé. On pria instamment le général de tout faire pour s'assurer une fois encore que les militaires, spécialement ceux qui étaient attribués aux organes de commandement et aux états-majors, étaient dignes de confiance. Tous ceux qui n'étaient pas absolument sûrs devaient être éliminés.

L'auditeur en chef a également fait remarquer, dans une lettre au général, que des gens qui ont fait naufrage dans la vie civile et vivent dans des con-

ditions financières douteuses courent le danger, lorsqu'on leur confie des fonctions importantes dans des états-majors, de commettre des infidélités ou de se laisser enrôler par un service d'espionnage.

Le général déclara dans une lettre du 29 avril qu'il fallait considérer le cas Pfister comme un cas isolé. Les critiques formulées en séance secrète de l'Assemblée fédérale lui semblaient inspirées essentiellement par l'émotion. Rien ne serait cependant plus faux, disait-il, que de se laisser diriger par de semblables raisons lorsqu'on examine les conséquences de cette affaire. Si grave que soit le cas Pfister, il ne faudrait pourtant pas généraliser. L'épuration qu'on lui suggérerait lui semblait aller trop loin et manquer de justification.

Par lettre du 15 mai 1944, le chef du département militaire fit savoir au général que lui non plus n'estimait pas qu'il fallût entreprendre de nouvelles investigations contre les anciens membres des « fronts ». Il préférait qu'une circulaire adressée à tous les commandants et à tous les services tirât les conséquences résultant du cas Pfister et, plus récemment, du procès Roos-Quaderer et donnât les instructions nécessaires. Le général s'est finalement rallié à la manière de voir du chef du département militaire. D'un commun accord, une circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1944 fut adressée aux commandants de troupes et aux services du département militaire. On y lit en particulier :

« Au cours d'enquêtes relatives aux violations du secret militaire, on a remarqué que la conservation des documents de service et particulièrement des documents secrets, n'est pas toujours l'objet de soins suffisants, et que l'on ne porte pas toujours l'intérêt nécessaire à la recherche et à l'examen des renseignements sur la personne des candidats lorsqu'il s'agit de choisir le personnel affecté aux états-majors et aux bureaux militaires... »

Afin de prévenir toute récidive, il est ordonné ce qui suit :

Les ordres et les instructions traitant de la conservation du secret militaire, énumérés dans la liste ci-jointe, seront rappelés à la mémoire de tous les intéressés.

Les commandants sont responsables de la conservation des actes secrets déposés dans leurs chancelleries, et de l'expédition, hors de toute indiscretion, de tels actes par leurs états-majors. De fréquents contrôles, effectués par les commandants eux-mêmes, sont indispensables.

Lorsqu'on attribue un commandement ou des fonctions d'état-major importantes, il ne faut pas seulement tenir compte des capacités militaires du candidat, mais, avant tout, s'assurer que celui-ci présente les garanties morales qui s'imposent à tous égards. Les postes impliquant des responsabilités étendues ne seront confiés qu'à des officiers irréprochables en ce sens.

Avant d'employer ou d'engager des volontaires dans un état-major, dans tout organisme de l'armée et tout bureau militaire, on prendra des renseignements près les supérieurs des candidats, leurs employeurs ou près les autorités de la commune du domicile; on s'enquerra de la confiance qu'ils inspirent, de leur situation financière, de leur réputation, de la considération dont ils jouissent dans leur entourage civil, et des condamnations qu'ils auraient encourues».

Cette circulaire fut signée à la fois par le chef du département militaire et par le général. Elle fournit une preuve de plus qu'en dépit des divergences initiales, une entente a pu s'établir.

### 3. L'instruction.

#### *a. Le règlement de service.*

Le règlement de service énonce les principes fondamentaux de l'éducation militaire, de l'instruction et des rapports de service. Ils sont liés à la mentalité du peuple et à son esprit militaire et dépendent moins que les règles tactiques des transformations déterminées par des faits extérieurs; pour élucider ces questions, il faut donc considérer les besoins et la civilisation du pays même plutôt que les systèmes étrangers. Pour un semblable règlement, en rapport si étroit avec l'esprit public et la tenue morale, la réalisation vivante importe d'ailleurs plus que la formule du texte.

Notre règlement de service date de 1933. Ses dispositions étaient considérées comme bonnes et comme formulant, sur beaucoup de points importants, des règles judicieuses. Sous ce régime, le général a créé une ambiance et, en particulier, établi entre subordonnés et chefs des relations qui, communément, ont été jugées saines et dans lesquelles la tradition suisse s'est associée d'heureuse manière à l'esprit d'innovation.

Depuis que le service actif est terminé, une vive discussion s'est élevée sur la nécessité de reviser le règlement de service. Celui-ci, prétend-on,

ne répond plus, en ses idées maîtresses, aux exigences de notre temps; les formes rigides qu'il impose sont périmées. Un groupe de jeunes officiers a élaboré un projet de nouveau règlement et a été invité par le chef du département militaire à le lui présenter. Ce document servira, avec d'autres, à l'étude et à la solution du problème, qui sera joint à celui de la réforme de l'armée. Une commission spéciale est chargée de ce travail. Elle est présidée par un officier de troupes et compte, en qualité de membres, 14 officiers de troupes, 7 officiers instructeurs, 8 sous-officiers, appointés et soldats.

Les partisans de la revision semblent prendre principalement comme point de départ les transformations qui, au cours des années de guerre, auraient modifié la structure politique et sociale du peuple suisse. Ils repoussent l'idée que le soldat serait un être essentiellement différent du citoyen dans la vie civile. Les formes traditionnelles dans lesquelles se meut la vie de notre armée et qui lui donnent une empreinte particulière appartiendraient au passé et devraient être soit remplacées par de nouvelles formes, soit supprimées. L'esprit nouveau devrait être puisé dans la vie civile et insufflé à l'armée.

Ici, il faut rappeler avant tout qu'en vertu des plus anciennes conceptions suisses et selon nos convictions à tous, citoyen et soldat ne font qu'un chez nous. Le soldat de milice ne saurait être séparé du citoyen. Tout militaire, qu'il soit soldat ou gradé, est citoyen suisse avec les mêmes droits et les mêmes devoirs. Dans notre pays, aucun être de raison n'en a jamais douté.

Mais nous savons aussi combien lourde est la tâche du soldat. Aujourd'hui comme hier, pour rendre le soldat apte à l'accomplir, il faut une préparation sérieuse et, souvent même, dure. Quels qu'aient pu être les transformations du peuple et le brassage des couches sociales, la mission assignée à l'armée par la constitution fédérale reste identique. Bien plus, les exigences de la guerre auxquelles doit faire face le soldat, se sont encore accrues. Ce qu'on demande au dévouement et au caractère du combattant n'est pas essentiellement nouveau, mais est peut-être plus pénible qu'auparavant. Chaque soldat individuellement doit être d'une force de caractère et avoir reçu une éducation qui le mettent en mesure de tenir devant l'ennemi. Il lui faut la discipline de soi-même, la fermeté morale et le patriotisme.

Ce que la guerre exige du soldat est incomparablement plus dur que ce que la vie quotidienne demande au citoyen. Le citoyen, par son labeur,



ne compromet que son repos; le soldat met en jeu « sa peau ». Si le citoyen se montre inférieur à sa tâche, cela ne crée que rarement un danger pour la collectivité, et les fautes commises peuvent le plus souvent être réparées. Mais si le soldat se révèle insuffisant à la guerre, cela peut coûter de nombreuses vies, entraîner des conséquences fatales et lointaines qu'on ne peut réparer. C'est pourquoi la camaraderie dans la vie du soldat revêt une signification plus profonde encore que l'esprit civique dans celle du citoyen.

La vie militaire, vu son but spécial et les conditions particulières qui la déterminent, devra toujours utiliser certaines formes. Celles-ci contribuent à rendre les relations simples et nettes et à atténuer les frottements au sein de ce vaste organisme. Il est donc inévitable que le règlement de service, source des normes fondamentales applicables aux rapports militaires, prescrive ces formes et exige leur observation. Leur genre et le respect qu'elles méritent sont aujourd'hui l'objet de controverses. Les uns voudraient acclimater dans l'armée les formes qui prévalent dans la vie civile, les autres voudraient maintenir les formes propres à la tradition militaire.

Rappelons ici cette vérité bien connue que, dans le domaine militaire, il est facile de détruire ce qui existe, mais très difficile de reconstruire entièrement à neuf. Sans doute, certaines formes des relations militaires demandent à être revisées — nous l'admettons expressément — mais ce n'est pas une raison pour considérer avec méfiance l'ensemble de l'organisation actuelle du service. Les réglementations futures, comme celles du passé, ne pourront échapper entièrement aux erreurs et aux imperfections; les unes et les autres doivent être successivement éliminées, mais il ne faut pas les prendre pour prétexte à généraliser. Si soigneusement qu'ait été rédigé un règlement, il peut présenter des lacunes; dans le doute, ce n'est pas la forme qui est décisive, c'est l'esprit.

Nous considérons les formes militaires non seulement comme l'expression d'une certaine tenue, d'une disposition d'esprit à l'égard du devoir militaire, mais encore comme un précieux soutien pour ceux qui pourraient faiblir devant leur mission. Elles ne sont qu'un moyen et ne doivent jamais être prises comme but. Dans les rapports entre supérieurs et subordonnés, elles réalisent avec évidence ce qui, à leur défaut, nécessiterait beaucoup de mots; elles apportent une aide sérieuse dans les difficultés. Que l'on

songe, par exemple, à l'accomplissement d'une tâche militaire lorsque la capacité du corps est amoindrie par la fatigue, la faim, les intempéries ou l'action de l'ennemi: l'ordre donné avec calme et netteté dans la forme militaire imprime une puissante impulsion.

D'une manière générale, nous voulons que les formes militaires soient simples, claires, judicieuses et qu'on ne les emploie pas plus fréquemment qu'il n'est indispensable pour atteindre le but.

Dans cet ordre de questions figure celle du drill. Ce n'est certes pas un problème de surface, nous nous bornerons à l'effleurer. Dans toutes les armées, on reconnaît la portée psychologique de cette forme, qui détermine des réactions militaires si accentuées. Chez nous, après la fin du service actif, on a supprimé le pas cadencé et maintenu ou introduit dans toutes les armes, à titre d'unique mouvement de drill, le maniement d'arme. Cette mesure répondait certainement à un besoin. D'autres armées vont beaucoup plus loin que nous dans l'application du drill.

A côté de l'instruction purement tactique, on doit, naturellement, attacher encore et toujours un grand prix à l'éducation du soldat. Pour que celui-ci puisse être à la hauteur des exigences qui lui sont imposées, il faut développer au plus haut degré ses qualités de caractère, attaquer ses défauts et l'amener à les combattre lui-même en lui faisant comprendre que leurs effets sont bien plus graves au service que dans la vie civile. Il n'en est pas moins vrai que la base de l'éducation qui façonne le citoyen et le soldat de milice doit être posée par la famille, l'école et l'Eglise. Si elle fait défaut, celui qui est appelé à faire du citoyen un soldat ne pourra remédier à cette carence en un court délai. Depuis longtemps, nous sommes accoutumés en Suisse à compter sur le service militaire, et spécialement sur l'école de recrues, pour compléter et achever en quelque sorte l'éducation du jeune homme en lui inculquant le sens de l'ordre, la fidélité, l'esprit de solidarité, le sens de la subordination au tout et en développant en lui le sentiment du devoir.

On doit simplifier les formes là où c'est possible. Tel est le cas pour la manière de saluer et de se présenter. Mais en tout cela il ne faut pas oublier qu'on ne saurait forger des soldats sans employer certaines formes indispensables. L'abandon complet de toute forme nous paraîtrait aussi préjudiciable et aussi faux que la pratique purement extérieure et le culte de la forme pour elle-même.

*b. La formation des recrues.*

Le général attache une importance particulière à ce qu'on sorte les recrues de la caserne. Il cite ses « directives (de 1942) fixant les buts à atteindre pour l'instruction de l'infanterie »: « Il faut admettre que la caserne n'est plus le centre de l'instruction, mais simplement une commodité provisoire, qui permet d'instruire les éléments formels en facilitant d'abord l'habitat, l'entretien du matériel et l'administration » (p. 90).

Ceci est, au premier abord, tout à fait convaincant. On s'y conforme d'ailleurs autant que possible. Toutefois, il y a lieu d'examiner de très près jusqu'à quel point on peut former les recrues en dehors de la caserne. Il faut et faudra toujours compter avec une durée aussi courte que possible de l'instruction militaire; ce qui importe dès lors, c'est l'étendue de ce que l'on pourra faire assimiler aux recrues dans ce court laps de temps. Pour former des guerriers expérimentés, le temps est trop court. Mais il doit et peut suffire, grâce à un plan d'instruction méthodique et minutieux, pour inculquer au jeune soldat les éléments essentiels d'un idéal moral, d'une adresse corporelle et de connaissances techniques qui lui permettront d'accomplir sa mission avec confiance en soi. La solidité des notions fondamentales importe d'ailleurs plus que le degré d'habileté pratique. Le « métier » pourra s'acquérir plus tard dans le cadre de l'unité; mais ce qui est construit sur des fondements branlants a besoin d'être réparé à chaque instant. C'est là une vérité qui s'applique aussi bien à la formation du soldat qu'à l'apprentissage de n'importe quelle profession civile.

Il faut pouvoir poser les fondements essentiels dans les conditions les plus favorables possible. Après quoi, on placera le soldat, selon une progression systématique, devant les difficultés qui l'attendent à la guerre. Nous estimons utile et logique de lui fournir dans le service de caserne les éléments qu'il pourra appliquer et perfectionner dans le terrain avec une certaine assurance. Ces éléments comprennent l'entraînement physique, le travail manuel aux armes et aux engins jusqu'à la maîtrise de leur maniement, les tirs d'école, l'école élémentaire du combat, les habitudes de ponctualité et d'ordre, enfin les connaissances théoriques militaires soit de nature générale, soit de nature technique.

L'expérience enseigne que, si l'on utilise le temps avec soin, il faut, en chiffre rond, deux mois pour appliquer ce programme. Il est cependant difficile d'obtenir en si peu de temps l'aisance des réflexes dans le maniement

des armes et engins, aisance indispensable en campagne. Pour apprendre tant de choses dans le délai utile, il faut réunir les conditions les meilleures, donc un logement qui facilite l'accoutumance à la vie collective, l'influence éducative et le contrôle, qui évite aussi les pertes de temps provoquées par des cantonnements dispersés dans des localités. Il faut, en outre, des places d'exercice sur lesquelles on puisse travailler, peut-être aussi s'enterrer, même par la pluie ou la neige, sans enfoncer dans la boue et sans causer de dommages aux cultures. Il faut des salles de théorie avec matériel d'enseignement et de démonstration; il faut des pistes de combat et des places de tir pourvues d'installations techniques. Toutes les armées forment leurs recrues, du moins au cours de la première période, dans des casernes ou dans des camps de baraques aménagés comme des casernes.

Nos recrues d'infanterie passent environ six semaines, donc un tiers de l'école, en terrain varié pendant ce qu'on appelle les déplacements. Ce partage du temps a donné satisfaction et a été maintenu pendant le service actif. Relevons que l'instruction sur le service en campagne ne peut pas être considérée comme terminée avec l'école de recrues; elle doit être poursuivie dans les cours de répétition. Ceux-ci doivent permettre de parfaire l'œuvre des écoles de recrues. Le terme « cours de répétition » n'est pas approprié. On devrait dire « cours de perfectionnement ».

Assurément, notre éducation militaire peut et doit faire sans cesse de nouveaux progrès. Nos méthodes d'éducation et d'instruction ne sont pas arrêtées une fois pour toutes; elles doivent, toujours en vue du but poursuivi, s'adapter aux nécessités et aux particularités des différentes époques. Mais les expériences faites jusqu'ici nous ont persuadés que la voie suivie ces derniers temps n'est pas mauvaise. En y persévérant, tout en continuant à réfléchir, nous approcherons davantage de notre but — savoir une formation des recrues et des cadres suffisante pour la guerre et concentrée sur un court laps de temps — qu'en brisant radicalement avec le passé. Avant la guerre déjà, dans des pays qui pratiquaient de toutes autres méthodes d'éducation militaire, on parlait avec éloge de notre manière de former le soldat; depuis la fin de la guerre, on a vu également d'autres nations s'intéresser à notre système et incliner même à adopter certains des principes qui nous paraissent essentiels. C'est ce que confirment les membres des missions militaires que nous avons envoyées récemment dans divers pays étrangers pour y étudier les méthodes d'instruction qu'on y applique.

*c. La formation des officiers.*

Dans une armée de milices, la formation des cadres exerce une influence très accentuée sur la fermeté morale de la troupe et sur la qualité de son travail. Nous tenons à faire ressortir, ne serait-ce qu'en passant, l'extraordinaire importance du corps des sous-officiers. Du moment qu'il faut toujours compter avec l'excessive brièveté de leur temps d'instruction, le facteur principal réside dans le choix des candidats. Ici, le caractère est déterminant, et toutes les autres considérations passent au second plan. Les difficultés que l'on rencontre à recruter un nombre suffisant de sous-officiers capables ne sont pas moindres que celles du choix des candidats-officiers. L'armée ne saurait se limiter à des officiers et des soldats, pas plus que, dans les professions civiles, les directeurs ne sont seuls avec les ouvriers: on ne peut s'y passer de contremaîtres et de chefs d'atelier. C'est pourquoi il serait impossible de faire de tout sous-officier capable un officier, car la qualité du corps des sous-officiers en souffrirait trop.

Le rapport du général traite à fond la question des écoles d'officiers. Il énonce une série de critiques graves à l'égard des jeunes officiers et fait remonter les défauts à deux causes principales: d'une part, le mode de sélection des futurs aspirants; d'autre part, « l'esprit qui a régné trop longtemps dans les écoles d'officiers » (page 179/180).

Pour commencer par la question des écoles d'officiers, constatons d'abord que, dans ce domaine comme dans celui de toute autre instruction militaire, des transformations et des perfectionnements sont toujours en cours, que l'on s'efforce aussi de tirer un enseignement des fautes commises et d'utiliser les critiques constructives. Si le rapport mentionne « les griefs formulés par les commandants de troupes de régions très différentes à l'endroit des plus récentes volées d'officiers » (p. 179), il faut cependant observer qu'il y aura toujours des cas particuliers pour soulever du mécontentement et des critiques, car les résultats de l'instruction sont fatalement inégaux et parfois même décevants. La question est seulement de savoir si ces cas isolés sont assez fréquents pour qu'il faille généraliser. Les rapports périodiques des commandants de troupes sur le service actif ne confirment pas absolument le tableau si sombre tracé par le général en ces termes: « Parfaitement entraînés aux performances physiques, soignés dans leur mise et « militaires » dans leur tenue extérieure, ils man-

quent souvent de personnalité, n'ont pas d'initiative ou de sûreté dans la conduite de la troupe, et par conséquent pas d'autorité » (p. 179). A côté de quelques jugements négatifs, il y a une grosse majorité de jugements nettement positifs. Citons deux exemples. Le commandant d'une division de langue allemande, appréciant les officiers subalternes, écrit en juillet 1940: « En général, ils sont bons; il faut ajouter que les jeunes volées accusent une supériorité marquée dans le domaine de l'instruction. » Le commandant d'une brigade frontière de langue française écrit en novembre 1940: « Les jeunes officiers sortant des écoles d'officiers et des écoles de recrues sont excellents. On sent chez eux une formation différente de celle qu'on remarquait chez les jeunes officiers il y a quelques années. » Sans vouloir attacher trop d'importance à opposer quelques jugements divers, on peut pourtant constater, au regard des rapports périodiques de plusieurs années, qu'il ne saurait être question d'une insuffisance générale chez nos jeunes officiers. Les qualifications des jeunes chefs de section lors de leur premier service avec la troupe sont bonnes pour la plupart, souvent même très bonnes. Ce n'est certainement pas un mauvais signe que la réserve de beaucoup la plus fréquente vise le manque d'expérience, car c'est là, à n'en pas douter, la faute la plus minime qu'on puisse reprocher à un débutant.

Nous ne doutons pas que, dans le domaine de la formation des officiers comme dans d'autres, certaines critiques aient pu être formulées à juste titre. Il est peut-être vrai que l'on a parfois mis trop l'accent sur le sport. Quand le général dit: « Il est absurde de juger une classe d'aspirants sur ses seules performances physiques » (p. 180), nous sommes pleinement d'accord avec lui. Nous sommes d'ailleurs convaincus que, parmi les instructeurs responsables de la formation de nos officiers, il n'en est pas un qui ne partage cette opinion. Pour façonner nos officiers, il faut s'efforcer de fondre dans un ensemble harmonieux les cultures morale, intellectuelle et physique. Affermir la personnalité des aspirants, les habituer à agir avec initiative, leur donner le sens de la responsabilité, développer leur assurance pour l'action et le commandement, tels sont les buts essentiels auxquels doivent viser l'organisation du service et l'enseignement dans les écoles d'officiers. Que, dans le temps disponible, on ne puisse atteindre la perfection, c'est hors de discussion. Mais cela ne signifie nullement que les efforts actuels et prochains pour former les officiers soient engagés sur la mauvaise voie.

Il est incontestable que pour les commandants d'unités d'armée eux-mêmes, un corps alerte et résistant est une condition de l'aptitude à la guerre. Et pourtant, à cet échelon, la souplesse intellectuelle et la force de volonté semblent passer avant les performances sportives.

Les inconvénients que le général voit à la centralisation des écoles d'officiers n'ont rien d'inévitable, à condition qu'on leur accorde l'attention nécessaire. Quant aux avantages, ils sont très grands: formation des officiers à une même manière de raisonner, amélioration des résultats de l'instruction, utilisation rationnelle du personnel d'instruction, réduction des frais. C'est aussi un bénéfice notable, dans l'ordre psychologique, que les futurs officiers venus de toutes les régions de notre pays et parlant nos diverses langues apprennent dans les écoles d'officiers centralisées à se connaître et à s'estimer mutuellement. A nos yeux, un retour à l'ancien système équivaldrait à une perte.

#### *d. Le recrutement des officiers.*

C'est un chapitre très délicat qu'entame le rapport du général lorsqu'il traite du choix des futurs officiers. Tout le monde sera d'accord pour affirmer que, dans la mesure du possible, il ne faut recruter que de bons officiers. Toutes autres considérations doivent s'effacer devant cette exigence. Le chemin doit être ouvert à celui qui a les aptitudes voulues pour devenir officier. Le triage des candidats doit avoir égard à toutes les classes du peuple suisse. Les statistiques sur l'origine de nos officiers démontrent que nous tenons largement compte de cette exigence. En particulier dans l'arme qui repose sur la base la plus large, dans l'infanterie, le gros des officiers sortent de la petite bourgeoisie, tandis qu'un bon nombre sortent des milieux ouvriers. Parmi les 57 aspirants d'une école d'officiers d'infanterie en 1946, il n'y avait pas un seul fils d'officier. Dans d'autres écoles d'officiers de la même arme, les aspirants qui ne comptaient pas un seul officier dans leur parenté formaient 40 pour cent au moins de l'effectif. Nous attachons aussi du prix à ce que la classe paysanne fournisse un plus grand nombre d'officiers.

Si nous affirmons ici avec insistance ce principe évident qu'à chacun doit être ouverte la voie par laquelle on devient officier, nous ajoutons immédiatement cette condition tout aussi importante: le principe ne vaut que pour celui dont on peut présumer qu'il sera un officier capable. La

qualité — notion si essentielle dans les affaires de notre pays — doit être particulièrement mise en valeur dans notre défense nationale. Comme toute autre activité, celle de l'officier, pour donner satisfaction, doit reposer sur certaines bases. Celles-ci, sans doute, résident pour la plupart dans la personnalité, mais quelques autres sont constituées par des conditions externes, telles qu'un certain degré de culture générale et une situation professionnelle présentant quelques possibilités d'avancement. Dans une armée de milices, les exigences posées à un officier de grade subalterne ou supérieur et celles de son métier civil ne doivent pas différer d'une manière si flagrante que des conflits intérieurs ou extérieurs puissent se produire dans ce double rôle de soldat et de citoyen.

Le général écrit, à la page 181 de son rapport, à propos des jeunes officiers: « Le manque de caractère qui leur est parfois reproché apparaît comme un défaut de plus en plus répandu dans la classe sociale où la plupart d'entre eux sont recrutés, la bourgeoisie. » Nous considérons cette phrase comme l'expression d'une opinion personnelle, qui n'est nullement confirmée par les faits et que nous ne pouvons pas partager. Dans toutes les classes sociales de notre peuple, on trouve des jeunes gens au caractère vigoureux à qui la carrière d'officier doit être ouverte; mais on en trouve d'autres à qui elle doit rester fermée.

Et plus loin: « Il sera donc nécessaire d'assurer aux candidats qui en seraient dépourvus les ressources intellectuelles et matérielles indispensables à leur formation d'officiers » (p. 182). C'est réunir ici deux vœux très inégalement réalisables. Le Conseil fédéral admet parfaitement que des raisons financières ne doivent pas empêcher de devenir officier celui qui en est capable. Nous examinerons cette question et nous nous efforcerons de trouver une solution qui permette au candidat capable d'écarter l'obstacle financier. Mais demander d'assurer au candidat « les ressources intellectuelles » qui lui manquent, c'est aller beaucoup plus loin; ainsi formulée en termes généraux, cette exigence dépasse les possibilités de réalisation. Sans doute, on peut — et cela se fait depuis la fin de la guerre — entreprendre pour le corps des instructeurs une œuvre de cette nature. Les candidats-instructeurs qui possèdent les aptitudes voulues, mais n'ont pas une culture académique achevée, reçoivent dans une école introductive, répartie sur deux semestres d'hiver et les préparant à l'école militaire de l'école polytechnique fédérale, un enseignement qui développe leurs connaissances générales.



Mais si l'on voulait appliquer ce principe à tous les candidats-officiers de notre armée, on se heurterait, nous semble-t-il, précisément parce qu'il s'agit d'une armée de milices, à des difficultés insurmontables et l'on chargerait la Confédération d'une tâche nouvelle, étrangère à ses attributions normales.

Le jeune Suisse qui veut approfondir sa culture et élargir son horizon en trouve amplement l'occasion, dans toutes les régions de notre pays et sous des formes diverses. Pour y parvenir, il lui faut de l'énergie et de la persévérance. Celui qui en manque et qui néglige les occasions de se développer ne possède pas les aptitudes indispensables à l'officier.

#### *e. Le corps des instructeurs.*

Plus les moyens dont dispose la défense nationale sont limités, plus il importe que les questions de personnes soient réglées avec intelligence. Un choix judicieux, une répartition appropriée, un avancement bien ménagé mettent en œuvre toutes les forces utiles à l'organisation et au commandement de l'armée. Ils exercent une influence déterminante lorsqu'il s'agit de trouver le bon chemin. La situation spéciale de notre armée de milices, ici encore, nous met en face de problèmes d'une nature particulière, dont on ne peut chercher la solution ni dans des exemples, ni dans des modèles, mais que nous devons maîtriser tout seuls, d'après nos besoins et nos ressources.

Le problème de notre corps d'instruction est caractéristique à cet égard. C'est à la fois l'un des plus difficiles et l'un des plus importants. Une solution qui satisfasse à toutes les exigences est peut-être introuvable. Et pourtant, il nous faut tenter les plus grands efforts pour établir à bref délai une réglementation qui convienne. Sur la base des études en travail dès longtemps et de différents projets déjà terminés, la réforme nous acheminerait vers un avenir fécond. La haute portée qu'on doit reconnaître à cette réforme est illustrée par le désir qu'avait manifesté le général de la réaliser sous son commandement. Si ce ne put être le cas, la cause en réside non pas dans une opposition de notre part, mais dans les grandes difficultés de l'entreprise.

Il s'agissait non pas d'accueillir favorablement ou défavorablement des propositions, mais d'éclaircir dans toutes ses ramifications une question

extraordinairement complexe afin de prendre une décision qui en ait considéré tous les éléments.

Notre premier soin fut d'attirer des candidats capables vers la carrière d'instructeur. Il serait souhaitable que les aspirants-instructeurs eussent reçu une formation universitaire. Celle-ci leur profiterait particulièrement plus tard lorsqu'ils occuperaient des fonctions élevées. L'expérience démontre cependant qu'il n'est pas possible de couvrir les besoins au moyen d'officiers ayant une formation universitaire. Nous avons essayé de résoudre ce problème aussitôt après la fin du service actif, en envoyant, aux frais de la Confédération, les aspirants-instructeurs dépourvus de culture universitaire élargir leurs connaissances générales aux cours préparatoires à l'école des sciences militaires de l'école polytechnique fédérale à Zurich. Autant que nous avons pu le constater jusqu'ici, cette innovation donne de bons résultats.

L'autre difficulté du problème des instructeurs gît dans l'impossibilité de séparer la situation professionnelle de l'officier instructeur de son grade militaire. Il faut que les officiers instructeurs puissent jouir des mêmes perspectives d'avancement militaire que les officiers de milices. La conséquence, c'est qu'ils atteignent les hauts grades alors que les possibilités de les employer dans des fonctions professionnelles correspondant à ces grades sont toujours plus restreintes.

C'est pourquoi le général estimait que les officiers instructeurs devraient être séparés du corps des fonctionnaires et, par conséquent, de la caisse d'assurance des fonctionnaires fédéraux; ceux qui, ayant atteint un grade élevé, n'auraient pas la perspective d'y trouver emploi, devraient être dirigés vers une autre occupation ou, du moins, la Confédération devrait leur octroyer une compensation. Leurs chances de trouver une autre activité au service de la Confédération sont minimales. Le département militaire a signalé en 1940 les inconvénients qu'entraînerait ce régime et a émis des doutes sérieux: l'attraction qu'exercerait sur les jeunes gens cette belle vocation ne serait guère renforcée s'il fallait compter avec le risque de devoir quitter entre 40 et 50 ans, pourvu d'une pension modeste, la carrière suivie jusqu'alors et se créer une existence entièrement nouvelle. En général, on préfère un emploi rémunéré modestement à un emploi bien rétribué, mais assuré pour peu de temps. Ces questions font actuellement l'objet d'un nouvel examen par une commission d'experts.

Le général reconnaît que « quelques-uns de nos instructeurs ont admirablement compris leur rôle d'éducateurs » (p. 188), mais parallèlement, il formule contre d'autres une critique assez sévère. Le Conseil fédéral admet la nécessité d'élever à divers égards le niveau du corps des instructeurs. Il ne peut cependant se rallier au jugement, somme toute très défavorable, du général. Que quelques-uns, dans cette profession, comme dans toute autre, soient des « ratés », ce n'est guère évitable. Mais souvent les imperfections apparaissent sous une lumière crue alors que les qualités passent inaperçues. C'est le lot de l'officier instructeur suisse — ne l'oublions pas — d'accepter bien des renoncements et d'être souvent méconnu. Nous ne pouvons nous passer de l'officier de carrière pour éduquer et pour instruire; utilisons toutes les occasions de le rehausser et évitons de généraliser certaines faiblesses individuelles.

Lorsque le général déclare attendre des officiers instructeurs « moins d'esprit de routine et plus de culture générale », nous constatons avec satisfaction que cette exhortation ne vaut que pour une minorité et que la majorité remplit certainement déjà les exigences.

A la page 188 de son rapport, le général déclare, sur un ton de reproche, que pour certains instructeurs, « la nécessité d'une inspection est le but final de leurs efforts ». Il est pourtant naturel que l'officier instructeur accorde une attention spéciale aux objets des inspections. Il est louable de s'y préparer; c'est le devoir de l'inspecteur de procéder à un contrôle et d'arrêter ses exigences de telle façon qu'il dirige cet effort vers des buts utiles; en première ligne, cela va de soi, il éprouvera l'esprit et l'éducation de la troupe, ses connaissances dans le maniement des armes et son comportement au combat.

La valeur des inspections ne doit pas être sous-estimée. Qu'elles puissent être plus variées, plus pratiques, plus animatrices, nous en convenons avec le général. Le chef de l'instruction s'occupe actuellement de régler d'un point de vue nouveau cet important chapitre. Les inspections doivent intervenir, parfois sans préparation, dans le cours du service et dans n'importe quelles conditions pendant la période de service en campagne. Mais ceci ne supprime pas l'inspection du chef à la fin d'une école ou d'un cours. Elle consacre l'approbation ou la critique du travail fourni par les cadres et la troupe. Au terme de l'école de recrues, elle met le jeune soldat en contact personnel avec son commandant d'unité d'armée et l'incite à lui

montrer son dévouement et la qualité de son travail. Elle exerce une influence profonde sur le sérieux de l'instruction dans les branches principales.

Concernant les relations de l'officier instructeur avec l'officier de troupes, nous ne nous exprimerons ici que sur la question de l'accès aux commandements supérieurs. Nous maintenons comme nécessaire le principe que, dans notre armée de milices, la voie du commandement d'une unité d'armée est ouverte à l'officier de troupes et nous cherchons à confier chaque fois qu'il est possible des postes supérieurs à de ces officiers s'ils sont qualifiés. Mais souvent des officiers de troupes d'une capacité éprouvée occupent de hautes situations civiles que, pour des raisons financières ou autres, ils ne peuvent abandonner. Actuellement, sans doute, il y a peu de commandants d'unité d'armée qui n'aient pas été officiers de carrière, mais les circonstances pourront changer ultérieurement.

Cette manière de voir est une des raisons importantes pour lesquelles, contrairement à l'opinion du général, nous n'avons pas pu donner notre accord à la transformation des brigades de montagne en divisions. Des officiers de milices doivent pouvoir commander une brigade de montagne, donc une unité d'armée, sans renoncer à leur activité civile. Si l'on en faisait des divisionnaires, ils deviendraient titulaires de fonctions permanentes et devraient s'y vouer entièrement; en temps de paix, ils ne seraient toutefois pas complètement occupés.

### III. PROBLÈMES MILITAIRES D'AVENIR

#### 1. L'organisation de l'armée.

##### *a. La mission de l'armée.*

Dans l'introduction à son rapport, le général déclare avoir pour but essentiel « de prévenir le retour des erreurs et des manques » dénoncés par lui. Il contribue ainsi à créer une base solide pour le travail de réorganisation. Il estime cependant que cette tâche, urgente et difficile, doit être accomplie par une nouvelle équipe.

Dès la fin du service actif, le 20 août 1945, la commission de défense nationale s'est mise à l'œuvre et s'est occupée, dans de nombreuses séances, des problèmes fondamentaux de la réforme de l'armée. Si, actuellement, les études ne peuvent être considérées comme entièrement terminées, elles ont cependant permis d'arrêter déjà des lignes directrices du programme et de fixer selon quelle méthode, dans quel ordre et avec quelle cadence on le réalisera.

En face de problèmes d'une telle importance et d'une telle envergure, il importe d'abord de savoir nettement où l'on en est, quel but on poursuit, avec quels moyens et selon quelles méthodes on pourra l'atteindre.

La première mission que la constitution fédérale assigne à la Confédération est « d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger ». Il est à peine concevable que cette mission puisse jamais devenir caduque. La situation mondiale actuelle ne permet en tous cas aucune illusion; la guerre n'a pas encore cessé d'être un instrument de la politique. Sans doute, tout homme doué de raison espère voir les événements évoluer vers une paix durable, mais on doit constater que nous ne sommes pas encore sortis de l'ère où le péril peut fondre sur nous. Il nous incombe de veiller à ce que ni à bref délai, ni dans un avenir lointain, notre pays ne soit jamais livré sans défense au hasard.

Pour sauvegarder l'indépendance du pays, il nous faut maintenir et perfectionner une armée qui soit un bon outil de guerre. L'expérience récente a montré de façon assez claire quel sort attend parfois des pays désarmés ou trop faiblement armés.

Grâce à sa politique de neutralité, le peuple suisse espère pouvoir, dans l'avenir comme par le passé, se tenir en dehors des conflits armés; il voit dans sa neutralité intégrale un moyen précieux de conserver la paix et d'assurer son indépendance. Le respect de la neutralité ne sera efficace que si nous avons la volonté et les moyens de nous opposer par les armes à toute violation. Lorsque l'un des partis en guerre peut craindre qu'un Etat neutre ne soit pas en mesure de résister à la pression du parti adverse, il y a là de quoi provoquer une attaque préventive.

Plus nos possibilités de résistance seront estimées haut par un agresseur éventuel, moins notre neutralité et notre indépendance seront menacées. Il dépendra donc en bonne partie du degré de notre préparation militaire et de notre force défensive que, lors d'un conflit futur, notre pays puisse s'y tenir à l'écart. Ce serait une singulière imprudence que de nous bercer d'illusions ou de vouloir duper l'étranger en surestimant la valeur de nos forces armées.

La raison d'être et la mission de notre armée sont donc restées ce qu'elles étaient jusqu'ici.

Bien entendu, la lutte pour la neutralité et l'indépendance du pays se déroulera toujours sous le signe de la défensive stratégique. Aucun changement ne sera apporté à ce principe essentiel de notre défense nationale.

L'armée suisse aura à se battre dans son propre pays. Les conditions topographiques sont restées les mêmes que celles sur lesquelles ont tablé jusqu'ici nos raisonnements stratégiques.

Il n'est pas non plus nécessaire d'énoncer les raisons militaires, politiques et psychologiques qui nous enjoignent de conserver le service militaire obligatoire et général, ainsi que le système des milices.

De grands changements sont intervenus dans l'armement, l'équipement, les méthodes de combat des armées étrangères, et l'évolution est loin d'être terminée. En conséquence une transformation devra nécessairement s'accomplir dans les conceptions et les moyens de notre armée. Malgré les efforts déployés durant la guerre pour améliorer notre armement et notre équipement, il ne nous a pas été possible de nous assurer toutes les innovations techniques qui nous eussent tenus à la hauteur des armées belligérantes. Dans certains domaines, nous sommes restés fort en arrière.

Il est donc indispensable:

— De perfectionner notre armement et notre équipement en tenant compte

des expériences de la guerre et de les adapter à la technique moderne, actuelle ou future;

- D'ajuster nos méthodes de combat à nos nouveaux moyens et aux moyens et méthodes d'un adversaire éventuel;
- De mettre au point l'instruction des cadres et de la troupe en fonction de ces nécessités et des possibilités nouvelles.

En matière d'armement et d'équipement nouveaux, il ne faut pas nous leurrer. Durant la guerre, nous avons dépensé 2½ milliards pour nous armer et nous équiper; et pourtant nous ne possédons aujourd'hui ni arme blindée, ni appareils de radar, ni projectiles à fusée. Nos ressources financières sont trop restreintes pour que nous puissions nous accorder à bref délai toutes ces nouveautés. Le programme d'introduction de nouvelles armes et d'un matériel de guerre nouveau doit donc se limiter à ce qui est absolument indispensable.

La plus grande circonspection est indiquée, car on se meut dans un domaine dont de larges secteurs restent inexplorés. Contrairement à ce que l'on pourrait croire à première vue au terme d'un conflit aussi formidable, les leçons qui en découlent ne se révèlent pas si simplement qu'elles puissent être appliquées directement. La guerre s'est terminée brusquement, alors que de grandes transformations d'ordre militaire et technique étaient en cours. En apparence, les fils de cette évolution sont coupés; mais en réalité, ils ont été renoués par les recherches qui, dans tous les pays, tendent à la réforme de l'armée.

Dans tous les domaines de la technique de guerre sont signalées de nouvelles possibilités; mais nulle part les résultats ne peuvent être considérés comme définitifs. Les expériences de la guerre sont soit confirmées, soit infirmées par la technique d'après-guerre. Les études sont poursuivies et permettent de supputer l'évolution future; certaines font déjà apparaître des éléments entièrement nouveaux. Les prétendus enseignements de la guerre n'ont donc de valeur que s'ils sont confrontés avec ce que la science et la technique actuelles laissent entrevoir.

Pour ces raisons, nous n'avons pas manqué de nous consacrer, nous aussi, à des recherches et à des études en matière de technique de guerre. En premier lieu, nous envoyons des spécialistes dans les armées étrangères, afin d'y recueillir des éléments indispensables à la mise en train de nos propres recherches. Nos hautes écoles techniques et notre industrie, parti-

culièrement qualifiée pour ce genre de travail, sont, actuellement déjà, en pleine activité. Une étroite collaboration règne manifestement entre le service de l'état-major général, le service technique militaire, la science et l'industrie. De nombreuses commissions étudient les voies et moyens d'utiliser pour notre armée les expériences de la guerre.

Suivant le résultat de ces efforts et dans la mesure où les crédits seront mis à disposition, on introduira, par étapes, des armes et engins nouveaux.

Pour le moment, nous sommes obligés de nous contenter du matériel de guerre acquis avec peine et à grands frais avant et pendant le service actif. C'est peu à peu que ce matériel pourra être amélioré et complété, compte tenu des découvertes successives de la technique. En tant que les améliorations et acquisitions prévues pour un tout prochain avenir seront réalisées, notre armement peut être considéré comme répondant aux exigences de la guerre, du moins sous la forme prévisible.

Notre organisation mettra en œuvre les moyens dont nous disposons, tout en s'adaptant aux circonstances particulières du moment. De plus, notre tactique doit tenir compte des moyens et méthodes de combat de l'adversaire éventuel. Nos méthodes de combat ne pourront être mises au point en fonction d'armes nouvelles que lorsque ces armes auront été introduites; actuellement, les conditions d'un changement radical de notre tactique ne sont pas remplies.

Du moment que nous ne pouvons interrompre nos préparatifs militaires — ce qu'on ne saurait risquer dans la situation actuelle du monde — nos efforts doivent tendre dans trois directions:

- 1° Maintenir et réorganiser ce qui a été créé et acquis pendant la guerre à grand renfort de temps et d'argent;
- 2° Rechercher des procédés de combat qui nous permettent en tout temps de parer utilement avec nos moyens à ceux de l'adversaire éventuel;
- 3° Renouveler nos moyens de combat en fonction des découvertes de la technique et des crédits disponibles; y adapter nos procédés de combat.

On ne doit pas sacrifier ce qui est bien sans être certain du mieux. C'est ici l'occasion de relever ce que les vives discussions sur la défense nationale ont presque fait oublier: dans l'ensemble, l'armée a rempli son devoir et accompli la mission qui lui avait été assignée. Sans doute, ne savons-nous



pas comment elle se serait comportée devant la tâche encore plus lourde qui, cette fois encore, lui a été épargnée; mais nous n'avons aucune raison de nourrir des doutes. Si, aujourd'hui, tant de gens veulent et réclament du neuf, cela tient beaucoup plus aux transformations profondes des conditions générales et des conditions de la guerre qu'à des insuffisances de l'armée.

Notre intention est donc de consacrer toute notre énergie et toute notre attention à la réorganisation de l'armée, mais nous y mettons aussi toute la circonspection et toute la réserve qui sont de mise dans un domaine aussi peu exploré et devant l'inconnue de l'évolution future.

Nous ne devons pas perdre de vue que les solutions que nous adopterons devront être de caractère spécifiquement suisse; ce ne peut être notre but d'imiter purement et simplement une autre armée dans sa forme ou même dans son essence. Ce qui nous distingue d'autres organisations militaires est trop important et trop profondément enraciné pour que nous en fassions fi; croire que notre défense serait assurée si nous faisons de notre système armé un modèle réduit des grandes armées est une erreur dans laquelle nous nous garderons de tomber.

La mission de notre armée se distingue de celle des autres armées par sa fidélité immuable au principe de la défensive, conséquence de notre conception traditionnelle de la neutralité. Ce principe se traduit par le choix des armes et du matériel de guerre dont la valeur défensive est déterminante. Les chefs et la troupe seront amenés à combattre dans des régions qui leur sont connues, avantage certain, notamment dans la conduite active du combat défensif. Ce principe de stratégie défensive a des répercussions sur les mesures assurant la couverture et la mobilisation, l'organisation des transports, le ravitaillement et les évacuations, l'approvisionnement de l'armée et l'économie de guerre.

En matière d'approvisionnement de l'armée, il faut partir du principe que tout ce qui est nécessaire à la conduite de la guerre doit être constitué avant l'ouverture des hostilités. Si, une fois en guerre, nous pouvons encore importer et fabriquer, ce doit être considéré comme une chance sur laquelle il serait dangereux de compter. Ce fragile espoir ne doit pas nous empêcher de nous organiser avec prévoyance pour des échéances lointaines. Dans le domaine de l'économie de guerre, on se laissera guider par des considérations analogues.

Une autre conséquence de la guerre totale se manifestera sans doute encore dans un futur conflit: la défense nationale ne sera plus exclusivement l'affaire de l'armée, mais bien celle de tout le peuple. L'armée n'est plus que le premier et le plus puissant des moyens de défense. En cas de guerre, ce qui déterminera si la Suisse tient ou s'effondre, ce sera le comportement et l'esprit de solidarité de la population entière. Il est donc de toute nécessité que la conduite de la guerre et surtout la préparation des mesures de défense soit non pas du ressort de l'armée, mais de celui du gouvernement, car lui seul est à même de régler cette participation de tous qui, dans la guerre moderne, décide du sort d'un peuple.

*b. La situation politico-militaire.*

Tout en espérant fermement que, grâce aux efforts des Nations Unies, de nouvelles guerres pourront être évitées, nous avons le devoir, du point de vue militaire, d'envisager les éventualités dans lesquelles notre pays pourrait être menacé. Ces éventualités sont les suivantes:

- Troubles dans les pays voisins, débordant sur notre territoire;
- Franchissement de notre frontière par de forts détachements aux prises avec leur ennemi dans une région voisine et refoulés dans notre direction;
- Utilisation de notre territoire comme voie de passage pour tourner le front adverse;
- Occupation d'une partie du pays pour rétablir le contact entre des formations séparées par l'ennemi ou pour établir la liaison entre troupes alliées;
- Attaque directe du territoire national pour le subjuguier.

Notre armée doit être à même de faire face à ces diverses éventualités. Les mesures à prendre à cet effet seront essentiellement différentes selon la situation. La difficulté pour nous réside dans le fait que notre neutralité et le principe de la défensive stratégique qui en découle nous imposent une attitude d'expectative, de sorte que nous ne pourrions peut-être pas savoir jusqu'au dernier moment lequel de ces cas se produira. Notre organisation militaire doit s'adapter à cet état de fait. Ceci est d'autant plus impérieux que le danger d'attaque par surprise — qui existait déjà avant 1939 et qui nous a préoccupés tout au long de la dernière guerre — s'est encore accru avec le développement énorme de la guerre aérienne.

Par rapport à la situation de 1939, le fait nouveau est que l'équilibre des forces continentales européennes, facteur favorable pour nous, a disparu pour faire place à un système d'équilibre intercontinental, encore bien incertain sans doute. Notre pays est proche de la limite entre les sphères orientales et occidentales d'influence, ce qui ne saurait être mis en parallèle avec l'ancien système d'équilibre des forces. Il se peut que la Suisse se voie, quelque jour, complètement englobée dans la zone d'influence de l'un ou de l'autre de ces groupes de puissances.

Pour les prochaines années au moins, l'hypothèse d'une opération militaire dirigée uniquement contre la Suisse n'est guère vraisemblable. En revanche, un conflit éclatant sur le continent pourrait nous jeter brusquement dans la tourmente. Mais il ne serait alors guère probable que l'ennemi engage contre nous le gros de ses forces: il se contenterait plutôt de détacher les éléments jugés suffisants pour nous réduire à merci.

Le fait que notre adversaire serait tenu d'engager des forces considérables, probablement même le principal de sa puissance, sur des théâtres d'opérations extérieurs à notre territoire, augmente nos chances de succès. Il peut même le détourner de ses projets d'attaque. Nous savons aujourd'hui qu'à plusieurs reprises les puissances de l'Axe ont fait ces calculs et que c'est en raison des obligations qui leur incombaient sur d'autres fronts qu'elles ont abandonné leurs intentions premières.

La supériorité numérique de l'ennemi ne doit donc pas avoir plus d'influence sur notre volonté de nous défendre qu'elle n'en a eu pour les anciens confédérés lorsqu'ils luttaient pour leur existence.

Les considérations qui précèdent nous conduisent aussi à rejeter comme erronée l'idée que notre aviation doive être supprimée sous prétexte qu'elle serait toujours trop faible et incapable de s'opposer aux forces très supérieures de l'adversaire.

Du moment que les circonstances qui peuvent nous menacer sont de nature diverse, les mesures stratégiques que nous aurons à prendre le seront aussi. L'armée doit être organisée de manière à pouvoir accomplir les missions suivantes:

- Protéger la frontière contre toute violation (sûreté-frontière);
- S'opposer à toute utilisation de notre territoire et de notre espace aérien pour des actions de guerre (protection de la neutralité);

— Interdire toute conquête du territoire (maintien de l'indépendance).

L'armée suisse doit donc être en mesure d'accepter le combat soit à la frontière, soit sur le Plateau, soit encore en montagne.

Sa disponibilité doit être prévue de telle sorte qu'elle puisse s'opposer en temps utile et efficacement à toute forme de menace. L'armée de campagne doit être capable de se déplacer avec rapidité en formations très diluées. Cette mobilité n'est concevable que si les mouvements sont réglés par un haut commandement placé à la tête d'un organisme convenablement hiérarchisé depuis l'unité jusqu'à l'unité d'armée.

Une dilution totale de l'armée en groupes de partisans dispersés sur l'ensemble du territoire ou la suppression des unités d'armée interdiraient au haut commandement l'exécution de semblables opérations. Le relâchement des liens organiques et l'autonomie donnée aux échelons inférieurs — mesures que les circonstances peuvent rendre profitables — doivent résulter d'une décision du commandement, mais non pas d'une organisation pré-établie et, dès lors, connue de l'adversaire.

### *c. Les effectifs.*

Le fait que la guerre ne se déroule plus, comme autrefois, sur un front plus ou moins vaste, mais que dès le premier jour de l'action, elle embrasse toute la surface du pays, exige que, dans la défensive, l'organisation s'étende sur toute la profondeur du territoire. Cette défense étendue absorbe plus d'hommes que celle d'un front linéaire, d'où pénurie de combattants.

Dans les années de tension de l'avant-guerre et de la guerre, des hommes de toutes conditions et de toutes classes d'âge se sont présentés avec enthousiasme et dévouement pour la défense du pays. Ceux mêmes qui avaient été réformés et la multitude des hommes versés dans les services complémentaires, ainsi que des femmes, furent appelés à servir pour combler les nombreux vides ouverts dans les effectifs et pour former de nouvelles unités. Nombreux furent aussi les hommes de la landwehr qui acceptèrent de rester dans l'élite au delà de la limite d'âge. A considérer les performances, on peut bien affirmer que les critères ont été décalés d'une classe d'âge: les bataillons de landwehr, armés comme ceux d'élite et enrégimentés avec eux, n'ont guère montré moins d'endurance et d'aptitude au combat que les bataillons d'élite; les bataillons territoriaux, pourvus d'un armement

supplémentaire, furent chargés de missions de combat que l'on réservait auparavant aux bataillons de landwehr. Les missions de garde que l'on confiait avant 1939 aux troupes territoriales furent assumées à satisfaction par les nombreuses compagnies des services complémentaires armés.

Le mélange des trois classes d'âge dans une seule et même unité, introduit peu avant la guerre dans les troupes frontières, se révéla profitable. Cette combinaison permit d'organiser de nouvelles formations, de défense contre avions notamment. Mais des inconvénients majeurs apparaissent d'autre part. Pendant le service actif, ce mélange des classes pouvait encore convenir, car les hommes des trois catégories étaient appelés au service au même moment et pour une durée égale. Il en est autrement dans les cours de répétition, où, normalement, ne se présentent que l'élite et une classe annuelle de landwehr. Les unités où se mêlent les trois classes n'entrent au cours de répétition qu'avec un tiers de leur effectif réglementaire ou même moins, ce qui empêche d'emblée toute instruction utile. C'est pourquoi ce mélange des trois classes dans les unités devrait être, autant que possible, supprimé.

Compte tenu des hommes des services complémentaires et des gardes locales, les effectifs de l'armée s'élevèrent pendant le dernier service actif à 800 000 hommes environ, ce qui représente le triple des effectifs de l'armée pendant le service actif de 1914 à 1918 et le double de ceux du début de la guerre en 1939. Et pourtant de nombreux commandants se sont plaints de l'insuffisance des effectifs. Les raisons en sont la création continuelle de nouvelles unités, conséquence de la fabrication constante de nouvelles armes, ainsi que l'augmentation du nombre des états-majors et leur renforcement en personnel. Aujourd'hui, à tête reposée, on se rend compte que l'enthousiasme militaire ne suffit pas à déplacer les limites réelles du recrutement, que la prétention de l'armée d'absorber 20 pour cent de la population ne saurait se maintenir à la longue, et que, sous la pression de la nécessité, il faut bien mettre fin à cette situation. On ne doit pas perdre de vue qu'une telle proportion d'hommes mis sur pied en cas de mobilisation générale provoque une paralysie de toute l'économie. On ne doit pas non plus se faire d'illusions en ce qui concerne l'aptitude au combat d'une armée dont les effectifs sont ainsi artificiellement enflés. Enfin, il est indispensable que les charges de l'assurance militaire soient diminuées par un triage plus sévère lors de la visite sanitaire.

On en arrive donc à la conclusion qu'il faut supprimer toute une série de formations afin de compléter les autres et de rétablir leurs effectifs de guerre.

Quoi qu'il en soit, il ne sera pas possible de porter l'armée à un effectif suffisant pour qu'elle puisse faire face à toutes les missions qui lui incombent désormais sur une plus grande échelle. Une solution admissible, qui serait réalisable sans augmentation du temps total de service imposé à chaque militaire, consisterait à étendre la période prévue pour chaque classe d'âge. Cette extension serait supportable et pourrait fort bien être décrétée; elle ferait coïncider la durée des obligations militaires et celle du service personnel.

Un projet est à l'étude qui prévoit de prolonger la période de l'élite des quatre ans qui correspondent à l'actuelle landwehr de 1<sup>er</sup> ban et d'imposer aux hommes de cette classe presque tous les cours de répétition auxquels est astreint le militaire. Cela donnerait au gros de l'armée, formé de ces classes d'âge, une instruction tenue à jour et, partant, de sérieuses aptitudes au combat.

Le nouveau système comporterait les classes suivantes:

Elite . . . . .	de 20 à 36 ans
Landwehr . . . . .	» 37 » 48 »
Landsturm . . . . .	» 49 » 60 »

Il présenterait l'avantage que l'homme qui atteint 48 ans, au lieu de passer dans les services complémentaires, resterait incorporé comme soldat. Il n'y aurait ainsi que deux changements d'incorporation au lieu de trois. On éviterait aussi le transfert de soldats en parfaite forme physique dans les services complémentaires, transfert qui a causé beaucoup de mauvaise humeur pendant le service actif.

Pour le cas de tension internationale comme en 1938 et 1939, il faudrait réserver la possibilité d'appeler les hommes de la landwehr et du landsturm à une période légale de service, pour y recevoir un complément d'instruction aux armes et dans le terrain afin que le niveau de leur instruction ne soit pas inférieur à ce qu'il était en 1939. Au total, le temps de service ne serait modifié pour aucune des classes d'âge.

Il s'agit donc d'un système qui, par une meilleure adaptation des classes d'âge sans accroissement des obligations militaires, permettra d'avoir des effectifs suffisants dans les unités astreintes aux cours de répétition.

Les services complémentaires seront maintenus mais avec des effectifs réduits. Pour la protection antiaérienne, les gardes locales et les services complémentaires féminins, on se bornera à conserver une organisation-cadre, qui pourra être complétée en cas de danger extérieur par des éléments auxiliaires selon des listes préparées. Leur équipement sera tenu prêt, et l'on veillera à ce que l'instruction des cadres ne soit pas négligée.

Quelle que soit la solution donnée au problème des effectifs, une chose est certaine : le système de milices n'est pas en discussion ; il n'est pas question de lui substituer par exemple une armée permanente. L'armée de milices ne correspond pas seulement à nos traditions et à nos institutions, elle est aussi, du point de vue militaire, la seule forme d'armée qui nous convienne ; il en résulte de lourdes charges pour les cadres, mais il faut bien les accepter.

Chaque service actif fournit d'ailleurs des expériences et des enseignements, dont la portée est ensuite soumise à un examen approfondi. A ce propos, il faut mentionner avec satisfaction le régime des allocations pour pertes de salaire et de gain qui, par rapport à 1914/18, a apporté à la situation du soldat une amélioration aussi considérable que nécessaire. Il est indispensable que ce progrès social soit maintenu en temps de paix.

#### *d. La mobilisation.*

Il ressort de ce qui précède que notre armée doit pouvoir être engagée soit pour pourvoir à la sécurité de la frontière, soit pour protéger la neutralité, soit encore pour défendre militairement notre indépendance. D'autre part, il est fort peu probable que, dès le début, nous devions défendre le réduit. Dans ces conditions, le travail le plus urgent de l'après-guerre consiste à réorganiser la mobilisation en tenant compte de l'expérience acquise.

Il est de toute importance que nos troupes soient prêtes à agir dans le plus court délai. A cet effet, une organisation simple de la mise sur pied doit permettre soit l'entrée au service instantanée de toute l'armée (mobilisation générale), soit l'appel de certains corps de troupes seulement. Bien entendu, on se servira de la nouvelle technique : on conservera le système des ordres de marche individuels par carte postale, dont le rapport du général fait peu de cas.

En outre, il est nécessaire que les hommes rejoignent leur place de rassemblement dans le plus bref délai sans recourir aux moyens de transport

que l'aviation adverse pourrait paralyser. Les troupes combattantes doivent être rapidement équipées de leurs armes, véhicules et chevaux de façon à être en mesure d'accepter le combat dès la place de mobilisation.

La répartition des places de mobilisation telle qu'elle existait à la fin du service actif a été modifiée aussi vite que possible et adaptée aux nouveaux principes. Il n'est plus admissible aujourd'hui que les hommes, équipés de leur seule arme à feu individuelle, se rendent dans le réduit pour y recevoir le matériel de corps, que les chevaux et les véhicules du Plateau soient amenés sur les places de mobilisation dans les vallées alpêtres et que les corps de troupes, leur mobilisation terminée, fassent le chemin inverse à travers les défilés qui conduisent du réduit au Plateau.

Cette organisation a commencé par reporter vers l'avant de nombreuses places de rassemblement. Le choix de ces dernières a été déterminé par les arsenaux existants; on a, d'autre part, poussé le recrutement local des unités afin que le soldat, pour gagner sa place de mobilisation, puisse se passer de moyens de transport. En raison de l'énorme augmentation du matériel de corps pendant la guerre, la constitution d'un grand nombre d'arsenaux s'impose.

Ces mesures exigent un gros travail administratif, au cours duquel on a veillé à ce que le degré de préparation de l'armée reste constant. Leur achèvement est lié à celui des arsenaux en construction.

Si l'on bâtit les nouveaux arsenaux en surface et non pas sous terre, c'est parce qu'une fois la mobilisation terminée ils restent vides. Il incombe à un gouvernement prévoyant d'ordonner la mobilisation assez tôt pour que les troupes puissent toucher leur matériel avant toute intervention ennemie. La création d'arsenaux souterrains dépasserait par son coût les normes raisonnables. Il faut cependant prévoir des magasins souterrains là où il s'agit d'entreposer des réserves qui doivent rester soustraites à l'action terrestre ou aérienne de l'ennemi non seulement jusqu'à la fin de la mobilisation, mais pendant la guerre même. C'est pourquoi le magasinage souterrain des réserves de guerre doit être poursuivi dans les limites des crédits disponibles, particulièrement pour les munitions et les carburants.

La mobilisation est organisée de telle sorte que les troupes mises sur pied puissent être immédiatement constituées en groupements combinés, capables d'offrir une certaine résistance.



Des plans ont été également élaborés pour un *dispositif d'attente* de l'armée, qui doit permettre au futur commandant en chef d'organiser la défense dans le délai le plus court en procédant aux rocales encore praticables.

*e. La couverture-frontière.*

Il est superflu de rappeler qu'un service de sûreté à la frontière est indispensable, quel que soit le cas de guerre. Cette couverture doit être assez forte pour empêcher une violation locale de frontière et pour protéger la mobilisation de l'armée contre une attaque brusquée de troupes terrestres.

Dans la réorganisation des troupes frontières actuellement en cours, il faut prendre soin de ne pas priver l'armée de campagne de trop de troupes combattantes, car la couverture-frontière, une fois engagée au combat ou enfoncée, ne peut plus être récupérée à d'autres fins. Les nombreux ouvrages fortifiés établis dans la zone frontière, les barrages et les destructions aménagés sur une grande profondeur permettent aux troupes frontières d'opposer une résistance efficace et de verrouiller solidement les axes de pénétration. Il va de soi que la couverture-frontière doit aussi disposer de troupes mobiles pour la défense extérieure des ouvrages et comme réserves de choc. En raison des expériences relatées plus haut, on s'efforcera de ne plus mêler dans la même unité la landwehr ni le landsturm à l'élite attribuée aux troupes frontières.

Il appartiendra au commandement de l'armée de décider, selon la situation, si et dans quelle mesure tout ou partie de l'armée de campagne doit être engagé dans la zone frontière en renforcement des troupes de couverture.

En été 1944, alors que devenait brûlante la question de sécurité de la frontière, des unités d'armée furent tantôt placées en avant de la couverture-frontière (Ajoie), tantôt consacrées à renforcer les troupes frontières dans leur secteur, tantôt encore placées derrière celles-ci en situation d'attente. Voilà qui démontre combien il est favorable de laisser au commandant le libre jeu de sa décision et de doter l'armée d'une organisation qui permette cette adaptation aux circonstances.

La couverture-frontière étant liée au territoire qu'elle tient, les arrondissements territoriaux de la région-frontière ont été remaniés de manière à coïncider avec les secteurs des troupes; l'organisation du commandement a également été simplifiée.

En guise de conclusion, on peut dire que la couverture-frontière est capable de fournir une résistance sérieuse sur les axes de pénétration, notamment dans les Alpes et le Jura, où le terrain est fort par lui-même.

*f. L'organisation territoriale.*

Comme la guerre moderne n'est plus limitée à des attaques terrestres sur un front, mais met en jeu des attaques aériennes, des débarquements de troupes aéroportées et des actes de sabotage à l'intérieur des pays, des mesures d'organisation doivent être prises, afin qu'on puisse intervenir partout immédiatement.

La protection antiaérienne et les gardes locales conservent leur valeur. Comme nous l'avons exposé plus haut, on devra, en temps de paix, se contenter d'organisations-cadres, mais faire tous les préparatifs concernant le personnel et le matériel pour pouvoir, à l'heure du danger, compléter selon les besoins ce qui existe déjà. La construction d'abris pour la population doit être laissée dans une large mesure aux autorités civiles.

Il faut, d'autre part, avoir à disposition sur tout le territoire national des formations capables d'endiguer des entreprises aéroportées, de sauver des mains de l'ennemi les communications importantes, d'interdire enfin les actes de sabotage. A certaines de ces missions (spécialement pour combattre les débarquements de l'air) on affectera des corps de troupes, en évitant cependant de trop affaiblir l'armée de campagne. Là où il n'y aura pas de troupes de campagne disponibles, des gardes locales ou des formations de protection antiaérienne pourront occasionnellement assumer ce rôle. Elles peuvent observer l'atterrissage des parachutistes et épier leurs mouvements grâce à un réseau développé de liaisons et transmissions. Mais ce sont surtout des missions de garde qu'il faut leur assigner. Dans une mesure limitée, elles peuvent aussi prendre part au combat, notamment là où, avec les troupes de destruction, elles auraient à occuper d'importantes lignes de communication de l'ennemi ou à contrecarrer le rétablissement d'ouvrages détruits. Les organisations territoriales doivent comprendre aussi les troupes de destruction, les garnisons de fortifications, des troupes territoriales et les compagnies de surveillance des services complémentaires armés.

Pour tous ces éléments liés à la défense locale du territoire, il est nécessaire de créer une organisation spéciale du commandement, et, par voie

de conséquence, de refondre le service territorial. En général, l'armée de campagne mènera le combat indépendamment de ces formations territoriales, ce qui ne la dispensera cependant pas d'engager à l'occasion des troupes mobiles et fortement armées pour intervenir dans la zone du service territorial, par exemple contre des descentes de troupes aéroportées.

Le réduit, que nous avons équipé à grands frais, nous servira, en toute situation, de base pour toute l'armée. Ses installations souterraines se prêtent à merveille au magasinage de réserves considérables de matériel. Ses aérodromes situés dans d'étroites vallées des Alpes serviront de repaires à nos chasseurs souples et rapides. Ses entrées, portes étroites fermées par des fortifications, peuvent arrêter l'invasion ennemie.

Il est prudent d'affecter d'emblée des troupes au réduit, non seulement pour y garder les réserves magasinées, mais aussi pour maintenir ses entrées en notre possession, grâce à des garnisons bien instruites, pour le cas où la situation nous obligerait à l'occuper en totalité ou en partie.

L'armée suisse sera donc divisée à l'avenir en troupes frontières, armée de campagne, et troupes du réduit. L'armée de campagne, plus encore qu'auparavant, devra être mobile, elle surtout. Il ne faudra pas l'affaiblir à l'excès par des prélèvements en faveur des troupes frontières ou des troupes du réduit.

Les troupes du réduit seront groupées en brigades. Celles-ci comprendront des troupes territoriales, des compagnies d'artillerie de forteresse et des détachements de destruction et seront complétées par les formations territoriales dont il a été parlé plus haut.

#### *g. L'armée de campagne.*

Nous avons montré comment l'armée de campagne, selon sa mission et la situation, peut être engagée dans la zone frontière, sur le plateau ou dans le réduit. Pour que le commandement puisse satisfaire à ces conditions et porter avec force et rapidité son effort sur le point décisif, il faut que l'armée soit articulée judicieusement depuis la plus petite fraction jusqu'aux unités d'armée. La souplesse et la mobilité sont des facteurs essentiels aux petites comme aux grandes unités.

Pour l'approvisionnement des troupes en munitions et subsistances, des dépôts décentralisés à l'abri des entreprises ennemies sont nécessaires, ainsi que des troupes de transport pour relier à leurs bases les éléments combattants.

Le maintien du nombre actuel d'unités d'armée est une question d'effectifs. Pour le moment, il n'y a aucune raison d'abandonner le principe actuel de l'articulation en corps d'armée, divisions, brigades de montagne et brigades légères (ou brigades motorisées). La commission de défense nationale a examiné s'il convenait de maintenir aux corps d'armée les formations des services derrière le front ou, au contraire, de les décentraliser en les attribuant aux divisions et brigades. Elle a décidé de conserver le système en vigueur, jusqu'ici.

Au-dessous de l'échelon des unités d'armée, il est urgent de rendre les groupements tactiques plus souples et plus mobiles. La guerre aérienne moderne, qu'elle soit conduite par des avions avec ou sans équipage, avec des armes V ou des bombes atomiques, exige une très grande dissémination des groupements de combat; la même technique s'impose à l'égard des attaques massives de chars blindés.

En préparant la refonte de l'armée de campagne, nous partons de l'idée que les troupes frontières de l'organisation future accompliront avec succès leur mission au seuil de notre pays, c'est-à-dire qu'elles retarderont sensiblement l'ennemi. Toute leur énergie, toutes leurs fortifications et tous les obstacles du terrain n'empêcheront cependant pas que l'ennemi ne perce quelque part et ne débouche sur le Plateau. Des atterrissages de troupes aéroportées peuvent hâter ce moment.

Notre armée de campagne, dont l'effectif et les moyens seront probablement plus faibles que ceux de l'envahisseur, ne pourra pas se cantonner dans une défense rigide. Elle ne saurait davantage occuper et tenir sur le Plateau un front continu. Notre attention se dirigera avant tout sur les principales voies de pénétration. Celles-ci doivent être verrouillées par des barrages échelonnés en profondeur. De forts centres de résistance, faisant front dans toutes les directions et barrant les principales voies d'accès, doivent détourner l'ennemi vers des terrains qui ne lui permettent pas de déployer toutes ses forces ni d'appliquer tous ses moyens. C'est alors que, profitant de ces régions propices où le terrain nous vient en aide, il nous faudra le surprendre et le contre-attaquer. Cette tactique suppose un dispositif en profondeur qui permette des actions offensives loin en arrière sur les routes de l'invasion. Il conviendra donc de s'écarter résolument du principe de la défense linéaire. La souplesse du commandement et la mobilité des troupes revêtent ainsi une portée accrue.

Toutes ces questions ont été traitées à plusieurs reprises et d'une manière approfondie par la commission de défense nationale. Tous ses membres ont entrepris indépendamment les uns des autres des études stratégiques fondées sur la situation politico-militaire du moment; leurs mémoires ont été discutés en séance et ont été ramenés à un dénominateur commun. Il s'est avéré en l'occurrence que la répartition en couverture-frontière, armée de campagne et formations territoriales est celle qui correspond le mieux à nos besoins et que la collaboration de ces trois éléments présente les meilleures chances de succès. Notre stratégie prévoit la bataille dans des zones de défense qui, suivant la situation, se situent à la frontière, quelque part sur le Plateau ou dans le réduit. Notre tactique, conçue pour notre époque où règnent le char blindé et l'enveloppement vertical, établit un système défensif échelonné en profondeur et utilisant la force de notre terrain. Ce serait aller trop loin et porter atteinte à la règle du secret que de donner ici des indications sur les zones défensives à envisager, sur le groupement des forces et sur les missions à confier. Nous ne voudrions pas non plus préjuger les décisions d'un futur commandant en chef.

Les remaniements organiques qui procureront aux grandes unités la souplesse nécessaire feront passer au premier plan le régiment combiné, érigé en unité tactique. La composition de ces groupements fait actuellement l'objet d'une étude approfondie. Leur réunion en unités d'armée doit subsister, ne serait-ce que pour des raisons de commandement, de ravitaillement et d'instruction.

Nous avons déjà démontré que la dissociation de l'armée de campagne en groupes de partisans répartis dans tout le pays rendrait inexécutables certaines missions imposées peut-être à l'armée par les circonstances et qu'elle détruirait la notion d'action d'ensemble montée au bénéfice du pays tout entier. Une telle dispersion des forces, équivalant même à leur dissolution, ne saurait empêcher la conquête du pays. La protection de la neutralité ne pourrait être assurée. La guerre a prouvé que l'action des partisans est inefficace si elle ne peut s'appuyer sur une armée de campagne. En revanche, il faut maintenir catégoriquement que la guerre de chasse pratiquée en coopération avec l'armée de campagne, telle que nous la préparons depuis longtemps, est d'une haute valeur et doit encore être développée. Tout détachement, petit ou grand, qui se voit encerclé et coupé de son gros, doit poursuivre la lutte, même à l'arrière du front ennemi.

La défensive active menée par des régiments combinés ou des groupements plus importants nous est-elle permise, à l'âge de la guerre aérienne et blindée ? Les événements de la dernière guerre disposent pour l'affirmative. Ils montrent, par exemple, les Allemands opérant leur retraite en Italie, parfois aussi en Russie, selon les règles d'une opiniâtre guerre de mouvement, en dépit de la maîtrise de l'air exercée par l'ennemi. Nous savons de source alliée qu'après le débarquement en Normandie, la forte prépondérance des Anglo-saxons dans l'air ne put empêcher les Allemands de rameuter à la rencontre de l'invasion de nombreuses divisions, dont beaucoup abordèrent la bataille sans avoir subi trop de déchets. Des généraux alliés ont également confirmé que, même en présence d'une supériorité aérienne de l'adversaire et même de jour, des mouvements en formation diluée, utilisant le terrain couvert, sont parfaitement possibles et ne posent qu'une question d'organisation, de discipline et de temps.

On sait qu'à l'exception de quelques régions du Plateau, la Suisse n'est pas un terrain propice aux chars. Et même sur le Plateau, les obstacles sont assez nombreux pour entraver l'emploi massif des chars, surtout si l'on renforce de mines les secteurs qui leur sont favorables. Les mines constituent en effet un moyen très efficace.

On peut conclure que pour nous, la solution consiste en une défensive mobile et active appuyée à des centres de résistance solides.

#### *h. Le problème des transports.*

Pour l'armée de campagne, l'accroissement de la mobilité implique celui de la motorisation, spécialement pour les troupes dotées d'armes lourdes.

Nos ressources financières ne nous permettent que dans une mesure restreinte de nous procurer des véhicules spéciaux tous-terrains dont la Confédération deviendrait propriétaire. La plus grande partie des moyens de transport motorisés dont la troupe a besoin doivent être réquisitionnés. C'est ce qui limite naturellement la motorisation.

Les troupes équipées d'armes lourdes et chargées de gros fardeaux sont déjà en voie de transformation pour être dotées de la traction automobile. Pour l'artillerie de campagne, le camion-tracteur tous-terrains est suffisant. Pour les canons de défense contre avions, il faut prévoir un affût automoteur.

Ce qui est urgent, c'est la réorganisation des troupes légères dont l'agrégat de cavaliers, cyclistes et troupes motorisées n'a pas donné satisfaction. La cavalerie doit être séparée des troupes motorisées et attribuée aux divisions, avec des effectifs réduits.

En raison des difficultés qu'a présentées la fourniture des chevaux pendant la guerre, la cavalerie ne dispose aujourd'hui que du nombre de chevaux correspondant à l'effectif normal de 18 escadrons. Une reconstitution des effectifs au niveau de nos 30 escadrons n'est plus guère possible. Dans la guerre moderne, la cavalerie, hypothéquée par sa grande vulnérabilité et par l'impossibilité de transporter avec elle des armes lourdes, ne peut plus être engagée au combat comme corps de troupes important. Une diminution du nombre des escadrons est donc inéluctable.

La nouvelle organisation de la cavalerie et la réduction des effectifs de chevaux dans les autres armes, spécialement dans l'artillerie, permettra de supprimer soit la régie fédérale des chevaux, soit le dépôt fédéral de remonte. Cette modification apportera avec le temps des économies appréciables, que les frais croissants de la motorisation rendent nécessaires.

Les cyclistes sont précieux dans notre terrain; comme les distances à parcourir par nos troupes en mouvement sont relativement courtes, on peut les laisser agrégés aux brigades motorisées. Il est hors de doute que les brigades légères devraient être transformées en troupes de choc pourvues de chars blindés et d'armes anti-chars motorisées. Jusqu'où pourrait aller cette modernisation? C'est une question de capacité financière.

A l'infanterie, qui conservera dans l'avenir son rôle d'arme principale, l'augmentation des véhicules à moteur pour le transport des armes lourdes, des munitions, des bagages et du matériel devra assurer une mobilité plus grande.

La motorisation complète de l'infanterie est hors de question. Cette arme sera désormais celle qui dispose du plus grand nombre de chevaux. Du moment qu'elle doit pouvoir opérer en montagne, où l'on ne saurait se passer de bêtes de somme, il ne peut en être autrement.

Lors de la liquidation en Europe du matériel des armées alliées, nous nous sommes efforcés d'acquérir des véhicules tous-terrains afin d'accroître la mobilité de nos troupes de combat. La question de la motorisation ultérieure, en particulier celle de la fourniture, par réquisition, de véhicules en état de faire campagne, est actuellement l'objet d'une étude approfondie.

*i. Les troupes d'aviation.*

L'aviation est de loin l'arme la plus coûteuse. Elle absorbe environ le tiers de nos dépenses militaires. En moyenne, les avions doivent être remplacés dans un délai de 10 ans. Pour un effectif de 500 avions, il faut donc, en chiffre rond, remplacer 50 avions par an, auxquels il s'en ajoute 10 par suite d'accidents. Si l'on inclut encore le prix des pièces de réserve et les avions spéciaux pour l'instruction, il faut donc porter au budget, uniquement pour le remplacement d'avions, une dépense d'environ 50 millions.

La commission de défense nationale s'est demandé dès lors si la Suisse pouvait renoncer à entretenir une aviation. Sa réponse fut négative.

Nous avons déjà expliqué qu'un adversaire éventuel n'entrerait sans doute pas en campagne contre nous seuls, mais serait obligé d'engager à titre primaire ses moyens, en particulier son aviation, contre son ennemi principal. Dès lors, l'aviation suisse, même si elle est inférieure aux forces aériennes qu'une grande nation aura lancées contre nous, sera quand même en mesure d'affronter le combat avec succès: elle utilisera la souplesse et la rapidité des avions modernes, ainsi que l'aisance de nos aviateurs en pays connu et interviendra par surprise en profitant d'une supériorité occasionnelle et locale. En multipliant les abris sous rocher pour nos avions, nous empêcherons leur destruction au sol. Bien entendu, notre aviation trouvera un emploi tactique et non pas stratégique. L'aviation stratégique d'un pays étranger entré en guerre dans le même camp que nous, travaillerait aussi à notre avantage, même si ce n'est pas la défense de nos intérêts qui déterminerait son engagement.

L'utilisation tactique de l'aviation est destinée à soutenir les troupes terrestres dans la bataille en attaquant les troupes ennemies au sol ou en couvrant nos propres forces au combat contre les attaques aériennes de l'adversaire. Cette mission ne pourrait pas être assumée par un allié, du moins au début. Une semblable intervention d'appui suppose des aérodromes proches de notre frontière, ainsi qu'une information précise sur la position de nos troupes et les intentions de notre commandement. Un envol d'aviateurs étrangers de nos aérodromes est pour le moins problématique, car ces aviateurs ne sont pas entraînés à s'élancer des courtes pistes du réduit ou à y atterrir, ni à manœuvrer dans les étroites vallées de nos Alpes. Il serait téméraire d'enlever à nos troupes terrestres l'appui



d'une aviation familiarisée avec nos conditions particulières, d'une aviation qui est la leur.

Notre aviation représente la réserve stratégique du commandant en chef; même lorsque les réserves terrestres ne peuvent plus être déplacées, elle peut encore être engagée partout, tant pour protéger notre mobilisation que pour combattre des troupes aéroportées de l'ennemi déposées derrière notre front.

La défense de la neutralité concerne aussi notre espace aérien. Sans aviation, la Suisse ne pourrait pas faire face à son obligation d'empêcher l'utilisation par une puissance belligérante du territoire soumis à sa souveraineté, ce qui englobe son espace aérien. La défense antiaérienne ne pourrait, à elle seule, remplir cette mission. Souvenons-nous des difficultés causées à notre pays par des survols que nous n'avons pas pu entraver avec assez d'efficacité.

Il reste à savoir si une aviation de 500 avions est vraiment nécessaire ou si, au contraire, nous pouvons nous borner à une force inférieure. Sur 500 avions, il y en a toujours un tiers environ dont le modèle est vieilli ou qui sont en réparation, de sorte que ne sont disponibles que quelque 300 avions, ce qui, comparé à l'ampleur de la tâche et compte tenu des pertes inévitables au combat, doit bien être considéré comme un minimum. Il faut savoir en outre que le coût de l'aviation ne diminue pas proportionnellement à la réduction du nombre des avions. On ne pourrait restreindre le nombre des aérodromes; l'organisation au sol devrait rester sensiblement la même.

#### *k. L'armement et l'équipement.*

Notre armée ayant une mission défensive, son armement et son équipement doivent être appropriés au combat défensif. Des mesures passives de protection et des moyens actifs de défense doivent se compléter mutuellement. Toutefois la défense stratégique ne peut se passer d'armes d'offensive tactique. A la guerre le bouclier ne suffit pas; de tout temps, il s'y ajoutait l'épée.

Avant tout, notre défense anti-chars et notre défense antiaérienne sont trop faibles. Il est vrai que dans le domaine de la lutte contre les chars, des améliorations considérables ont été obtenues au cours des dernières années du service actif; cependant, les armées étrangères ont aussi déve-

loppé leur arme blindée et nous devons suivre le mouvement. Il s'agira moins de nous constituer nous-mêmes une arme blindée en compétition avec l'étranger que de créer des armes anti-chars à bon rendement. Alors que le problème de la défense rapprochée contre les chars semble élucidé, il faut trouver une solution pour les combattre à longue distance au moyen de projectiles doués, d'une grande force de pénétration. L'expérience a démontré la grande efficacité de la grenade anti-chars dans le combat rapproché. Mais à l'avenir la défense anti-chars à grande distance jouera un rôle important, précisément aux endroits critiques du champ de bataille.

Dès lors, il est nécessaire que nous procurions à nos brigades légères et à nos unités d'armée de campagne un certain nombre de chasseurs de chars. Actuellement nous sommes en tractations pour une centaine de ces engins, matériel qui provient d'une armée étrangère et que nous pouvons acquérir à des conditions favorables.

Après l'aviation, l'arme blindée est la plus chère; si précieux que des chars blindés nous puissent être, il nous faut, pour des raisons financières, nous contenter d'un minimum pendant une durée assez longue. Ajoutons que l'aviation peut être engagée contre les chars si les avions sont munis de canons appropriés.

Pour la défense antiaérienne, notre troupe est pourvue de canons pouvant combattre les avions adverses qui interviennent dans la bataille terrestre. Mais la vitesse sans cesse accrue des avions rend nécessaire un perfectionnement de ces armes. Des études sont actuellement en cours et nous suivons attentivement les innovations de l'étranger. Pour combattre les avions volant haut, l'arme de l'avenir sera le projectile à fusée dirigé par radio; contre les avions volant à moyenne ou faible hauteur, ce sera le canon de défense contre avions, multitube, et le lance-fusée multitube. Les projecteurs et les écouteurs seront désormais remplacés par les appareils « radar ». Même à l'étranger, cette évolution n'est pas encore terminée. Pour le moment, nous avons suspendu la fabrication d'engins périmés. En tout cas, le rôle de la défense antiaérienne est si grand à l'égard de notre politique de neutralité qu'il nous faut vouer à ces problèmes l'attention la plus soutenue.

On sait qu'aujourd'hui le service de repérage et de signalisation d'avions n'est vraiment utile que s'il est en mesure de les déceler à grande distance. Le radar lui apportera un perfectionnement considérable. Ici encore il faut

prévoir de grandes dépenses. Pour le moment, nous n'avons pas encore la possibilité de fabriquer ces engins, ni de les faire venir de l'étranger.

Outre l'aviation et le char, l'arme à fusée prend chaque jour plus d'importance. Des études à l'étranger et les recherches de nos propres spécialistes doivent créer les conditions qui permettront d'élucider le problème de la fusée. En l'état actuel des choses, l'artillerie à fusée n'entraînera guère une réduction du nombre des canons et des obusiers, mais elle complétera ces armes. On sait que l'artillerie à fusée, vu la simplicité de la pièce et la grande efficacité au but, est avantageuse dans bien des cas. Mais on sait moins que cette arme, par suite de la grande dispersion, consomme des quantités énormes de munitions, ce qui occasionne une fois de plus de gros frais et exige des moyens spéciaux de transport. C'est pourquoi les avantages et les inconvénients de l'artillerie à fusée doivent être pesés avec soin.

Les projectiles à fusée ont pris une grande importance comme moyen spécial employé par les avions contre les chars; en outre, ils présentent une grande efficacité dans la défense antiaérienne, soit contre les avions avec ou sans équipage, soit contre des armes V. Dans ces problèmes très difficiles, nos études et nos travaux de perfectionnement, entrepris en liaison avec la science et l'industrie, ont progressé.

Dans le domaine technique de la radio, d'importantes innovations ont été introduites au cours de la guerre. Pour la liaison des états-majors supérieurs jusqu'au régiment, nous disposons d'appareils convenables, mais pour les liaisons d'échelons inférieurs, il nous manque encore un appareil à faible portée. Nous aurions actuellement la possibilité de nous procurer cet équipement en recourant aux stocks d'autres armées.

De l'étranger nous recevons sans cesse des rapports qui signalent la possibilité d'une guerre des gaz ou des bactéries dans l'avenir. Notre défense ne doit donc pas se désintéresser de ce domaine.

Concernant la bombe atomique, une commission a été instituée pour étudier comment notre pays pourrait et devrait être protégé; elle dispose des moyens nécessaires. Cette arme sera appliquée en premier lieu aux centres de communications et aux localités industrielles. Il n'y a pour le moment, à notre connaissance, aucune arme pour nous en défendre. L'armée de campagne devra, pour parer au danger de cette bombe, se diluer davantage encore. En revanche, aucun indice ne révèle actuellement qu'une nation transforme complètement son armée en raison de la bombe

atomique. Bien au contraire, on constate que des Etats comme le Danemark, la Hollande et la Norvège, qui, avant la guerre, n'avaient pas d'armée ou n'avaient qu'une armée restreinte, ont créé récemment des formations dont la structure ne s'écarte pas essentiellement de celle des nôtres. Nous ne renonçons pas à l'espoir que l'emploi de cette arme cruelle pourra être empêché par une entente internationale.

L'introduction de nouvelles armes dépend avant tout de trois facteurs :

1° De l'état des études scientifiques et du progrès technique ;

2° De la capacité financière du pays.

Sur le terrain du progrès des armes, nous sommes actuellement très en retard sur les nations belligérantes. Elles ont fourni un énorme effort intellectuel et financier pour étudier et perfectionner des armes et des engins nouveaux. Nous cherchons à rattrapper ce retard, à suivre attentivement l'évolution à l'étranger et surtout à appeler au travail nos savants et nos industriels. Il faut pouvoir, en effet, poursuivre les investigations dans notre pays même, si nous voulons rester à la hauteur et tirer des inventions étrangères le parti qui convient. Il est très difficile de connaître les découvertes les plus récentes de l'étranger, car elles sont gardées rigoureusement secrètes.

Pour des raisons de propagande, l'étranger exagère souvent l'effet prétendu de ses armes nouvelles. Avant de prendre pour nous-mêmes des décisions lourdes de conséquences, il faut donc scruter avec un soin jaloux les perspectives qu'offrent ces nouveaux moyens en se fondant sur des rapports sérieux, si possible sur nos propres recherches et sur nos essais. D'autre part, nous avons à considérer les restrictions que notre terrain impose à l'emploi des armes et engins dont l'efficacité se réalise dans de vastes plaines et tout spécialement les difficultés de transport et de ravitaillement. De nombreuses délégations militaires, composées de techniciens et de tacticiens, se trouvent actuellement à l'étranger, et plusieurs commissions de spécialistes sont désignées pour étudier tous les problèmes qui se posent. Il est évident que tout cela prend du temps.

Concernant nos armes actuelles, il faut déterminer dans quelle mesure elles suffisent et dans quelle mesure elles peuvent être soit modifiées, soit remplacées ou complétées par d'autres armes plus efficaces.

Il serait prématuré, alors que tout est en pleine évolution, d'arrêter définitivement nos projets. On est obligé de fixer un code d'urgence et de

proposer successivement les diverses mesures de modernisation, dès que chaque problème sera mûr et que nos finances nous le permettront. C'est pourquoi nous avons chargé le chef de l'état-major général d'élaborer pour les 5 à 10 prochaines années un programme d'armement fondé sur une conception d'ensemble. Ce travail doit nous permettre d'avoir une vue générale sur les besoins financiers et d'adapter le programme d'exécution aux possibilités budgétaires; il mettra également notre industrie en mesure de s'organiser pour une production régulière et sans à-coups.

Pour la mise au point et la fabrication d'un engin de guerre, il faut, dans chaque cas, compter avec plusieurs années. Si l'on attendait l'heure du péril pour compléter l'armement, on arriverait trop tard. Pendant la dernière guerre, nous avons été obligés de mettre à jour notre matériel dans des conditions parfois précipitées, sans avoir le temps de figoler les études, en proie à la difficulté d'obtenir la main-d'œuvre et les matières premières. Nous ne devons pas nous imaginer que nous ne serons jamais entraînés dans la guerre qu'après une longue période de service actif; il faut au contraire compter avec des événements qui nous jettent soudainement dans la guerre. Or, pendant les hostilités, il est pratiquement impossible de se procurer du matériel de guerre. C'est pourquoi il est logique et nécessaire de parfaire l'armement sans précipitation pendant les époques de paix.

Que faut-il préférer, la fabrication en Suisse ou l'achat à l'étranger? Un premier point doit être fixé; nous ne voulons pas nous placer sous la dépendance de l'étranger et lier notre armement à la bonne volonté d'autrui, car en cas de tension internationale ou de guerre, nous ne pouvons compter que sur nous-mêmes.

Quand nous ne disposions encore d'aucune industrie de guerre capable d'une production appréciable, il fallait bien nous fonder sur les expériences d'autres pays. Précédemment, notre industrie, par ailleurs si développée, n'était nullement équipée pour fabriquer des armes et des engins modernes. Aujourd'hui, nous pouvons constater avec satisfaction qu'une transformation profonde s'est effectuée. Des centaines d'entreprises ont participé à la production du matériel de guerre au cours des dernières années. Mais une semblable transformation s'opère lentement. Une seule et même entreprise, si bien équipée qu'elle soit, ne peut fabriquer aujourd'hui des turbines à vapeur et demain des bouches à feu. En outre les matières premières doivent toujours venir de l'étranger, ce qui comporte souvent des difficultés

et des retards. D'autre part, des dérangements de toute nature peuvent se produire en cours de fabrication. Ce serait une grave erreur de croire que l'on puisse régler selon les besoins la fabrication du matériel de guerre.

Ce qui est possible à de grandes puissances disposant d'un énorme potentiel industriel est souvent exclu pour un petit pays comme la Suisse.

Il en résulte que pour notre armée, le matériel ne peut être fabriqué qu'en séries relativement petites. Nous sommes obligés de le ménager. Nous savons d'avance qu'une arme nouvelle doit nous servir pendant de longues années et ne pourra pas être remplacée de si tôt, faute de crédits. Nous avons donc tout intérêt à ce que nos ingénieurs n'exécutent que les meilleurs modèles. Il ne saurait être question pour nous de fabriquer à la chaîne, en grandes séries, un matériel directement destiné à une guerre qui se prépare ou se déroule.

Toutes ces considérations amènent le Conseil fédéral à donner, en matière d'armement, à un processus économe, circonspect et persévérant la préférence sur un système intermittent qui, sous la pression du danger, provoquerait des à-coups précipités; ainsi, même en ce temps d'après-guerre, nous continuerons avec constance nos préparatifs de façon à avoir une armée toujours prête.

Relevons enfin les réactions réciproques qu'exercent l'un sur l'autre le matériel de guerre, la tactique, les capacités des chefs et de la troupe. Soit que notre armement équivalle à celui de l'adversaire ou, du moins, puisse atteindre cette équivalence au prix de modifications minimales, soit, au contraire, qu'il faille s'attendre à l'emploi par l'ennemi d'armes auxquelles nous ne puissions rien opposer d'égale valeur, il s'agira toujours de choisir nos procédés de combat, par conséquent nos méthodes d'instruction, selon notre propre appréciation et non pas aveuglément d'après quelque modèle étranger. Il nous incombe de compenser la supériorité des armes ennemies par notre habileté à utiliser notre terrain et à nous y mouvoir, ainsi que par l'intervention foudroyante de nos propres moyens; ce principe s'applique aussi bien à la conduite des troupes — qu'il s'agisse de petites ou de grandes unités — qu'au comportement du combattant individuel.

Nos soldats doivent être renseignés à fond sur les effets des armes adverses et sur nos propres moyens de nous défendre. Il ne faut pas qu'ils soient surpris par une arme inconnue d'eux, ni par un effet décevant de leurs

armes. Nous devons leur inculquer la connaissance des conditions dans lesquelles nos armes, même moins efficaces que celles de l'ennemi, peuvent néanmoins mettre en danger des moyens supérieurs.

La population aussi doit savoir dans quels cas et dans quelles conditions des armes nouvelles de l'ennemi restent hors de notre atteinte : elle pourra se comporter en conséquence. A l'heure actuelle, il s'agit avant tout de tirer au clair la manière dont la population, en présence des méthodes contemporaines d'attaque, y compris la bombe atomique, pourrait être protégée lorsque nous ne pourrions mettre en œuvre à son profit aucun moyen de défense.

### *1. La question financière.*

Dans notre message concernant le budget de 1947, nous avons exprimé nettement les soucis que nous cause l'avenir des finances fédérales ; nous avons déclaré vouloir tout tenter pour équilibrer le budget. Nous voudrions expliquer ici brièvement notre conception des dépenses pour la défense nationale.

Tant que la constitution fédérale indique le maintien de notre indépendance comme but premier de la Confédération, il est indispensable d'entretenir une armée capable de se battre ; dès lors, pour faire face à cette exigence fondamentale, des dépenses appropriées sont justifiées, voire nécessaires. Le peuple suisse, jusqu'ici, a toujours exprimé sa volonté de payer le prix que demande le maintien de son indépendance. L'obligation du service personnel et les charges financières ont été acceptées résolument, car on savait par des exemples assez frappants quelles suites peut avoir la négligence à l'égard de la défense nationale. En revanche, des doutes sur la nécessité des chiffres atteints par le budget militaire s'élèvent de temps à autre, et précisément de nos jours, comme on pouvait s'y attendre. Ils sont alimentés principalement par l'augmentation considérable des obligations financières de la Confédération, par l'importance du travail à accomplir et par la lassitude, bien compréhensible et commune à tous les peuples, à l'égard de la guerre.

Nous considérons comme notre devoir d'éviter toutes les dépenses militaires qui ne seraient pas strictement indispensables. Il serait absurde, au regard de la situation financière, de dresser pour une réforme de l'armée une liste de souhaits excessifs et irréalisables. La première besogne à accomplir, c'est de maintenir ce que nous avons créé à grands frais pendant

le service actif et d'effectuer pas à pas, selon un programme rationnel et réalisable, les améliorations strictement nécessaires de l'armement et de l'équipement. L'organisation des troupes, la réorganisation des formations et des services derrière le front peuvent être adaptées aux circonstances nouvelles sans qu'il en coûte trop.

Ce qui est dépassé doit être supprimé. Le matériel d'armée qui n'est plus nécessaire ou qui était exposé aux détériorations est déjà liquidé en grande partie.

Mais le minimum qui est de rigueur pour nous garantir une défense nationale efficace ne saurait être négligé. Les dépenses militaires, au milieu du renchérissement actuel, ne peuvent être ramenées au-dessous d'un certain minimum sans que la défense nationale soit mise en question. Mais telle ne saurait être la volonté de notre peuple.

*m. Le commandement de l'armée en temps de paix, le service actif et la guerre.*

Le titre cinquième de la loi d'organisation militaire de 1907 traite du service actif. C'est la seule partie qui depuis 1907, donc depuis près de 40 ans, n'ait subi aucune modification, sous réserve, toutefois, d'une seule exception sur laquelle nous reviendrons. Ces règles légales ont été appliquées pour la première fois au service actif de 1914 à 1918, puis récemment de 1939 à 1945. Les expériences faites doivent permettre de résoudre la question d'une revision, question qui s'était déjà posée après la première guerre mondiale.

Au centre des études qui portent sur la revision figuraient et figurent aujourd'hui encore les dispositions relatives au commandement en chef (art. 204 à 211 OM) et, par conséquent, la question capitale que posait déjà le rapporteur au Conseil national lors de la délibération sur le rapport du général Wille: « Qui commande en temps de guerre? Est-ce le gouvernement ou le commandement de l'armée? » Toute la discussion à ce sujet est dominée par la constatation d'une lacune dans la loi: les dispositions sur le commandement suprême sont conçues pour le cas de guerre et non pas pour l'état de neutralité armée dans lequel nous avons vécu à deux reprises pendant une durée de quatre, puis de six ans. L'organisation militaire de 1907 règle la compétence d'une part pour le cas de guerre, d'autre part pour le temps de paix, mais n'envisage pas le service actif dans une situation intermédiaire entre la guerre et la paix. En temps de



paix, la direction supérieure de l'administration militaire appartient au Conseil fédéral (art. 146 OM). En temps de guerre, toutes les forces du pays, en hommes et en matériel, sont mises à la libre disposition du général pour atteindre le but auquel est destinée la mise sur pied des troupes. Les pouvoirs étendus que la loi confère au général peuvent avoir leur justification au cas d'opérations de guerre; mais il n'en est pas de même pour l'état de neutralité armée.

Le général Wille, déjà dans son rapport sur le service actif de 1914 à 1918, déclarait que les pouvoirs attribués au général par les articles 208, 209 et 210 de l'organisation militaire étaient adéquats à l'état de guerre ou, du moins, à la menace pressante de guerre. En dehors de ces cas, ajoutait-il, l'exercice desdits pouvoirs placerait les autorités supérieures du pays dans une situation inadmissible et ouvrirait la porte à de graves conflits entre général et Conseil fédéral. Dans son rapport du 6 juin 1922, le Conseil fédéral reconnut la lacune et annonça l'étude d'une éventuelle révision de la loi.

Le général Guisan part des dispositions sur le commandement en chef, soit de l'article 210 de l'organisation militaire, pour examiner si, en temps de service actif, c'est au général ou au Conseil fédéral qu'appartient la compétence de décider les levées de troupes. Le texte de cette disposition légale, sur laquelle nous reviendrons plus tard, autorise, à vrai dire, diverses interprétations. En principe, le général n'admet pas celle du Conseil fédéral; mais, pour des motifs d'ordre pratique et parce que la loi ménage au Conseil fédéral « la possibilité matérielle de faire obstacle aux demandes du général » (p. 234), il propose une adjonction qui déléguerait au commandant en chef le droit de lever des troupes en cas d'urgence.

Comme le général Wille, mais avec des motifs plus développés, le chef de l'état-major général, le colonel commandant de corps Huber, propose de distinguer deux cas, savoir les levées de troupes pour le maintien de la neutralité sans que la Suisse soit en guerre et les levées de troupes pour la guerre. Dans le premier de ces cas, il lui paraît tout à fait justifié que le Conseil fédéral, sur proposition du général, décide de l'ampleur des mises sur pied.

Ce n'est pas le rôle de ce rapport, et il n'entre pas non plus dans son cadre, de clore les explications qui précèdent par un projet de loi sur le statut du commandant en chef pendant le service actif. Un semblable projet devrait être présenté séparément, soit dans le cadre d'une révision

totale de l'organisation militaire, soit à titre de modification du titre cinquième de la loi de 1907. En revanche, il est logique que le Conseil fédéral aborde ici quelques questions de principe dont l'influence sur un nouveau statut du commandement de l'armée serait déterminante. Cette revision s'impose, de peur qu'à l'avenir le gouvernement et le général n'interprètent différemment les dispositions de la loi d'organisation militaire qui délimitent leurs attributions et leurs responsabilités. C'est assurément une entreprise d'une extraordinaire difficulté que de fixer les relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire, en cas de neutralité armée et en cas de guerre, avec assez de clarté pour éviter les conflits. Ces relations dépendent d'ailleurs toujours des personnes qui ont à appliquer les textes légaux. Ainsi le veut la nature humaine; aucun législateur ne pourra jamais exclure définitivement ces désaccords.

D'emblée, le Conseil fédéral tient à dissiper tout doute sur le principe que, d'une manière générale, la direction suprême du pays et le pouvoir de trancher en dernier ressort en dehors des questions militaires doivent rester dans la main des autorités civiles, même en guerre, et que les organes de l'armée doivent se tenir dans les limites de leurs attributions militaires. Le rapport susmentionné du Conseil fédéral du 6 juin 1922 rappelait déjà que le gouvernement reste responsable de la direction des affaires nationales envers l'Assemblée fédérale et le peuple. Une responsabilité directe du général devant l'Assemblée fédérale ne serait concevable que s'il entrait avec elle en relations également directes, que s'il pouvait lui parler, lui répondre, lui soumettre ses requêtes; mais ce n'est prévu nulle part et l'on sera bien obligé de s'en tenir à cet ordre de choses. A l'avenir, le général devra encore recevoir du Conseil fédéral ses instructions sur « le but de la mise sur pied ». La même idée inspire la disposition selon laquelle « le licenciement du général ne peut avoir lieu avant celui des troupes que sur proposition formelle du Conseil fédéral » (art. 204 OM), ce qui suppose nécessairement le droit pour le Conseil fédéral de contrôler la gestion du général.

Après ces considérations de principe, nous voudrions nous occuper encore de quelques dispositions du chapitre « Commandement en chef », qui nous paraissent appeler une revision et dont l'application a présenté des difficultés au cours du service actif de 1939 à 1945.

Nous avons déjà exposé, à propos de l'article 208 de l'organisation militaire, qu'en dépit du texte de cette disposition et quoique l'argent

constitue une « force matérielle » du pays, l'économie financière reste pendant le service actif l'affaire des autorités civiles.

La fourniture du matériel de guerre n'est pas non plus, comme l'on sait, l'affaire du général. Au contraire, la modification apportée à diverses dispositions de l'organisation militaire par la loi du 9 novembre 1938 (RO 55, 297) en a chargé le département militaire (art. 211 OM). Des détails figurent dans l'ordonnance (non publiée) du Conseil fédéral du 4 janvier 1938 sur les attributions du département militaire après une mobilisation générale de l'armée pour le service actif. Cette ordonnance n'a jamais été considérée comme une violation des pouvoirs conférés au commandant en chef par l'article 208.

Vue sous cet angle, l'interprétation de cet article ne présente pas de difficultés. Le chef de l'état-major général a proposé (p. 461 de son rapport) de libeller comme suit la deuxième phrase de l'article 208: « Il (le général) dispose à son gré des moyens en hommes et en matériel mis à sa disposition par le Conseil fédéral. » Cette proposition, sous réserve de nouvel examen, nous paraît heureuse; elle devrait aussi concerner le cas de guerre dans le sens de notre exposé.

La disposition de l'organisation militaire dont l'interprétation et l'application ont causé des difficultés les plus grandes est l'article 210. Il a pour texte: « Le Conseil fédéral ordonne et exécute la levée des autres troupes dont le général demande la mise sur pied. »

Il s'agit ici, comme l'explique le général (p. 233 et suivantes de son rapport), de savoir si la demande du général lie le Conseil fédéral ou si celui-ci est en droit d'examiner cette demande et, suivant les circonstances, de l'écarter ou de la modifier. Dans une correspondance abondante, le général a soutenu la première branche de l'alternative, tandis que le Conseil fédéral a défendu l'idée selon laquelle cette disposition légale ne l'obligeait nullement à donner suite à toute demande de mise sur pied émanant du commandant en chef. Dans son rapport, le général ne voit qu'une seule solution possible: le maintien de la réglementation actuelle, toutefois avec une adjonction à l'article 210, qui accorderait au commandant suprême le droit de lever des troupes de son propre chef « en cas d'urgence ».

Le texte de l'article en question — il faut le reconnaître — n'est pas d'une clarté aveuglante et recèle la possibilité de conflits. Toutefois, nous estimons juste le raisonnement que voici: imposer au Conseil fédéral l'obligation

d'ordonner sans contrôle les levées de troupes demandées par le général n'aurait eu guère de sens, du moment que, pour atteindre le même résultat pratique, il eût été beaucoup plus simple d'instituer la pleine compétence du général. Le Conseil fédéral ne saurait accepter le rôle d'exécuteur d'un ordre militaire donné par le général. Cette conception correspond certainement à l'intention du législateur. On doit donc reconnaître au gouvernement le droit de refuser ou de modifier une mise sur pied demandée par le général, se fondant à cet effet sur sa propre appréciation de la situation, sur ses propres sources d'informations et sur les considérations qu'il juge déterminantes. Parmi les « dispositions générales » sur le service actif figure l'article 198: « Le Conseil fédéral ordonne la mise sur pied des troupes pour le service actif fédéral. » Or rien dans le texte de l'article 210 ne permet d'admettre qu'il apporte une exception à cette règle générale.

Pour liquider définitivement ce litige, une modification du texte légal paraît inéluctable; il faudra y régler aussi la question du licenciement des troupes, qui ne l'est nulle part dans les dispositions sur le service actif. L'article 210 pourrait être formulé comme suit:

« Le général propose et le Conseil fédéral décide la mise sur pied ou le licenciement des troupes. »

A l'égard de la suggestion de donner au général, en cas d'urgence, le droit de lever des troupes de son propre chef, nous ne voudrions pas, pour le moment, nous déterminer définitivement.

Nous n'adhérons pas aux considérations émises par le général à ce sujet. Il reste encore à examiner si une adjonction au texte légal se révèle nécessaire. Le Conseil fédéral a en tout temps la faculté de déléguer ce pouvoir au général; il en a d'ailleurs fait usage dans son arrêté du 18 avril 1940 sur la mobilisation en cas d'attaque par surprise en adoptant la disposition suivante: « Si les circonstances l'exigent, le commandant en chef de l'armée est autorisé à mettre de lui-même immédiatement en vigueur le présent arrêté de mobilisation. »

Ce sont les contacts et les informations mutuels qui permettent de fixer, le cas échéant, les conditions dans lesquelles cette cession de compétence au général pourra et devra avoir lieu. On ne pourrait que difficilement le prévoir dans le texte légal.

Sur l'organisation du département militaire et le commandement de l'armée en temps de paix, nous avons renseigné les chambres par un message

du 6 septembre 1946 et nous leur avons proposé de faire abstraction de la nomination d'un inspecteur de l'armée ou d'un commandant en chef en temps de paix. Si le gouvernement ne doit pas renoncer à son autorité dans la guerre totale, il est d'autant plus indiqué qu'il soit en mesure d'exercer pendant la paix une influence déterminante sur les préparatifs de la défense nationale. Nous renvoyons aux développements contenus dans ledit message.

## 2. L'unité de doctrine.

Toutes les expériences récentes ont confirmé qu'en dépit de l'augmentation prodigieuse de l'appareil technique, le succès à la guerre ne dépend pas uniquement de la préparation matérielle. Comme toujours, — et il en sera de même à l'avenir — l'art du commandement et l'ardeur du combattant restent déterminants. Ce dernier élément repose à la fois sur l'attitude morale face à l'ennemi, le courage physique, le sentiment de sa propre valeur et la maîtrise des moyens de combat. Les facteurs intellectuels et moraux garderont leur signification aussi longtemps que les hommes feront encore la guerre. Lorsqu'on réfléchit à l'organisation future, il ne faut pas les oublier, en les laissant éclipsés par les questions de préparation matérielle, plus frappantes au premier abord. Une petite nation disposant de moyens limités a double raison d'insister sur les valeurs de l'esprit, car c'est ici un domaine où ce ne sont pas les rapports mesurables de grandeur qui l'emportent, où nous pouvons être égaux ou supérieurs même aux plus puissants et où il n'y a de limites que celles de la nature humaine.

Nous prenons occasion du rapport du général qui, en matière de commandement et d'instruction, est riche en suggestions précieuses, pour esquisser les grandes lignes de l'évolution future, telle que nous la prévoyons dans ce domaine. Le chapitre de la conduite des troupes demande une brève introduction sur la notion de l'unité de doctrine. C'est aborder un problème aussi important que complexe sur lequel les avis peuvent différer sensiblement et où le défaut de clarté dans les idées peut provoquer l'hésitation dans l'action.

L'unité de doctrine en tactique a pour but de fournir pour toute situation en guerre et au combat des procédés d'action résultant de principes que chacun s'est assimilés. Elle cherche à créer par un entraînement méthodique des réactions identiques qui surmontent les dangers de la surprise à tous les échelons du commandement. Or, cette unité s'obtient

beaucoup plus aisément lorsqu'il s'agit de questions intéressant l'ensemble de la défense nationale que dans le détail des procédés de combat.

Une conception unique du but des mesures que nous prenons en vue de la défense nationale doit toujours figurer à la base de notre travail. Ce qu'on pourrait appeler le caractère de notre stratégie défensive doit partir d'un point de vue généralement admis et imposé à tous. Il est nécessaire également que règne l'unité de conception sur la conduite du combat défensif dans les principales hypothèses qui se présentent à l'esprit. Enfin il est souhaitable que pour la collaboration des différentes armes au combat se constitue aussi une unité de doctrine; mais dans la pratique, celle-ci est compromise par divers facteurs contradictoires. Il faut se rendre compte des hésitations qu'elle soulève.

Lorsqu'on cherche à créer une unité de doctrine, il ne faut pas oublier que les conceptions qui devraient pénétrer toute l'armée de haut en bas sont évidemment soumises à des variations assez fréquentes. Le progrès constant de la technique militaire et les résultats des recherches scientifiques contraignent à contrôler et à reviser sans cesse les méthodes de combat auxquelles s'exerce l'armée. Lorsque surgiront des innovations dans la technique, le moins surpris sera celui qui se sera attaché le moins servilement aux procédés et aux formes à la mode. Commander en guerre, ce sera toujours agir suivant les circonstances. Le chef ne doit se laisser dominer ni par une opinion préconçue, ni par des modèles d'école. La liberté d'une volonté qui sait où elle va importe plus que l'observation d'une règle. Dans la préparation à la guerre, il ne faut pas craindre de transformer ses idées jour après jour.

L'unité de doctrine résulte moins de règlements et de prescriptions officielles que du contact vivant par lequel le chef supérieur fait valoir ses conceptions. Il incombe à la commission de défense nationale de fournir les éléments dont sera forgée cette unité.

La valeur que revêt la concordance des conceptions tactiques au combat n'est d'ailleurs pas mise en question. La troupe, les échelons inférieurs et moyens du commandement doivent avoir été instruits de procédés de combat clairs et compréhensibles. Mais ils doivent savoir aussi que ceux-ci valent, pour des circonstances déterminées, que leur application exige du discernement et que, dans des situations imprévues, il faut avoir le courage d'agir d'après son propre jugement. L'énergique engagement de sa personnalité avec

le sens de sa responsabilité et la confiance en soi reste la condition de toute action digne d'un vrai chef.

Nous touchons ici à la question des règlements. Le règlement incorpore l'unité de doctrine. Comme il a un caractère obligatoire, il doit s'en tenir aux points décisifs et n'entrer dans les détails que dans la mesure où la liberté d'adaptation à la situation concrète n'en souffre pas. Si bon qu'il soit, un règlement vieillira toujours en quelque prescription, surtout s'il s'agit de tactique. Mais sa valeur se vérifie à ce que ces quelques déchets n'altèrent pas dans l'ensemble sa validité et à ce qu'il reste utile, en dépit de quelques passages à biffer, à celui qui le lit avec intelligence.

Dans ce sens, notre « Service en campagne » de 1927 était un règlement excellent. On peut affirmer que ses principes essentiels ont gardé leur autorité et qu'on peut encore en tirer les fondements d'une unité de doctrine. Toutefois son application directe est fortement battue en brèche par les transformations formidables des armées récentes : c'est pourquoi nous nous proposons de le remplacer comme manuel de combat par un nouveau règlement.

Au cours du service actif, le général a prescrit les modifications et compléments nécessaires par une série de directives tactiques. Des travaux préparatoires pour une révision totale de l'« Instruction sur le service en campagne » étaient déjà commencés avant la guerre. Le service de l'état-major général prévoyait dès 1937 une nouvelle rédaction. Peu avant le début de la guerre, une commission de révision fut nommée par le département militaire. En raison du service actif, elle n'entra pas en activité. En revanche, le général chargea le groupement III d'élaborer un règlement sur la « conduite des troupes ». Mais on se rendit compte bientôt que ce règlement, s'il devait énoncer les principes fondamentaux et concentrer la doctrine, ne pouvait paraître en pleine guerre au milieu des changements incessants dans l'art de commander. On en est donc resté à des études et à des projets, qui se poursuivent actuellement, et qui servent de documentation à l'élaboration du nouveau règlement tactique dont l'ébauche est déjà en travail. Ce règlement harmonisera les enseignements de la guerre avec les résultats des recherches récentes et l'évolution qui s'annonce. La solidité de sa doctrine, fondée sur une claire connaissance des faits et sur un discernement éclairé des probabilités, l'utilité de ses prescriptions pour l'instruction des chefs importent plus que l'époque, plus ou moins rapprochée, à laquelle il sera achevé. Sans règlement récent, on peut

toujours se tirer d'affaire dans une armée qui déploie son attention et son intelligence; avec un mauvais règlement, cela va toujours mal.

### CONCLUSION

Pendant tout le service actif, le général a réussi à établir des relations confiantes entre le peuple et l'armée. L'union et la force de résistance de notre peuple en ont été renforcées. Le général a également fait régner de bonnes relations entre officiers, sous-officiers et soldats. Nous reconnaissons ses mérites; en nous prononçant sur son rapport, nous n'entendons pas les diminuer.

Le Conseil fédéral exprime la reconnaissance du gouvernement à tous ceux qui ont contribué à sauvegarder notre indépendance, du général au simple soldat, tout spécialement aux commandants de tous grades et à leurs chefs de service, sur qui pesait une si grande responsabilité. Nos remerciements s'adressent aussi aux autorités cantonales et communales pour leur zèle à soutenir de toutes leurs forces l'armée dans sa lourde tâche.

Mais nous pensons aussi avec reconnaissance à la tenue du peuple suisse tout entier qui, à la ville comme à la campagne, à l'usine, sur les chantiers, derrière la charrue ou au travail de l'esprit, a serré les rangs dans une même pensée et vaillamment accompli tous les efforts qu'exigeait le salut de notre liberté.

En dépit d'erreurs et de déficiences inévitables, l'armée a accompli sa mission et atteint le but qui lui avait été assigné. Le peuple et l'armée peuvent se souvenir avec fierté des temps du service actif.

\* \* \*

Nous fondant sur l'exposé qui précède, nous vous proposons de prendre acte du rapport du général sur le service actif de 1939 à 1945, ainsi que du présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 7 janvier 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le vice-président, CELIO.*

*Le vice-chancelier, Ch. OSER.*

---