

AusgeteiltTable des matières

1.	<u>But, organisation</u>	C O N F I D E N T I E L	1
1.1.	But	=====	1
1.2.	Organisation et méthode de travail		2
2.	<u>Principaux problèmes</u>		3
2.1.	<u>Le groupe de l'armée</u>		4
2.1.1.	Choix du moment du déclenchement de la guerre	<u>RAPPORT</u>	4
2.1.2.	Préavis de l'aviation et de la DOA DU CHEF DE L'ETAT-MAJOR GENERAL	liberté dans l'espace aérien	6
	<u>SUR L'EXERCICE DE DEFENSE NATIONALE</u>		7
2.2.	<u>Le groupe du département politique</u>		8
	1963		
2.2.1.	Prévision de la déclaration de neutralité		8
2.2.2.	Appel à la paix. La proposition d'une confé- rence au sommet		9
2.2.3.	Transfert à l'étranger du siège des sociétés		10
2.2.4.	Villes ouvertes		11
2.2.5.	Zones et localités sanitaires et de sécurité		12
2.2.6.	Entrée de la Suisse dans l'OTAN		13
2.3.	<u>Le groupe du département de l'intérieur</u>		14
2.3.1.	Le problème des biens culturels		14
2.3.2.	Le problème de la protection contre les relations		16
2.3.3.	Assurances sociales		17
2.4.	<u>Le groupe du département de justice et police</u>		17
2.4.1.	Renforcement des forces de police par la troupe		17
2.4.2.	Internement des extrémistes		19
2.5.	<u>Le groupe du département militaire</u>		20



Table des matières

2.6. <u>Le groupe du département des finances et des douanes</u>	21
2.6.1. Le financement des frais de mobilisation	21
2.6.2. Transfert à l'étranger de la couverture-cr	21
1. <u>But, organisation et méthode de travail</u>	1
1.1. But	1
1.2. Organisation et méthode de travail	2
2.7.1. Le choix du moment pour la promulgation des assurances	23
2. <u>Principaux problèmes</u>	3
2.1. <u>Le groupe de l'armée</u>	4
2.1.1. Choix du moment du déclenchement de la mobilisation de guerre	4
2.1.2. Engagement de l'aviation et de la DCA	6
2.1.3. Maintien de la neutralité dans l'espace aérien	7
2.2. <u>Le groupe du département politique</u>	8
2.2.1. Révision de la déclaration de neutralité	8
2.2.2. Appel à la paix. La proposition d'une conférence au sommet	9
2.2.3. Transfert à l'étranger du siège des sociétés	10
2.2.4. Villes ouvertes	11
2.2.5. Zones et localités sanitaires et de sécurité	12
2.2.6. Entrée de la Suisse dans l'OTAN	13
2.3. <u>Le groupe du département de l'intérieur</u>	14
2.3.1. Le problème des biens culturels	14
2.3.2. Le problème de la protection contre les radiations	16
2.3.3. Assurances sociales	17
2.4. <u>Le groupe du département de justice et police</u>	17
2.4.1. Renforcement des forces de police par la troupe	17
2.4.2. Internement des extrémistes	19
2.5. <u>Le groupe du département militaire</u>	20

Berne, le 3 décembre 1964

2.6. <u>Le groupe du département des finances et des douanes</u>	21
2.6.1. Le financement des frais de mobilisation	21
2.6.2. Transfert à l'étranger de la couverture-or	21
2.7. <u>Le groupe du département de l'économie publique</u>	22
2.7.1. Le choix du moment pour la promulgation des mesures	23
2.7.2. Décentralisation de l'économie de guerre	24
2.7.3. Travailleurs étrangers	24
2.8. <u>Le groupe du département des transports et communications et de l'énergie</u>	25
2.8.1. Militarisation des entreprises de transport	25
2.8.2. Engagement de l'aviation civile	26
2.9. <u>Le groupe de la Chancellerie fédérale</u>	27
3. <u>Remarques des représentants cantonaux et des experts</u>	29
3.1. Les représentants des cantons	29
3.2. Les experts	30
4. <u>Conclusions</u>	37
4.1. Quant au but de l'exercice	37
4.2. Cadence des exercices	39
4.3. Cadre personnel de l'exercice	39
4.3.1. Direction	39
4.3.2. Les experts	40
4.3.3. Représentants des cantons	40
4.4. Le Conseil fédéral	41
5. <u>Propositions</u>	42

Berne, le 3 décembre 1964

1.2. Organisation et méthode de travail

Le Conseil fédéral avait nommé l'état-major général comme directeur de l'exercice et avait prié les départements ainsi que la chancellerie fédérale de mettre chacun à disposition un représentant "fonctionnaire supérieur".

Rapport sur l'exercice de défense nationale 1963

(24 - 29 juin 1963, casernes Berne)

1. But, organisation et méthode de travail1.1. But

L'exercice de défense nationale devait, au contraire des exercices opératifs, dans lesquels les problèmes purement militaires sont au premier plan, permettre de traiter des principales questions intéressant la défense nationale totale. L'expression "défense nationale totale" ne doit pas être prise ici comme un pendant de celle de "guerre totale", mais doit être uniquement considérée comme un essai d'envelopper les réactions provoquées par les événements dans tous les secteurs de la vie nationale ainsi qu'une tentative de délimiter la réciprocité pour ne pas dire les dépendances des mesures à prendre par les différents départements fédéraux ainsi que par l'armée. En conséquence, l'exercice avait pour but :

- a) de contrôler, quant à leur bien-fondé, les préparatifs de tous les départements et de l'armée tant pour une période de danger accru que pour le temps de neutralité armée et celui où nous nous trouverions nous-mêmes en guerre; ce contrôle devait en outre fournir les indications nécessaires pour éliminer d'éventuels défauts dans les préparatifs.
- b) de renforcer, sinon de créer, l'esprit et le sens de la collaboration entre les départements d'une part et les départements et l'armée d'autre part.
- c) de reconnaître les conséquences possibles d'une guerre menée en Europe puis contre notre pays avec des moyens modernes, notamment les moyens atomiques, biologiques, chimiques.

1.2. Organisation et méthode de travail

Le Conseil fédéral avait désigné le Chef de l'état-major général comme directeur de l'exercice et avait prié les départements ainsi que la chancellerie fédérale de mettre chacun à disposition un représentant "fonctionnaire supérieur".

Pour la préparation de l'exercice, j'ai constitué un état-major ad hoc chargé de la rédaction des thèmes, de la planification de l'exécution, de la mise au point des questions techniques (transmissions, sécurité) et administratives. Les fonctionnaires supérieurs mis à disposition fournirent à cet état-major maints renseignements indispensables à l'élaboration des thèmes d'exercice; ils examinèrent aussi les projets pour constater si les problèmes étaient correctement posés, si l'on pouvait admettre que les participants auraient à traiter de questions qui se poseraient vraiment à eux dans la réalité et si le volume de travail correspondait au temps disponible dans l'exercice lui-même.

Pour la direction de l'exercice, j'ai eu recours en outre

- a) à un petit nombre d'officiers spécialistes des opérations, des ravitaillements et évacuations, du service territorial, de la défense de l'espace aérien, de la conduite de la guerre nucléaire, biologique et chimique, dont la tâche consistait à contrôler sous ces différents aspects les solutions des problèmes soulevés dans les thèmes.
- b) aux représentants des départements, engagés de façon permanente sous la direction du président de la commission pour la coordination de la défense nationale civile et militaire (KOA) avec mission d'exercer à mon intention et pour mon information leurs critiques sur les mesures proposées et les solutions envisagées par les départements.

Au cours de l'exercice lui-même, il s'est avéré indispensable de jouer également le "Conseil fédéral" afin que puissent être prises, conformément à ce qu'exigeait la situation, les décisions qui sont normalement de son ressort. A cet effet, j'ai dirigé quelques séances où les représentants des départements assumaient le rôle de leur chef.

Les participants furent répartis en groupes de travail, chaque département constituant un groupe, de même que les représentants de l'armée, de la chancellerie fédérale, des cantons et des experts (ce dernier groupe englobant l'industrie, le commerce et la banque). Pour compléter les prises de contact de personne à personne et de groupe à groupe eurent lieu, sous ma direction, des discussions intermédiaires générales destinées à l'orientation réciproque de tous les participants. Par là, il fut possible d'assurer d'une part la collaboration et d'autre part les indispensables coordinations des affaires, décisions et mesures.

2.1.1. Choix du moment du déclenchement de la mobilisation de guerre.

2. Principaux problèmes

Il ne saurait être question de relever ici tous les problèmes qui se sont posés aux différents groupes de travail ni même d'en fournir l'énumération. L'essentiel est que chaque groupe ait pris conscience et connaissance de leur multiplicité. Au demeurant, la matière n'a certainement pas été épuisée - comment aurait-elle pu l'être lorsqu'on passe en 5 jours en revue les mesures destinées à faire face aux situations malgré tout fort diverses aussi bien par leur aspect psychologique que par la réalité des faits politiques, économiques, sociaux et militaires de la période de danger de guerre accru, de guerre en Europe et à nos portes alors que nous sommes en état de neutralité armée, d'entraînement de notre pays dans la guerre?

J'admets comme allant de soi que chaque département tirera encore, s'il ne l'a déjà fait, les conséquences des constatations et conclusions de ses représentants à l'exercice (soit comme participants, soit comme membres de la direction) et effectuera les mises au point qui l'intéressent en propre; j'admets également que le chef de l'état-major général veillera à ce qu'il en aille de même avec l'armée. Aussi, laissant de côté dans ce rapport les problèmes qui, à mon sens, sont sans intérêt direct pour le Conseil fédéral comme tel

Un adversaire peut, alors même que nous ne sommes pas son
 puis-je me borner à ne mentionner que ceux qui soulèvent des
 questions de principe ou sont communs à deux ou plusieurs
 départements et peuvent, le cas échéant, aboutir à une prise
 de position du Conseil fédéral.

J'indiquerai au passage s'il s'agit de problèmes résolus, en
 voie de solution ou non résolus. Pour autant que je ne sois
 pas d'accord avec certaines solutions, j'en dirai le pourquoi;
 et pour les problèmes encore à résoudre, je ferai une proposi-
 tion d'études.

2.1. Le groupe de l'armée

2.1.1. Choix du moment du déclenchement de la mobilisation de guerre.

Il y aura certes toujours, même parmi les militaires, des
 divergences de vue quant au choix du moment pour le déclen-
 chement de la mobilisation générale; l'exercice de défense
 nationale l'a montré à nouveau. En effet, les uns auraient
 voulu que la mobilisation soit déclenchée dès l'instant où
 l'aggravation admise de la situation internationale laissait
 prévoir la probabilité d'une guerre; leur argumentation
 était qu'il est préférable de mobiliser cinq fois trop tôt plu-
 tôt qu'une fois trop tard. Ceux qui, au contraire, estimaient
 qu'il valait mieux mobiliser le plus tard possible pensaient
 qu'il était psychologiquement faux de prendre une mesure qui
 paralyse pratiquement l'activité du pays avant qu'aient été
 épuisées toutes les solutions susceptibles d'empêcher l'ouver-
 ture des hostilités.

Ces divergences de vue trouvent partiellement leur explication
 dans le fait qu'un seul et même événement ou qu'une même
 succession d'événements sont appréciés d'une façon différente
 quant aux risques qu'ils font courir à notre pays; cette
 constatation ne doit ni ne peut être écartée. Une autre expli-
 cation permettant de comprendre les partisans d'une mobilisa-
 tion tardive est vraisemblablement à rechercher dans la non-
 prise en considération des possibilités actuelles d'un adver-
 saire comparées aux nôtres.

Un adversaire peut, alors même que nous ne sommes pas son principal ennemi, nous attaquer en moins de quelques heures par les airs et les têtes de ses colonnes terrestres, pour autant qu'elles ne rencontrent pas ou que peu de résistance au travers des territoires qui nous séparent des pays satellites, peuvent atteindre en 2 ou 3 jours nos frontières nord-est ou sud-est tout en liant leur action à celle de troupes aérotransportées à l'intérieur de notre pays. L'hypothèse de le voir tenter une telle entreprise gagne en probabilité dans les périodes de tension internationale.

Face à ces possibilités, je relève que l'exécution de la mobilisation générale demande selon la saison et dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire lorsque toutes les mesures préparatoires ont pu être prises à l'avance, 1 1/2 à 2 jours -- cette durée étant comptée à partir du décret de mobilisation.

Si les mesures préparatoires n'ont été mises que partiellement, voire pas du tout en vigueur - cette dernière hypothèse étant d'ailleurs fort improbable - la durée d'exécution peut comporter jusqu'à 6 jours.

Les travaux de mobilisation achevés, le gros des troupes se trouve sur ses places de rassemblement de corps. Il faut regrouper en divisions, conformément aux plans préétablis, l'armée de campagne; bien que le regroupement s'effectue en partie sans attendre que toutes les troupes aient achevé leurs travaux de mobilisation, il n'en demande pas moins pour l'armée encore une fois quelque 24 heures; ce n'est qu'à partir de leurs zones de regroupement que les unités d'armée peuvent gagner leurs secteurs d'engagement, secteurs plus ou moins proches au gré de la situation. Si l'on prend en considération qu'alors seulement l'armée peut commencer ses travaux d'installation (abris, positions, etc.) et qu'en maints domaines elle doit reprendre et parfaire son instruction et son entraînement pour pouvoir être considérée comme pleinement apte au combat, on n'aura certes pas de peine à comprendre pourquoi, malgré les mesures préparatoires, nous devons, du point de vue de la défense nationale militaire, insister pour que la mobilisation

générale intervienne assez tôt.

Je m'en voudrais d'omettre de mentionner dans ce contexte le risque que nous courons de voir un Etat étranger chercher à intervenir sur notre territoire s'il constate que nous pouvons être surpris par l'adversaire en cours de travaux de mobilisation. Nous nous trouverions alors dans la situation à tous égards la plus néfaste pour nous, celle où notre sol sert de champ de bataille entre les armées étrangères tandis que notre propre armée n'est pas encore prête à être valablement engagée -- si tant est que dans un tel complexe nous puissions jamais songer à l'engager.

L'exercice de défense nationale a démontré que si l'adversaire avait foncé droit sur la Suisse sans rencontrer de résistance digne de ce nom et passé sans désamarrer nos frontières, un engagement rationnel de notre armée eut été mis en question: en effet, notre mobilisation générale est intervenue pratiquement le jour du déclenchement des hostilités en Europe (entre des pays de l'est et l'Autriche).

2.1.2. Engagement de l'aviation et de la DCA

Il s'agit ici d'un aspect particulier de la question soulevée au point précédent, mais qui n'en constitue pas moins un problème en soi, les troupes d'aviation et de DCA étant celles pour lesquelles la nécessité d'une mobilisation de guerre préventive peut le moins être discutée. En effet, d'une part, ce sont elles qui seront en premier lieu appelées à s'opposer à une action-surprise; par elles nous procurerons en tous cas un minimum de protection pour la mobilisation de l'armée. Leur engagement, d'ailleurs, peut se révéler nécessaire dès le début d'hostilités en Europe pour s'opposer à des violations de l'espace aérien même si la Suisse n'est pas attaquée. D'autre part, il faut être conscient du fait que notre aviation et notre DCA ne peuvent pas être engagées d'un jour à l'autre; les installations radar, l'organisation des transmissions, en particulier l'utilisation du réseau hertzien, l'entraînement des hommes de la centrale d'engagement et la

mise au point de leur collaboration avec toute l'organisation au sol nécessitent de 10 à 15 jours pour le moins. Or, s'il est possible grâce aux préparatifs existants de décréter sous forme de mobilisation de guerre partielle la mise sur pied des troupes d'aviation et de DCA, il faut d'autre part se rendre compte que cette mesure aura d'inévitables répercussions dans tout le domaine de l'aviation civile: environ le 70% des pilotes des sociétés suisses de transport aérien doivent entrer en service, une partie du personnel à terre également; les réquisitions toucheront les appareils de tourisme; le Conseil fédéral devra restreindre l'utilisation de l'espace aérien afin que notre aviation puisse effectuer entraînement et surveillance; le survol de certaines zones devra être interdit; les mesures préparatoires à l'application de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la restriction du trafic aérien, éventuellement l'interdiction de survol du territoire suisse devront être prises; de toute manière, l'engagement de l'aviation civile ne pourra plus se faire qu'en contact étroit avec l'aviation militaire.

2.1.3. Maintien de la neutralité dans l'espace aérien

L'Etat neutre a l'obligation absolue de faire respecter sa souveraineté également dans l'espace aérien, en dépit des altitudes et des vitesses auxquelles volent avions et engins. Cette obligation nous contraint d'accroître, par l'acquisition d'armes modernes et de haut rendement, nos possibilités d'intervenir efficacement contre les violations de l'espace aérien; aviation et DCA entrent, à cet effet, en considération. Mais, tant que nous ne sommes pas en guerre, nous devons normalement identifier et avertir les appareils étrangers avant d'agir; cette règle est retenue par les Instructions du département militaire fédéral sur le maintien de la neutralité en temps de service actif (rédigées en 1956 en application de l'ordonnance du Conseil fédéral sur le maintien de la neutralité, du 5.11.48). Or, la DCA est, à cet égard, un moyen aléatoire puisque ses fusées ne peuvent qu'abattre et que les autres armes plafonnent autour des 5000 m. Reste l'aviation: les essais ont montré que l'identification à vue est possible; quant à l'identification sans visibilité, la question est encore à l'étude.

Nous nous trouvons également devant le dilemme de savoir s'il est admissible d'user notre aviation et de tirer nos fusées dont le nombre est malgré tout relativement restreint pour faire la démonstration de notre volonté de maintenir la neutralité au risque d'avoir déjà dépensé ces armes au moment où commenceront les combats au sol. Ou bien, peut-on admettre que soit l'aviation seule, soit la DCA seule, puisse être engagée à des fins de protection de la neutralité? L'attitude à adopter devra, à mon sens, être décidée dans le cas concret, cette décision étant soit du ressort du Conseil fédéral sur proposition du général, soit du ressort du général sur délégation de compétence de la part du Conseil fédéral. Mais le problème valait la peine d'être signalé.

2.2. Le groupe du département politique

2.2.1. Révision de la déclaration de neutralité

Depuis 1939, par suite de l'évolution de la situation politico-militaire, le cadre dans lequel notre pays serait appelé à faire, à l'ouverture d'hostilités, une nouvelle déclaration de neutralité a totalement changé. Ce ne sont plus nos voisins immédiats qui constituent les adversaires potentiels, mais d'entrée de cause le conflit armé mettrait face à face les deux grands blocs de Puissances et donnerait ainsi immédiatement à la guerre le caractère mondial. C'est dans cette perspective de l'échelle mondiale que notre déclaration de neutralité devrait s'inscrire. De plus, l'activité toujours plus marquée du Comité internationale de la Croix-Rouge et notre désir de soutenir ses efforts devraient, semble-t-il, être également mis en évidence. Enfin, les controverses et divergences d'interprétation concernant la portée et le caractère de notre neutralité qu'on a vu se faire jour tout particulièrement vers la fin de la dernière guerre mondiale,

ainsi qu'à diverses reprises par la suite, sembleraient justifier une précision, sinon une nouvelle définition quant au sens de notre neutralité armée; il me paraîtrait judicieux que soit examinée la possibilité d'introduire déjà dans la déclaration de neutralité, et cela pour éviter que nous soyons obligés de nous expliquer dans les jours qui la suivraient, une telle précision.

Partant du texte de la déclaration de neutralité faite en 1939, le groupe du Département Politique a élaboré un nouveau projet de texte dans le sens précité. Je propose que le département politique en reprenne l'examen et le porte, aujourd'hui déjà, à la connaissance du Conseil fédéral pour approbation de principe. Si je dis "aujourd'hui déjà", c'est qu'il me paraît évident qu'une telle déclaration devra se faire dans des délais fort brefs et qu'il est préférable d'en pouvoir peser les termes à tête reposée.

2.2.2. Appel à la paix - La proposition d'une conférence au sommet.

L'Etat neutre est en principe, aux termes de la convention de La Haye, 1907, habilité à offrir ses bons offices ou son intervention en vue de faciliter le règlement pacifique des conflits internationaux. La position politique et psychologique de la Suisse, de même que sa situation géographique, semblent la prédestiner à un tel rôle. Il convient toutefois de ne se décider à une telle démarche que lorsqu'elle a chance d'être entendue: l'expérience négative que nous avons faite en 1956 (affaire hongroise) est à cet égard significatif. Il est toutefois délicat d'apprécier si les circonstances sont favorables.

Lorsque le risque d'un conflit généralisé paraît ne pas pouvoir être mis en doute, je pense que tout effort doit être tenté pour le juguler même si l'on a le sentiment d'élever sa voix dans le désert, voire d'être mal compris des parties en cause. Il est des heures où il ne faut pas hésiter à laisser prédominer

le sentiment sur la froide raison. En revanche, on pourra toujours se demander jusqu'où il convient d'aller, à savoir par exemple s'il faut se contenter d'un simple appel à la paix, ou s'il faut faire un pas de plus et proposer la réunion d'une conférence au sommet. Pesant les avantages et les inconvénients d'une telle intervention, le groupe du département politique avait admis qu'il convenait malgré tout de faire quelque chose. Si, par une démarche de son gouvernement dans une situation tellement tendue que le pire est à craindre, la Suisse parvenait à retarder d'aussi peu que ce fut le début des hostilités en faveur de l'ouverture d'un dialogue, je suis d'avis qu'il n'y aurait pas à hésiter. Comme il s'agit d'une démarche dont le bien fondé ne peut être apprécié que dans des circonstances déterminées, je me contente de donner mon opinion et m'abstiens de faire une proposition.

2.2.3. Transfert à l'étranger du siège des sociétés.

Le transfert à l'étranger du siège des sociétés est une mesure dont le caractère radical peut avoir une portée tant politique que psychologique. Prise trop tôt, elle peut donner à douter de notre volonté de tenir comme aussi être cause de défaitisme en ce sens que beaucoup se diront immédiatement que les riches quittent le pays.

De fait, un arrêté du Conseil fédéral prévoyant et fixant les modalités du transfert à l'étranger du siège des sociétés existe déjà en projet et peut être mis en vigueur par le Conseil fédéral dès l'instant où il l'estime nécessaire. La question qui se pose est de savoir si, en cas d'incapacité du Conseil fédéral de se prononcer à temps par suite des événements, ce transfert pourrait avoir lieu ipso jure. Je pense, d'une part, que la décision du Conseil fédéral ne devrait intervenir qu'à toute extrémité et, d'autre part, que le transfert ne devrait pas être de plein droit, mais faire l'objet d'une décision ou déclaration en bonne et due forme par l'autorité civile (voire militaire fondée sur une délégation de pouvoir en vertu des pleins pouvoirs) à laquelle incombera de continuer à parler au nom du pays. Je propose

en tout cas, sous chiffre 5.1., que le problème soit étudié à nouveau.

2.2.4. Villes ouvertes

Durant et depuis la dernière guerre, l'idée de villes ouvertes qui était déjà ancrée dans l'article 25 du règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 1907, a pris toujours plus d'actualité. Au cours de l'exercice de défense nationale, les participants se sont à la quasi-unanimité prononcés contre la déclaration de villes ouvertes pour la Suisse, même pour Genève; ils voyaient à cela des inconvénients d'ordre psychologique, en particulier le fait qu'une ou plusieurs villes auraient un traitement de faveur par rapport aux autres. Je pense toutefois, avec le département politique, que cette question est suffisamment importante pour qu'il vaille la peine de la réexaminer. En effet, puisqu'il nous est pratiquement impossible de procéder à l'évacuation des grandes villes, nous ne saurions sans autre admettre que leurs habitants ne tenteront pas tout pour éviter de devenir la cible de bombardements ou l'objectif de combats.

Il est à craindre que, faute de prise de position et, le moment venu, d'une déclaration de la part du gouvernement fédéral, nous nous trouvions brusquement, ainsi que ce fut le cas en France en 1940, devant des initiatives partant des cantons eux-mêmes, voire des villes elles-mêmes. Or, il est clair que seule une action placée dans le cadre d'ensemble de la Suisse et avec une pleine conscience de ses conséquences peut être de nature à maintenir le pays dans l'ordre et avoir quelque chance de respect de la part de l'adversaire. Du point de vue militaire, il est important que l'armée sache à temps à quoi s'en tenir, car les mesures de défense qu'elle aura à prendre ne seront pas peu influencées par le fait que telle ou telle ville est déclarée ville ouverte. Un examen de la question mettant en évidence les avantages et les inconvénients de villes ouvertes sur notre sol s'impose. Le problème

est retenu sous chiffre 5.2. de mes propositions.

2.2.5. Zones et localités sanitaires et de sécurité

Dans un semblable ordre d'idée, nous devrions dès le temps de paix nous décider sur le fait de savoir si nous voulons créer des zones ou pour le moins des localités sanitaires et de sécurité, et, dans l'affirmative, où. La convention de Genève sur l'amélioration du sort des blessés et des malades, 1949, prévoit en effet la possibilité de création de telles zones ou localités. Bien que jusqu'à ce jour aucun pays n'ait encore pris des mesures dans ce sens, nous ne pouvons pas ignorer ce problème, car il se poserait sans doute à nous avec une actualité toujours plus grande si nous devions entrer en guerre. En effet, l'impossibilité dans laquelle nous nous trouverions de procéder à l'évacuation sur grandes distances nous obligerait, que nous le voulions ou non, à concentrer nos blessés et nos malades dans certaines localités ou régions souvent fort près des lieux de combats.

Certes, les installations sanitaires peuvent faire état de la protection particulière que leur offre la Croix-Rouge, mais il n'en demeure pas moins évident que si nous pouvions à l'avance délimiter certains lieux et les porter à la connaissance de l'adversaire, leur protection pourrait être mieux assurée. Ce sont là questions de principe, la solution à leur donner ne saurait laisser personne indifférent; à commencer par le militaire, car elle ne sera pas sans influence sur les mesures préparatoires à prendre par l'armée ou sur les ordres que celle-ci recevra du commandant en chef. De fait, cette question a déjà fait, il y a quelques années, l'objet d'études et de discussions au sein du service de l'état-major général; leur résultat final - que je considère comme aujourd'hui encore valable - fut la renonciation à toutes propositions dans ce sens. Dans la mesure où un intérêt supérieur motivait un nouvel examen, celui-ci devrait nous être ordonné.

2.2.6. Entrée de la Suisse dans l'OTAN.

Le groupe du département politique a fait sur la question d'une possible entrée de la Suisse dans l'OTAN ou d'alliance séparée de notre pays avec les différents Etats membres de l'OTAN - après ouverture des hostilités contre notre pays - une brève étude dont l'intérêt et l'importance me paraissent tels qu'il pourrait être agréable de connaître à son sujet l'opinion du Conseil fédéral; en tous cas, j'estime bon d'en donner le texte intégral en annexe au présent rapport. Sans me prononcer sur l'utilité pour les préparatifs des divers départements d'une éventuelle manifestation de point de vue du Conseil fédéral à cet égard, je me dois de relever qu'elle rendrait aussi service à l'armée. Le Conseil fédéral a, à juste titre, écrit dans son Message sur l'organisation des troupes, du 30 juin 1960, qu'au cas où la Suisse serait attaquée "si des Etats tiers participent au conflit, la collaboration avec l'adversaire de notre agresseur s'imposera automatiquement. Nos partenaires seraient alors le plus souvent des grandes puissances. L'histoire a montré que dans une coalition militaire, la petite puissance risque de tomber sous tutelle. La grande puissance est tentée de négliger, voire de sacrifier les intérêts de son partenaire plus faible. Les adversaires peuvent aussi convenir d'un compromis au détriment des petits Etats. Dans un tel cas, le gouvernement national devra tendre à maintenir l'indépendance politique et la liberté d'action de notre pays dans la plus large mesure possible. Nous devons exiger d'être entendus dans la conduite générale de la guerre et de pouvoir sauvegarder nos intérêts particuliers. Le ravitaillement de la population et de l'armée en biens de consommation devra être assuré. En fin d'hostilités, l'existence du pays devra être garantie."* Il n'est donc pas indifférent pour l'armée de connaître dans quelle direction elle doit envisager ses préparatifs matériels et personnels pour que la "collaboration" soit autre chose qu'une simple déclaration de principe. Ce genre de préparatif s'improvisant moins que tout autre, c'est dès le temps de paix que nous devrions pouvoir

*Message, page 7

nous mettre à l'oeuvre - non pas certes de manière bilatérale ou multilatérale (ce qui serait contraire à la neutralité) - mais d'une façon tout interne.

2.3. Le groupe du département de l'intérieur.

2.3.1. Le problème des biens culturels.

Les biens culturels - meubles et immeubles - sont le fruit de notre civilisation, de notre histoire, de notre génie particulier et, par là, les témoins de ce que nous sommes. Il est normal que nous cherchions à les soustraire à la mainmise de l'adversaire ou, à tout le moins, à la destruction car ils sont irremplaçables. Ce souci, moralement légitime et juridiquement sanctionné, a toutefois ses limites dans l'ordre existentiel et pratique chaque fois qu'il est en concurrence avec des valeurs plus hautes ou plus immédiates. Il est, par exemple, évident que lorsque l'existence du pays est en jeu, c'est avant tout celle-ci qu'il faut sauver quel que soit le prix des sacrifices à consentir à cette fin. Quand une maison est en feu, on songe aux vies humaines avant d'évacuer le reste et si la guerre s'abat sur un pays, il est naturel de chercher à mettre populations et troupes à l'abri ou d'assurer leurs ravitaillements et évacuations avant de s'occuper des biens culturels lorsque les moyens manquent pour faire les deux choses en même temps.

Ces réflexions de principe n'ont pas pour but de minimiser le bien-fondé de la Convention internationale de La Haye, du 14 mai 1954, pour la protection des biens culturels; cette convention, née des expériences de la dernière guerre, est aussi nécessaire qu'utile et les organes du département de l'intérieur responsables de son application ont eu raison d'insister en cours d'exercice sur les mesures permettant d'assurer la protection désirée: composition d'un état-major de commissaires, de délégués, d'inspecteurs et d'experts destinés à ordonner les mesures de protection et à contrôler le respect de ces mesures par les tiers; recherche d'abris

militaires ou civils pour la mise à l'abri des biens culturels meubles (pièces de musée, collections diverses, bibliothèques, archives, etc.); demandes de moyens de transport et de personnel pour les évacuations.

Le déroulement des événements à la base de l'exercice a montré la difficulté pour ne pas dire l'impossibilité qu'il y avait à satisfaire tous ces désirs. S'il est relativement aisé de nommer des commissaires etc., en revanche, lorsqu'il s'agit de trouver des abris, des moyens de transport et du personnel, on est immédiatement en concurrence avec les besoins des populations et des troupes et, par conséquent, placé devant l'obligation de décider les priorités. J'en conclus que dans la réalité il faudra nous contenter de solutions simples: renoncer aux évacuations et nous en tenir à des mesures telles que l'apposition du signe distinctif, la protection des bâtiments avec des sacs de sable, la mise à l'abri dans les caves. D'autre part, dans un pays aussi riche de biens culturels que le nôtre, il me paraît illusoire de vouloir tout protéger. Si l'on veut pouvoir imposer aux troupes le respect du signe distinctif, il convient d'en faire un usage modéré; trop répandu, ou bien il entravera d'une façon inacceptable les opérations militaires, ou bien il n'en sera plus tenu compte. Une fois décidée l'apposition du signe distinctif, son enlèvement pour des motifs de nécessité militaire ne devrait être qu'exceptionnel, faute de quoi cette mesure de signalisation n'aurait a priori qu'un caractère purement formel.

Devant la dualité des intérêts en présence - ceux de la protection des biens culturels et ceux de la défense militaire - il me paraît indispensable que le dialogue se poursuive entre les deux départements intéressés pour trouver les moyens et solutions permettant de satisfaire les légitimes impératifs des uns et des autres en ce domaine. La question est à l'étude au service de l'état-major général.

2.3.2. Le problème de la protection contre les radiations.

Quatre organes, dont deux civils et deux militaires, s'occupent actuellement à des titres divers du problème de la protection contre les radiations radioactives. Ce sont :

- a) l'Office fédéral de la protection civile, lequel est compétent pour émettre des directives à la population;
- b) la commission fédérale de la radioactivité (KÜR), laquelle est chargée de proposer au Conseil fédéral les mesures à prendre pour la protection de la population;
- c) le service d'alerte de l'armée - seulement lors du service actif - lequel doit transmettre tant à la population qu'à l'armée l'alerte concernant le danger de radioactivité (L'avis à la population comporte la conduite à tenir dans le cas particulier);
- d) le service ABC de l'armée, lequel est responsable de l'exécution des mesures de protection - non seulement auprès de l'armée, mais dans certains secteurs également en faveur de la population.

L'exercice de défense nationale a montré que cette interférence d'organes civils et militaires était source de malentendus dont avait en premier lieu à pâtir la population. Comme solution de fortune (dans le cadre de l'exercice de défense nationale, bien entendu), j'ai militarisé la KÜR en la subordonnant au service territorial, tout en admettant qu'elle joue encore le rôle de conseiller de l'office fédéral de la protection civile. Le département de l'intérieur n'est pas convaincu de la justesse de cette solution et verrait plutôt un rattachement de la KÜR à l'office de la protection civile.

Je pense, pour ma part, qu'en cas de service actif la KÜR n'a plus sa raison d'être, qu'il appartient au commandement de l'armée de surveiller la radioactivité, de proposer au Conseil fédéral (protection civile) les mesures à prendre en faveur de la population, de les ordonner pour l'armée. De toute façon, en cas d'alerte, les avertissements et conseils à la population seront donnés par le canal de l'organisation du service d'alerte

police était partout insuffisante en nombre pour faire face à ce de l'armée. Il serait, à mes yeux, faux d'avoir deux organismes pour une même chose dans un même secteur géographique. Malgré son nom, le service d'alerte de l'armée existe tout autant pour la population que pour l'armée. La définition et le départage des compétences et responsabilités dans ce domaine constituent un problème qu'il y a tout intérêt de résoudre à brève échéance; j'en propose l'étude sous chiffre 5.3.

2.3.3. Assurances sociales.

L'utilité des assurances sociales n'est pas à démontrer; en période de crise et plus particulièrement en temps de guerre, leur bon fonctionnement contribuera à maintenir le moral du peuple et de l'armée et permettra à de nombreuses gens, particulièrement à tous ceux qui se trouveront privés du gagne-pain normal, de disposer d'un minimum vital. Je ne touche pas ici à l'aspect financier de la question; il est un problème pour soi. En revanche, je pense à la décentralisation des compétences respectivement à leur délégation, aux pièces de légitimation que doivent posséder les ayants droit, aux preuves à fournir par ceux qui veulent faire valoir leur droit. En effet, dès l'instant où nous sommes en guerre, le risque de désorganisation est grand, mais tout aussi grandes peuvent être les difficultés se rapportant à la preuve de l'identité des personnes et du droit aux prestations des assurances. Ce problème, important tant par son côté matériel que psychologique a été relevé lors de l'exercice de défense nationale, mais le temps a manqué pour envisager les solutions à lui donner. Aussi ai-je estimé indispensable de le retenir dans mes propositions d'étude sous chiffre 5.4.

2.4. Le groupe du département de justice et police.

2.4.1. Renforcement des forces de police par la troupe

L'assaut donné aux gares par les travailleurs étrangers qu'il s'agissait de rapatrier ainsi que l'entassement de ces mêmes travailleurs à Chiasso ont montré, une fois de plus, que la

police était partout insuffisante en nombre pour faire face à de telles situations sans le concours de l'armée. Le département de justice et police voudrait pouvoir, à cet effet, disposer de troupes spécialement instruites aux tâches de police.

Je pense, pour ma part, qu'un tel service demande avant tout des troupes disciplinées et fermement conduites; n'importe quelle troupe d'infanterie peut ici faire l'affaire, à condition que les cadres aient reçu l'instruction les préparant à cette tâche de police; la question de cette instruction est actuellement à l'étude. En revanche, il nous fait être conscient du fait que la troupe doit être mise sur pied spécialement ou détachée expressément (troupe en cours de répétition) dans cette intention, car il serait faux et dangereux de la prélever sur les troupes mobilisées au titre de troupes de couverture. On ne peut pas courir deux lièvres à la fois: la couverture a sa raison d'être tactique; il ne saurait être question de l'affaiblir en l'engageant, ne fût-ce que partiellement, pour des missions de police. Le cas n'est d'ailleurs pas identique -- malgré d'indéniables parallèles -- à celui des troupes prévues pour le "service d'ordre"; il se rapproche davantage de celui envisagé par les Instructions du département militaire fédéral sur le maintien de la neutralité en temps de service actif, chiffre 21, prévoyant la mise à disposition de personnel de renfort pour le service de police frontrière. En fait, ce cas peut être réglé entre les départements militaire, de justice et police, et des finances et des douanes; si je le mentionne toutefois dans mes propositions d'études sous chiffre 5.5., c'est qu'il me paraît indiqué que le Conseil fédéral sache, aujourd'hui déjà, qu'outre les troupes à mettre sur pied au titre de mobilisation de guerre, il y aura inévitablement des troupes destinées à renforcer la police tant que nous aurons en Suisse les masses d'étrangers que nous connaissons actuellement.

2.4.2. Internement des extrémistes

Dès l'ouverture des hostilités entre l'est et l'ouest, le département de justice et police a fait procéder avec l'aide du service territorial à l'arrestation des extrémistes de nationalité suisse et à leur internement dans les prisons. Par la suite, 2000 étrangers furent encore qualifiés de dangereux et le service territorial dut ériger, au pied levé, des camps de travail pour les interner. Le département de justice et police estime que des préparatifs devraient être faits dans cette direction.

Je pense qu'il convient d'écarter a priori une solution qui aurait pour conséquence l'installation dans notre pays de camps que la rumeur publique pourrait baptiser "camps de concentration". En effet, outre les répercussions psychologiques d'une telle mesure, en Suisse et hors de Suisse, nous n'avons pas et n'auront jamais les moyens d'une telle politique: les camps d'assistance du service territorial ont leur raison d'être dans l'hébergement des réfugiés et de nos éventuels sans-abris. Le service territorial doit, en outre, garder les mains libres pour la garde ou la surveillance d'objets importants pour la défense nationale; il doit aussi être prêt à ouvrir des camps de prisonniers. Aujourd'hui déjà, il ne peut remplir ces diverses tâches sans être renforcé par des formations prélevées sur les troupes combattantes.

En ce qui concerne les personnes dangereuses, je ne vois qu'une solution: la détermination des chefs et des meneurs et, le moment venu, leur emprisonnement. Il est inutile et vain de vouloir songer à la mise à l'ombre de tous les suspects; il suffit de neutraliser les têtes.

L'armée ne peut pas être chargée de missions multiples sans qu'en définitive elle ne s'en trouve affaiblie pour assumer avec succès sa mission principale: la défense militaire du pays. Aussi suis-je d'avis qu'il vaut la peine d'étudier de près cette question d'entente entre département de justice et police et département militaire et, faute d'entente, de soumettre l'affaire pour décision au Conseil fédéral (cf. proposition 5.6.).

2.5. Le groupe du département militaire.

Dès l'instant où l'on entre dans l'ère des mesures militaires, il n'est pas facile de faire le départage entre ce qui est de la compétence de l'armée et ce qui demeure dans la sphère d'action du département militaire. De fait, il y a étroite coopération entre les deux organes, le département étant tout à la fois le porte-parole de l'armée auprès du Conseil fédéral, l'instance où sont étudiées et proposées les bases juridiques des mesures envisagées, le lieu où peuvent être aplanies les divergences de vue entre le commandement de l'armée et les départements fédéraux. Aussi puis-je me borner à ne relever ici que le problème du

Droit de réquisition

L'armée, la défense civile, l'économie de guerre ont tous trois des besoins qui ne peuvent être couverts que par la réquisition et tous trois ont des droits légaux de réquisition. Si certains besoins sont propres à chaque organisme et peuvent, par conséquent, être satisfaits sans qu'il y ait risque d'empiètements dans la sphère de l'autre, il est, en revanche, des besoins qui leur sont communs, qui portent sur les mêmes personnes, les mêmes biens, les mêmes services. Afin d'éviter de stériles conflits de compétence au cours de l'exercice, j'ai fait du service territorial l'organe de coordination en matière de réquisition avec pouvoir de décision sans appel. Il va de soi que par là je ne réglai la question que pour la durée de l'exercice et non quant au fond. La nécessité de trouver une solution valable pour la réalité et l'avenir a poussé la Commission pour la coordination de la défense nationale civile et militaire (KOA) à confier sans plus tarder l'étude du problème à une sous-commission. La complexité du problème n'a pas encore permis de mener l'étude à bonne fin; le chef de l'état-major général devra attendre pour se prononcer d'avoir eu connaissance du rapport y relatif et de ses conclusions.

2.6. Le groupe du département des finances et des douanes.

Il ne saurait être question d'aborder dans ce rapport les nombreuses et intéressantes mesures qui sont essentiellement du domaine du département des finances et des douanes; je me contenterai d'en évoquer deux : le financement des frais de mobilisation et le transfert à l'étranger d'une grande partie de notre couverture-or.

2.6.1. Le financement des frais de mobilisation

Les frais de mobilisation portent sur deux domaines. Il y a d'abord l'avance de fonds pour couvrir les dépenses de constitution des réserves d'armée et d'accélération du programme d'armement; il y a ensuite les frais courants de l'armée et des organisations annexes (protection civile, entreprises de transport, économie de guerre) sur pied de service actif. Bien que des sommes aient été articulées à ce sujet lors de l'exercice de défense nationale -- plusieurs centaines de millions pour les réserves et l'armement, quelques centaines de millions mensuellement pour les frais courants -- je ne veux pas les mentionner ici afin de ne pas fausser les idées, l'ordre de grandeur devant être établi à tête reposée. Mais le problème existe et ne saurait faire l'objet d'improvisations, car une base financière sûre ne contribue pas peu à la bonne marche des affaires. Il a été envisagé de bâtir en principe sur le système fiscal existant de la Confédération et des cantons en étendant partout où faire se peut l'assiette de l'impôt tant pour compenser les inévitables pertes d'encaisse dans certains domaines (douanes notamment) que pour assurer la couverture des frais supplémentaires.

Je pense qu'il y aurait tout à gagner à ce qu'une étude détermine les besoins financiers probables et les moyens d'y faire face; aussi fait-elle l'objet de ma proposition sous chiffre 5.7.

2.6.2. Transfert à l'étranger de la couverture-or.

Le département des finances et douanes a proposé le transfert à l'étranger de la plus grande partie de notre couverture-or. En tant que directeur de l'exercice, j'ai accepté sans discussion cette mesure; en réalité, l'affaire eut fait l'objet

d'une décision du Conseil fédéral. Elle présente, à mes yeux, un aspect de principe et de temps. Sur le principe et sur le temps, il est possible de se prononcer aujourd'hui déjà. Convient-il vraiment de transférer à l'étranger plus du 50% de la couverture-or ? N'est-ce pas une erreur, au moins en cela qu'elle pourrait donner à entendre que nous comptons d'emblée avec l'occupation totale du pays par les Puissances de l'est ? Tel est le principe. Dans le temps, si l'on se résoud au transfert, il me paraît évident qu'il ne faut pas attendre la crise internationale pour le faire, mais agir en période de paix comme s'il s'agissait d'une mesure normale et non prise sous l'empire de la crainte des événements; les risques de voir les transports interceptés, coulés ou abattus, sont alors aussi pratiquement inexistantes.

En soulevant ici cette question, je me fais un peu l'écho de remarques entendues au cours de l'exercice. La chose étant de la compétence du Conseil fédéral sur proposition d'un seul département, je m'abstiens de toute proposition personnelle.

2.7. Le groupe du département de l'économie publique.

Si chaque département s'est trouvé placé en face de problèmes qui ont une importance vitale pour le pays, il faut tout de même relever que les mesures qu'est appelé à prendre le département de l'économie publique ont une portée psychologique et matérielle différente en ce sens qu'elles touchent aussi bien l'ensemble de la population que chaque particulier en agissant sur l'économie même du pays. L'influence de ces mesures peut créer un choc moral pour le moins aussi profond que celui qui résulte d'une mobilisation de guerre générale. Dès lors, s'il est, par exemple, relativement aisé de décider le transfert des réserves d'or - une mesure qu'il n'est pas nécessaire de rendre publique - il convient, en revanche, de manier avec prudence tout ce qui a trait à l'économie de guerre; les interférences de mesure à mesure sont nombreuses et exigent une parfaite coordination entre les divers services de l'économie de guerre d'une part, entre ceux-ci et la plupart des départements d'autre part.

2.7.1. Le choix du moment pour la promulgation des mesures

Entre le moment où sont promulguées les mesures et celui où elles peuvent être mises à exécution des délais plus ou moins longs peuvent s'écouler. L'introduction du rationnement est un cas typique puisqu'il faut compter avec un minimum de 4 semaines pendant lesquelles la vente de marchandises rationnées doit purement et simplement être interdite.

La mise en oeuvre de l'économie de guerre prend du temps, exige aux divers échelons un personnel qualifié et de confiance, demande que postes et téléphones soient aptes à fonctionner à plein rendement. Si elle intervient pratiquement en même temps que la mobilisation de guerre ou dans les 2-3 semaines qui suivent, elle risque fort d'être ralentie sinon perturbée du fait de l'entrée en service d'un grand nombre de personnel et de la militarisation d'une partie du réseau téléphonique.

(La militarisation du réseau téléphonique a pour résultat de mettre hors circuit 75-80 % des abonnés du temps de paix afin de permettre d'assurer les liaisons téléphoniques pour la conduite politique et militaire des affaires; seuls ne sont pas coupés les abonnés dits importants et dont les listes sont déjà établies; cette disposition, appliquée dans toute son ampleur lors de la mobilisation de guerre est susceptible de retouches au gré de la situation). Pour obvier à ces inconvénients deux mesures sont proposées :

- a) La préparation des arrêtés et ordonnances non seulement sur le plan fédéral -- elle est, de fait aujourd'hui déjà très poussée -- mais également des dispositions d'exécution sur les plans cantonal et communal ;
- b) un contact très étroit entre le délégué à la défense nationale économique et le chef de l'état-major général dès l'instant où la situation politico-militaire prend une tournure susceptible de devenir dangereuse -- cela, dans l'idée de pouvoir proposer au Conseil fédéral l'introduction de l'économie de guerre avant même que ne soit décrétée une mobilisation de guerre.

L'initiative des mesures proposées sous lettre a) appartient incontestablement au département de l'économie publique. Quant à la collaboration proposée sous lettre b) je ne doute pas que le chef de l'état-major général l'accepte et soit prêt à prendre l'initiative des contacts désirés.

2.7.2. Décentralisation de l'économie de guerre.

L'économie de guerre peut être dirigée de façon centralisée aussi longtemps que nous ne sommes pas en guerre. En revanche, dès l'ouverture des hostilités contre notre pays, nous devons compter avec de nombreuses perturbations dans les moyens de communication, de transport et de liaison sur l'ensemble du territoire; pour éviter la paralysie, l'économie de guerre -- biens de consommation et compétences -- doit être décentralisée. La décentralisation des réserves en biens de consommation peut et doit être effectuée avant l'entrée en guerre sur la base des besoins des cantons. Quant à la décentralisation (délégation) des compétences, je pense qu'il suffit de la préparer; sa mise en vigueur pourrait faire l'objet d'une décision expresse du Conseil fédéral ou s'effectuer automatiquement lorsque se produisent certains événements prévus, telle la rupture des communications et liaisons entre le pays et le gouvernement. Il appartient au département de l'économie publique de faire les études et propositions y relatives; je considère toutefois qu'il est indiqué d'associer le service de l'état-major général à ce travail, tant à cause des moyens que l'armée peut être appelée à mettre, le moment venu, à disposition que du fait du concours que le service territorial peut être appelé à fournir et, finalement, de l'intérêt que l'armée peut elle-même avoir à une décentralisation des biens de consommation. C'est pourquoi cette question est retenue sous chiffre 5.8. de mes propositions.

2.7.3. Travailleurs étrangers.

L'une des conséquences de la mobilisation de guerre est de sortir du circuit économique normal -- industries, entreprises,

commerces, administrations -- la plus grande partie de ses forces vives et d'entraîner par là, sinon sa paralysie tout au moins un considérable et profond ralentissement des affaires et des activités. Si, de surcroît, le pays voit partir la grande masse des travailleurs étrangers -- dont la plupart, qu'on le veuille ou non, étaient indispensables à notre économie -- cela produirait l'effet d'une saignée qui affaiblirait sans doute aucun dangeureusement la capacité de résistance de la Suisse et cela, au moment précis où il s'agit d'être fort. Certes, trop de travailleurs étrangers à l'intérieur des frontières quand nos hommes sont sous les drapeaux peuvent représenter un certain danger surtout lorsque nous n'avons pas su, ou pas voulu, les intéresser aux affaires de leur patrie d'accueil, les attacher à nous. Les étrangers sont un danger dans la mesure où ils sont restés, pour nous, des étrangers. On peut malgré tout se demander si leur départ brusqué et plus ou moins chaotique, avec les concentrations qu'il entraîne dans les grandes gares de l'intérieur et de la frontière, n'est pas un danger plus grand encore. Aussi bien l'office de guerre de l'industrie et du travail que le délégué à la défense nationale économique pensent que nous aurions intérêt à ce que nombre d'étrangers restent chez nous soit à titre volontaire, soit sous le régime du travail obligatoire. Je reviendrai sur ce problème des étrangers dans le chapitre consacré au groupe des experts.

2.8. Le groupe du département des transports et communications et de l'énergie.

2.8.1. Militarisation des entreprises de transport.

L'article 201 de la loi sur l'organisation militaire autorise le Conseil fédéral à décréter, en cas de service actif, l'exploitation de guerre des entreprises de transport et précise que dès lors le droit de disposer du personnel et du matériel de ces entreprises passe aux autorités militaires. Comme il est plus que probable que le décret de militarisation ira de pair avec celui de mobilisation, les entreprises de transport seront,

dès le début d'un service actif, déliées ipso facto de leurs obligations à l'égard des usagers autres que militaires. Or, dans le même temps, aussi bien la protection civile que l'économie de guerre et les organes chargés de la protection des biens culturels auront à faire valoir des besoins accrus en personnel et en moyens de transport, cela d'autant plus qu'une grande partie des véhicules et la presque totalité des chauffeurs auront été mobilisés et, par conséquent, soustraits au secteur civil.

Pour permettre aux divers responsables de la défense nationale de faire face, dans ces conditions, aux tâches multiples qui se posent à eux, le groupe du département des transports et communications et de l'énergie estime que le décret de militarisation des entreprises de transport devrait fixer les priorités d'emploi.

Je suis d'avis qu'une telle solution manquerait de souplesse, car les besoins peuvent varier selon les jours et les lieux et doivent être appréciés périodiquement, peut-être quotidiennement. Plutôt que de s'en tenir à des priorités ordonnées ex cathedra et donc rigides, je considère qu'il est préférable de procéder de temps à autre à une véritable appréciation de situation et d'engager les moyens de transport en tenant compte aussi bien des besoins réels et concrets que des événements. Cette appréciation de situation ne peut être faite par les seules autorités militaires.

Je propose, sous chiffre 5.9., qu'une étude soit faite à cet égard par le service de l'état-major général avec la collaboration des départements intéressés. L'utilité qu'il y a à fixer dès le temps de paix les responsabilités pour la coordination des transports n'a plus à être démontrée.

2.8.2. Engagement de l'aviation civile

Dès l'instant où la tension internationale nécessite la prise de mesures particulières, l'office fédéral de l'air n'est plus seul à être entièrement responsable du trafic aérien civil respectivement de l'engagement de l'aviation civile; l'armée,

d'une part, fait valoir ses droits à la réquisition de certains appareils et matériels ainsi qu'à la mobilisation d'un certain personnel; l'office de guerre pour les transports, d'autre part, tend à mettre la main sur l'appareillage pouvant être utilisé aux transports aériens, spécialement pour des évacuations et des importations par air, notamment la Swissair. Si entre l'armée et l'aviation civile les sources de conflit sont d'ores et déjà pratiquement éliminées (personnel mobilisable et appareils réquisitionnables désignés à l'avance, étroite coopération pour la régulation du trafic aérien grâce à la présence de fonctionnaires de l'office fédéral de l'air à la centrale d'engagement de l'aviation militaire, blanc-seing accordé à la Swissair pour son éventuelle évacuation), en revanche, entre l'office fédéral de l'air et l'office de guerre pour les transports, il semble que le départage des compétences ne soit pas réglé avec assez de netteté -- ce qui a amené ces deux offices à travailler parallèlement les mêmes questions. Peut-être n'est-ce qu'une affaire de collaboration? On peut toutefois se demander dans quelle mesure il convient de garder côte à côte ces organes, puisque les compétences de l'office fédéral de l'air tendent à passer, après mobilisation, partie à l'office de guerre pour les transports, partie à l'armée.

Je propose, sous chiffre 5.10, que la question soit étudiée.

2.9. Le groupe de la Chancellerie fédérale.

Des différentes questions qui ont occupé et préoccupé la Chancellerie fédérale, il me paraît utile et intéressant d'attirer ici l'attention sur celle qui a trait à la publication des arrêtés du Conseil fédéral. Un arrêté n'est exécutoire que lorsqu'il est parvenu à la connaissance des intéressés; cette connaissance est, dans la règle, supposée et admise dès l'instant de la parution au recueil des lois -- laquelle est, au demeurant, condition pour que le texte ait force obligatoire.

L'exercice de défense nationale a montré que les arrêtés du Conseil fédéral pris en liaison avec la mobilisation de guerre et les pleins pouvoirs atteignaient un volume de quelque

200 pages, compte non tenu des ordonnances des départements. En temps de paix, il faudrait normalement compter 7 jours entre la remise aux imprimeries d'une telle masse de dispositions légales et le dépôt des imprimés dans les bureaux de poste. Avec un travail de jour et de nuit, justifié par les circonstances exceptionnelles, on pourrait arriver à ramener ce temps à 3-4 jours. La mesure la plus efficace de réduction de la durée consiste toutefois en la préparation des matrices, laquelle présuppose à son tour que le texte des arrêtés ait été préalablement approuvé par le Conseil fédéral dès le temps de paix, de telle sorte qu'il n'y ait plus qu'à le compléter (dates, signatures, éventuelles adjonctions et modifications). La préparation des arrêtés dès le temps de paix présente en outre l'avantage de pouvoir se faire, à tête reposée, dans les 3 langues nationales; ce qui est un nouveau gain de temps, car un traducteur a besoin de 1 jour pour une dizaine de pages. Il n'en résulte pas moins que le Conseil fédéral ne saurait purement et simplement décider d'un jour à l'autre la mise en vigueur des arrêtés; il est indispensable qu'il procède selon un ordre de priorité -- qui peut être, mais n'est pas nécessairement un ordre d'urgence.

Tout cela démontre qu'il y aura lieu d'avancer par étapes. C'est l'une des raisons d'être du "Kriegsbuch" * que d'indiquer pour chaque période -- tension accrue avec danger de guerre, neutralité armée, guerre en Europe, guerre en Suisse -- quelles mesures légales peuvent et doivent être prises. Hésiter le moment venu et reporter certaines mesures légales à la période suivante, c'est précisément courir le risque de l'engorgement et, par conséquent, de décisions dont l'exécution arrivera trop tard, si tant est qu'elle soit encore possible (Je rappelle que la mobilisation générale a pour effet d'enlever à leur activité civile une partie des fonctionnaires fédéraux, cantonaux, communaux; de restreindre le trafic postal, de limiter les possibilités civiles d'emploi du réseau téléphonique et télégraphique).

* Il s'agit d'un aide-mémoire pour les mesures à prendre par chaque département; il est travaillé par la KOA et les chefs de département en possèdent un exemplaire.

Je me dois de relever en passant que la majeure partie des arrêtés du Conseil fédéral, notamment en matière d'économie de guerre, sont déjà acceptés en principe par cette autorité et que les matrices y relatives sont prêtes. Exprimé en volume par rapport à l'ensemble, cela représente les $\frac{3}{5}$. Il n'en demeure pas moins vrai qu'une attention particulière est à vouer au degré de préparation des arrêtés du Conseil fédéral et des ordonnances des départements. Il appartiendrait aux cantons de prévoir des dispositions analogues -- ce qui pré-suppose, bien entendu, qu'ils aient une connaissance anticipée des textes fédéraux, ainsi que cela a été fait par exemple avec les Instructions du Conseil fédéral aux autorités civiles et à la population pour le cas de guerre. Ces diverses mesures préparatoires étant, à l'échelon fédéral, en voie de réalisation, je m'abstiens de formuler ici une proposition nouvelle. En relevant le problème, mon propos est simplement de montrer que nous ne devons pas nous arrêter en chemin, mais aller jusqu'au bout des préparatifs.

3. Remarques des représentants cantonaux et des experts

3.1. Les représentants des cantons

Je rappelle que les cantons étaient représentés par les Conseillers d'Etat présidents des conférences des directeurs cantonaux (hygiène et santé, économie publique, justice et police, finances, militaire). Ces messieurs étaient invités à suivre l'exercice et à faire part de leurs impressions quant aux possibles répercussions sur le plan cantonal des mesures prises à l'échelon fédéral. S'ils s'intéressèrent à l'exercice et furent favorablement impressionnés par le sérieux et l'ampleur du travail effectué par les organes de la Confédération, ils n'apportèrent en revanche guère la contribution espérée sinon attendue. Il y a à cela deux raisons principales: la première, essentielle, est que n'étant pas participants ils ne parvinrent pas à se mettre dans la peau de l'exécutant mais apprécièrent le bien-fondé des mesures en se plaçant en quelque sorte à l'échelle du pays; la seconde est que n'ayant pas leurs collaborateurs sous la main, l'élément permettant la discussion cantonale faisait défaut.

L'expérience n'est pas pour autant à rejeter, mais il faut en tirer les conclusions qui s'imposent en vue d'une participation active des cantons, car cette dernière est un complément indispensable pour mieux juger et des possibilités réelles de réalisation et de l'efficacité des mesures envisagées -- faute de quoi, la Confédération risque fort de légiférer in abstracto. Je reprends la question au chiffre 4.3.3. de mes conclusions.

3.2. Les experts

Dans ce groupe, fort de 14 membres, figuraient des représentants de l'industrie, du commerce, de la banque et des assurances, de l'artisanat et de l'agriculture, ainsi que des associations d'employés et d'ouvriers. Le fait qu'ils n'appartenaient pas à l'administration leur permettait de juger en toute indépendance d'esprit du bien-fondé des mesures envisagées par les répercussions qu'elles n'auraient pas manqué d'avoir dans les divers domaines qu'ils représentaient.

A cet égard, je peux relever avec satisfaction que les experts ont jugé nos mesures comme étant acceptables, voire judicieuses.

En marge, si l'on peut dire, des mesures prises, trois problèmes ont dès l'abord préoccupé les experts :

- a) les questions de transport après mobilisation de guerre et le ravitaillement en carburants;
- b) le problème des travailleurs étrangers;
- c) les questions concernant la décentralisation de l'économie de guerre et les rapports entre les organes cantonaux de l'économie de guerre et le service territorial.

J'ai déjà touché un mot des transports et de l'économie de guerre et m'abstiens d'en dire ici davantage, car il n'y a pas d'aspects nouveaux. En revanche, je juge utile de m'étendre quelque peu sur le problème des travailleurs étrangers, tout en notant en passant que si je reviens à ce problème en traitant du groupe des experts, c'est parce que celui-ci en

a fait en quelque sorte la question centrale de ses préoccupations tandis que les groupes des départements et de l'armée ont mentionné cette question au même titre que d'autres questions.

Dans les grandes lignes, les experts s'expriment comme suit quant au problème des travailleurs étrangers :

"En temps de neutralité armée, 200'000 - 400'000 travailleurs étrangers sont souhaitables pour la bonne marche des affaires; dès l'instant où la Suisse entre en guerre, il serait désirable de n'en avoir plus aucun. Mais ces deux extrêmes s'excluent réciproquement, car il est radicalement impossible de rapatrier à brève échéance -- durant la première semaine de guerre par exemple -- plusieurs centaines de mille d'étrangers.

"C'est au gouvernement fédéral qu'il appartient de trouver une solution tenant également compte des besoins de l'économie et des intérêts militaires, mais sans perdre de vue qu'il est préférable de réduire trop tôt le contingent étranger plutôt que trop tard. De plus, on semble sous-estimer en haut-lieu les difficultés d'ordres politique et psychologique qui peuvent naître, surtout dans les villages, lorsque tous les Suisses en état de porter les armes sont mobilisés et que les localités se trouvent pratiquement abandonnées aux mains de quelque centaines d'Italiens ou d'Espagnols."

Je n'ai pas besoin de m'étendre sur le rôle que les étrangers jouent actuellement dans notre économie. Je peux me borner à constater que même au cas où l'on parviendrait à s'arrêter au plafond qu'on s'est fixé leur nombre continuerait à être un élément décisif sur le marché du travail et que dès lors un départ massif, à la veille d'une mobilisation de guerre ou coïncidant avec les débuts du service actif, ne manquerait pas de déséquilibrer gravement sinon de paralyser notre économie.

Le recensement de la population donnait au 1.12.60:

4'844'322	Suisses
<u>584'739</u>	Etrangers
5'429'061	Habitants au total

L'estimation de fin 1962 indiquait un total de 5'608'000 habitants.

Les étrangers travaillant en Suisse à fin août 1963 se chiffraient comme suit :

Italiens	472.052	
Allemands	78.389	
Espagnols	63.653	
Français	21.166	
Autrichiens	27.879	
nationalités diverses	<u>26.874</u>	
Total	690.013	dont 46.900 frontaliers

Le nombre des étrangers en pourcent de la population représentait ainsi à fin 1960 le 10 à 11 %, à fin août 1963 le 12 à 13 %. Ce phénomène alarmant si l'on veut -- bien qu'il soit incontestablement préférable, psychologiquement et socialement, au phénomène inverse du chômage -- est loin d'être nouveau. En effet, il y a assez exactement 50 ans, soit à la veille de la première guerre mondiale, la situation pouvait paraître plus grave encore puisque le recensement (1910) de la population donnait le résultat suivant :

habitants	3.741.971
dont étrangers travaillant en Suisse	552.011, soit plus du 14,5 %
répartis comme suit:	
Allemands	219.530
Italiens	202.809
Français	63.695
Austro-Hongrois	41.412
autres nationalités	24.565

Deux facteurs étaient relevés à l'époque pour souligner la gravité de cet état de fait :

- 1) la population étrangère est en voie constante d'accroissement. Par voie de naissance et d'immigration, elle a un pourcent d'augmentation de 4 à 5 fois plus élevé que celui

de la population suisse. A cette cadence, on prévoyait que la population étrangère devait atteindre dans les années 1960-1965 un effectif d'environ 1.400.000 personnes. La chose est intéressante à noter puisque nous pouvons aujourd'hui constater que la réalité est de 50% inférieure à la prévision.

2) La population étrangère n'est pas répartie dans tout le pays, mais accumulée dans certaines régions où elle peut exercer une influence de plus en plus forte. Les étrangers représentaient, en effet, en pourcent de la population

du canton, à Zurich	le 20%
Schaffhouse	23%
Tessin	28%
Bâle-Ville	38%
Genève	42%

et environ 15% en Thurgovie, Grisons, St-Gall et Vaud.

La comparaison avec l'état actuel est également intéressante en ce sens que les étrangers étant mieux répartis dans l'ensemble du pays, les risques de voir certaines régions majorisées par eux sont moindres.

Il va de soi qu'à l'époque comme aujourd'hui nombreuses furent les personnalités (hommes d'Etat et d'affaires ainsi que juristes) qui s'alarmèrent de ce phénomène et cherchèrent des solutions. La plus intéressante de ces solutions me paraît être celle que préconise M. Albert Picot dans sa brochure intitulée "Un problème national: la population étrangère établie en Suisse", parue en 1914 et dont j'ai d'ailleurs tiré les renseignements ci-dessus. M. Picot plaidait carrément la nationalisation des étrangers, en accord d'ailleurs avec la commission dite des Neufs, laquelle avait proposé au Conseil fédéral une modification de la Constitution dans le sens du jus soli. Sa conclusion mérite d'être citée car elle fait montre d'une attitude d'esprit susceptible d'ouvrir une voie réaliste à la solution du problème; la voici :

"Certes l'étiquette de citoyen ne fait pas le citoyen, mais
 "tout au moins peut-on dire que l'étiquette de citoyen permet
 "de tenter de faire un citoyen. Tandis que l'absence d'étiquet-
 "te rend toute tentative presque impossible.

"La qualification nationale a une force suggestive considéra-
 "ble. - Tant qu'un homme se sent étranger, il aura une tendance
 "à aller vers ses compatriotes et à se tenir à l'écart de notre
 "vie suisse. Le service à l'étranger lui rappelle, à l'âge où les
 "impressions sont les plus vives, le pays qui lui a donné le
 "jour. Il sert dans une armée dont les visées ou les projets
 "de revanche stimulent l'enthousiasme, et, lorsqu'il rentre chez
 "nous, le souvenir du drapeau le retiendra pour longtemps dans
 "une attitude de réserve à notre égard.

"Si au contraire des liens sont établis avec la Suisse par le
 "fait de la naturalisation, ceux-ci deviendront toujours plus
 "forts. Le nouveau naturalisé, appelé à voter, à fonctionner
 "comme juré électoral, à faire son service dans nos bataillons,
 "prendra intérêt à notre vie, fera mieux connaissance avec des
 "Suisse, avec les questions suisses, avec les institutions
 "suisses.- il sera obligé de venir dans le courant de nos
 "intérêts et sera, peu à peu, entraîné par lui alors qu'aupa-
 "ravant, il se contentait de la regarder passer.

"Tant qu'une personne est chez nous étrangère, toutes sortes de
 "sociétés, de comités, d'associations lui sont, sinon fermés,
 "du moins d'un accès difficile.

"Dès qu'elle sera Suisse, elle y entrera tout naturellement, et
 "le travail d'assimilation se fera graduellement. Cette oeuvre
 "dépendra naturellement de nous. Si nous décidons la réforme
 "proposée, c'est que nous avons confiance en notre force d'assimila-
 "tion, et, puisque nous avons cette confiance, nous saurons
 "tout mettre en oeuvre pour réussir.

"Par l'école, par l'armée, par les sociétés, par les églises,
 "par l'influence individuelle, par la presse et la plume, par
 "l'exemple et le coeur, nous nous appliquerons à faire sentir
 "à nos nouveaux compatriotes qu'ils sont accueillis dans une
 "patrie nouvelle sur pied d'égalité et qu'ils peuvent prendre

"une place honorable au foyer de la famille helvétique.

"Car, il faut bien répéter ceci, sur tous les tons: La réforme
"des règles sur l'acquisition de la nationalité, solution de
"différentes difficultés d'ordre politique, n'est une solution
"en matière sociale que si elle marche d'accord avec une puis-
"sante assimilation.

"Seuls, ceux qui croient notre force assimilatrice suffisante,
"doivent voter la réforme.- Si quelques pessimistes pensent
"que notre nation est trop faible pour surmonter la crise actuel-
"le, comme elle en a surmonté tant d'autres, nous leur conseil-
"lerons vivement de la rejeter.

"En effet, si notre pays doit être peu à peu envahi par des
"masses incapables à tout jamais de comprendre notre patrie et
"d'aimer notre sol, alors il faut que les enfants de la terre
"aimée, renoncent à la lutte, et que, comme des naufragés con-
"vaincus de ne pas pouvoir braver la vague qui monte, ils
"attendent stoïques, les bras croisés, que le flot les ait
"submergés.

"Mais nous n'en sommes pas là. La Suisse reçoit des étrangers
"parce qu'elle est prospère et heureuse, elle est encore
"maîtresse chez elle.

"Les Confédérés d'aujourd'hui tiennent encore entre leurs mains
"le sort de leur nation. A eux de l'assurer avant qu'il soit
"trop tard en adoptant le remède courageux d'un peuple fort."

Il est intéressant et instructif de constater que le rapport
récemment publié, sous les auspices de l'office fédéral de l'in-
dustrie, des arts et métiers et du travail (BIGA), par la com-
mission d'étude du problème des travailleurs étrangers aboutit
à des conclusions et recommandations assez semblables. A titre
de comparaison, voici ce qui est dit quant à la politique de
nationalisation :

"1. Um der Ueberfremdung wirksam zu steuern, wäre ein Mehrfaches
"der heutigen Zahl von Einbürgerungen notwendig. Eine aufgeschlos-
"sene Einbürgerungspolitik ist daher ein dringendes staatspoli-
"tisches Gebot. Die Einbürgerungsbehörden können dieser Forderung

- "nur nachkommen, wenn sie einen Rückhalt in den Anschauungen
 "der Bevölkerung finden. Es ist deshalb vor allem eine Aufklä-
 "rung auf breiter Basis über die Notwendigkeit der Aufnahme
 "einbürgerungsfähiger Ausländer ins Schweizerbürgerrecht
 "erforderlich. Erst mit der Aufnahme ins Schweizerbürgerrecht
 "wird die Assimilation recht eigentlich zu Ende geführt.
- "2. Gleichzeitig mit der Verbesserung der psychologischen
 "Voraussetzungen für eine grosszügige Einbürgerungspolitik
 "müssen die formellen Bedingungen den heutigen Erfordernissen
 "angepasst werden. Die Voraussetzungen der eidgenössischen
 "Gesetzgebung scheinen angemessen; sie gewährleisten die rich-
 "tige Auswahl der einzubürgernden Ausländer und sind anderer-
 "seits nicht so streng, dass sie einer aufnahmebereiten
 "Einbürgerungspraxis entgegenstünden. Soweit dagegen prohibitive
 "kantonale und kommunale Wohnsitzerfordernisse oder hohe Taxen
 "die Einbürgerung erschweren, ist die Praxis oder die Gesetzgebung
 "zu ändern. Namentlich sind Bestimmungen, wonach Aufenthalte
 "von Ausländern in andern Kantonen oder andern Gemeinden für die
 "Einbürgerung nicht angerechnet werden, zu revidieren, denn
 "gewisse Binnenwanderungen sind bei Ausländern so natürlich
 "wie bei Schweizerbürgern.
- "3. So nötig ein Abbau der formellen Erschwerungen der Einbür-
 "gerung ist, so grosser Wert muss andererseits auf die materiel-
 "len Voraussetzungen für die Einbürgerung gelegt werden. Die
 "persönliche Eignung zum Schweizerbürger, die Assimilations-
 "reife und die Einstellung zu den politischen Einrichtungen
 "der Schweiz sind mit besonderer Sorgfalt zu prüfen. Kon-
 "zessionen in bezug auf die Eignung, zum Beispiel wegen der
 "grossen Steuerkraft eines Ausländers, dürften nicht vorkommen.
 "Scheint ein Ausländer zur Eingliederung geeignet, aber noch
 "nicht durchwegs assimilationsreif, so ist sein Einbürgerungs-
 "gesuch zurückzustellen mit einer Empfehlung an den Kandidaten,
 "in welcher Richtung und durch welche Mittel er sich noch bes-
 "ser anpassen sollte, um eingebürgert werden zu können.
- "4. Sollten sich die Bemühungen zur Aktivierung der Einbürgerungs-
 "praxis in den nächsten Jahren als zu wenig wirksam erweisen,

"so müsste eine Revision der Gesetzgebung in Erwägung gezogen werden. In erster Linie käme ein Ausbau der erleichterten Einbürgerung in Betracht, wie sie das Bürgerrechtsgesetz von 1952 bereits vorsieht. Nötigenfalls müsste an die Einführung des *ius soli* gedacht werden." (Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Seiten 195 und 196).

C'est à la première guerre mondiale et aux crises économiques et politiques qui l'ont suivie que nous devons la brusque perte d'actualité du problème des étrangers. Aujourd'hui qu'il se pose à nouveau, comme un phénomène qui va de pair avec la prospérité, nous hésitons à lui donner une solution. En effet, pour ceux qui ont la responsabilité de la défense nationale, une limitation du nombre des étrangers à 400.000, 500.000 ou 600.000, peu importe ! n'est pas une solution parce qu'en cas d'hostilités le problème demeure entier; et la renonciation au concours des étrangers -- ce qui reviendrait à supprimer le problème -- est impensable.

En l'état actuel des choses, je considère que tout ce que nous pouvons faire est de préparer, en une étroite collaboration entre les départements politique, de justice et police, militaire, de l'économie publique, des transports et communications et de l'énergie, les mesures susceptibles d'être prises pour une réduction progressive des effectifs en période de dangers accrus d'abord, de neutralité armée ensuite. (cf. proposition 5.11).

4. Conclusions

4.1. Quant au but de l'exercice

Je m'étais fixé un triple but :

- contrôler les préparatifs des départements et de l'armée;
- renforcer, sinon créer, le souci de collaboration entre les départements et de ceux-ci avec l'armée;

- reconnaître et apprécier les conséquences possibles pour nous d'hostilités en Europe, voire contre notre pays, lorsque sont engagés des moyens tels que les armes atomiques, biologiques, chimiques.

Me basant sur les rapports des divers groupes de travail et sur mes propres constatations, je peux affirmer que l'exercice a, dans une très large mesure, atteint son triple but.

En ce qui concerne les préparatifs, non seulement le "Kriegsbuch" a été complété par la mention de mesures auxquelles on n'avait pas songé auparavant, mais aussi les départements ont pris conscience de l'utilité, voire de la nécessité de rédiger à l'avance les projets d'arrêtés et, par conséquent, d'en discuter le contenu sur le plan interdépartemental.

L'importance de la collaboration a été reconnue et soulignée par tous; on s'est rendu compte que par faute ou insuffisance de collaboration on arrivait à augmenter inutilement le nombre d'arrêtés -- certaines dispositions communes pouvant tout simplement figurer sur un seul et même arrêté, dans une seule et même ordonnance -- et courrait le risque de contradictions. Les contacts personnels qui furent possible grâce à l'exercice paraissent devoir contribuer beaucoup à l'établissement de relations qui favoriseront la coopération.

De même, ce travail en commun a permis à chacun de voir les problèmes des autres et les solutions envisagées; ce fut, ici ou là, une révélation -- révélation aussi bien pour les fonctionnaires et les militaires que pour les experts et les représentants des gouvernements cantonaux. J'estime que c'est dans ce domaine de la collaboration que l'exercice a le plus pleinement atteint son but.

Certes, la coordination des mesures de défense nationale aux divers échelons, à commencer par l'échelon fédéral, laisse encore beaucoup à désirer; plusieurs groupes, particulièrement celui de la Chancellerie fédérale, ont exprimé des

appréhensions justifiées à ce sujet. Les premières études sur l'ensemble du problème de l'organisation de la défense nationale totale ont été entreprises; elles seront poursuivies et soumises, le moment venu, au Conseil fédéral.

Quant à la leçon à tirer des conséquences possibles des hostilités, je crois que ce qui est apparu clairement à tout un chacun c'est l'évidence que tout peut aller très vite et qu'il convient par conséquent de ne pas attendre la dernière minute pour agir.

4.2. Cadence des exercices

Le voeu a été généralement exprimé qu'un exercice de défense nationale ait lieu tous les 4 à 5 ans. Ce que je viens de dire du but montre qu'il s'agit-là d'un souhait légitime; il est indispensable de pouvoir réviser et mettre périodiquement à l'épreuve les préparatifs de défense nationale; il est fécond de pouvoir renouer périodiquement des contacts de cette ampleur s'établissant dans le travail en commun centré sur la défense nationale et hors des soucis quotidiens.

Les hommes changent; certains quittent, de nouveaux prennent leurs places; il ne faut pas attendre qu'un trop grand nombre d'inconnus soient en fonction pour renouer les relations. La situation évolue, ainsi que les moyens et les besoins -- avec eux les problèmes et les solutions. Un fait est certain, c'est qu'au moment où la défense nationale devra passer du stade des préparatifs à la réalité des faits, les événements marcheront vite. Il faut être prêt, être sûr d'être prêt, et pour cela confronter régulièrement la théorie avec les possibilités d'exécution. Un exercice de défense nationale tous les 4 à 5 ans me paraît être dans la logique des choses.

4.3. Cadre personnel de l'exercice

4.3.1. Direction

Confier la direction de l'exercice aux militaires a d'indiscu-

tables avantages: nous sommes mieux placés pour élaborer les thèmes de base, pour organiser et conduire de tels exercices; c'est là une question d'habitude. L'inconvénient est surtout d'ordre psychologique: les participants ont facilement le sentiment de prendre part à un exercice militaire plutôt qu'à un exercice de défense nationale. La proposition avait été faite par le directeur de l'exercice de défense nationale de 1956, mon prédécesseur, le colonel commandant de corps de Montmollin, d'étudier la possibilité de confier la direction de tels exercices à un autre département. Je considère qu'il vaut la peine de revoir cette question de près. Si le département de l'économie publique, par exemple, en était chargé, rien n'empêcherait de lui adjoindre un état-major militaire.

4.3.2. Les experts

L'expérience faite avec les experts, renouvelée d'ailleurs de l'exercice 1956, a montré l'aspect positif d'une telle participation. Il serait, à l'avenir, utile et profitable de l'étendre à une représentation non seulement des milieux de l'économie, mais également des professions libérales (médecins, politiciens, journalistes), en y adjoignant quelques femmes, afin de pouvoir mieux encore se rendre compte de la manière dont les événements et les mesures des autorités sont acceptés par la nation, et de ce que la nation attend de ses autorités politiques et du commandement de l'armée en de telles circonstances. On pourrait ainsi avoir un groupe de spécialistes de l'économie et un groupe dont les réactions nous permettraient en quelque sorte de tâter le pouls de l'opinion publique.

4.3.3. Représentants des cantons

Leur présence était une première expérience; elle me paraît suffisamment concluante pour affirmer que les représentants des cantons ne doivent plus venir en visiteurs, mais constituer un groupe de travail. Il me paraît d'autre part indiqué de convoquer, outre les présidents des conférences intercantionales, les représentants des cantons -- avec un de leurs collaborateurs -- qui, dans le jeu prévisible de l'exercice, vont être le théâtre d'hostilités, voire sont appelés à être occupés. Ainsi seulement,

nous pourrions mettre à l'épreuve l'échelon cantonal.

Or, je suis de plus en plus convaincu que sans cette mise à l'épreuve nos mesures de défense nationale resteront boiteuses.

4.4. Le Conseil fédéral

Maints participants ont eu le sentiment que le Conseil fédéral -- autorité suprême en matière de défense nationale -- demeurerait à l'écart de l'exercice de défense nationale. Je relève simplement en passant ce sentiment, car j'estime qu'il est du devoir du directeur de l'exercice d'en faire part à l'instance qui lui a confié cette tâche. L'auteur de l'un des rapports finaux s'exprime ainsi :

"Hinsichtlich des Bundesrates gehen die Meinungen auseinander.

"Es ist sicher richtig, dass die Bundesräte nicht mit - "spielen" sollen. Andererseits hatte man zu Recht oder zu Unrecht innerhalb "der Gruppe den Eindruck, die Übung laufe in Abwesenheit eines "Teils der Erstinteressierten ab".

Je suis aussi d'avis que le Conseil fédéral ne doit pas participer au jeu de tels exercices. Les décisions qu'il serait appelé à prendre, l'influence qu'il serait appelé à exercer dans la réalité peuvent être jouées à satisfaction par un "conseil fédéral" d'exercice semblable à celui que j'ai créé pour les besoins de la cause.

En revanche, je pense qu'il y aurait profit réciproque à ce que les membres du Conseil fédéral soient tour à tour présents non seulement pour assister aux discussions générales, mais aussi pour suivre le travail et les échanges de vue dans les différents groupes. La présence alternée de tous les chefs de département serait de nature à souligner mieux encore et l'importance d'un tel exercice et le fait que son caractère est national avant d'être militaire.

5. Propositions

Pour faciliter la vue d'ensemble des propositions d'étude que j'ai faites dans le corps de mon rapport, je les reprends ici sans commentaires, mais en précisant quels départements respectivement quels services devraient, à mes yeux, diriger ces études ou y collaborer.

5.1. Transfert à l'étranger du siège des sociétés (question traitée sous 2.2.3.)

Etude à faire par le département politique en collaboration avec le département de justice et police, le département des finances et des douanes et le département de l'économie publique.

5.2. Villes ouvertes (question traitée sous 2.2.4)

Etude à faire par le département militaire en collaboration avec le département politique, le département de justice et police et l'office fédéral de la protection civile.

5.3. Protection contre les radiations (question traitée sous 2.3.2)

Etude à faire par le département de l'intérieur en collaboration avec le département militaire et l'office fédéral de la protection civile.

5.4. Assurances sociales (question traitée sous 2.3.3.)

Etude à faire par le département de l'intérieur en collaboration avec le département militaire et le département des finances et des douanes.

5.5. Renforcement des forces de police par la troupe (question traitée sous 2.4.1.)

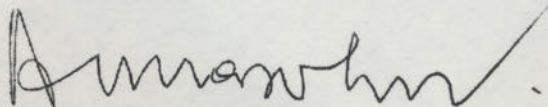
Etude à faire par le département de justice et police en collaboration avec le département militaire et le département des finances et des douanes.

- 5.6. Internement des extrémistes (question traitée sous 2.4.2)
Etude à faire par le département de justice et police en collaboration avec le département militaire.
- 5.7. Financement des frais de mobilisation (question traitée sous 2.6.1.)
Etude à faire par le département des finances et des douanes en collaboration avec le département de justice et police, le département militaire, le département de l'économie publique et le département des transports et communications et de l'énergie.
- 5.8. Décentralisation de l'économie de guerre (question traitée sous 2.7.2.)
Ce problème peut être lié à celui de la décentralisation des biens de consommation au profit de l'armée et de la population.
Etude à faire par le département de l'économie publique en collaboration avec le département militaire.
- 5.9. Militarisation des entreprises de transport respectivement coordination des transports en cas de service actif (question traitée sous 2.8.1.)
Etude à faire par le service de l'état-major général en collaboration avec le département de l'intérieur, le département de l'économie publique et le département des transports et communications et de l'énergie.
- 5.10. Engagement de l'aviation civile (question traitée sous 2.8.2.)
Etude à faire par le département des transports et communications et de l'énergie en collaboration avec le service de l'aviation et de la DCA et le département de l'économie publique.

5.11. Travailleurs étrangers (question traitée sous 2.7.3 et 3.2.)

Etude à faire par le département de l'économie publique en collaboration avec le département politique, le département de justice et police, le département militaire et le département des transports et communications et de l'énergie.

LE DIRECTEUR DE L'EXERCICE DE
DEFENSE NATIONALE 1963:



Colonel cdt. de corps Annasohn
Chef de l'état-major général

Annexes :

1. Etude du groupe du département politique
"NATO-Beitritt der Schweiz oder Sonderbündnisse mit Einzelstaaten".
2. Allgemeiner Dienstbefehl, Juni 1963
3. Weisungen für die Durchführung, Mai 1963
4. Organisation der Uebungsleitung
5. Teilnehmerliste und Arbeitsräumlichkeiten