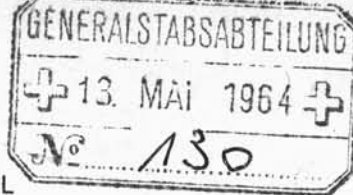


AKTENEXEMPLAR



dodis.ch/32055

LE CHEF DU SERVICE TERRITORIAL  
ET DES TROUPES DE PROTECTION AERIENNE

Confidentiel

# DEFENSE NATIONALE TOTALE

(Etude)

MAI 1964



## S o m m a i r e

	Page
1. Introduction	1
2. Nécessité d'une défense nationale totale	2
3. Les organisations étrangères	4
3.1. Allemagne fédérale	4
3.2. Autriche	8
3.3. Danemark	9
3.4. France	12
3.5. Italie	17
3.6. Norvège	18
3.7. Suède	20
3.8. Caractère commun des organisations étrangères	23
4. L'organisation en Suisse	25
4.1. Conseil fédéral	25
4.2. Département de l'intérieur	26
4.3. Département de justice et police	26
4.4. Département des finances et des douanes	27
4.5. Département de l'économie publique	27
4.6. Département des transports et communications et de l'énergie	28
4.7. Département militaire	28
4.8. Appréciation de l'organisation actuelle	29
5. La direction de la défense nationale	33
5.1. Le Conseil de défense	35
5.2. Le Comité de défense	37
5.3. Le Secrétariat de la défense	38
5.4. Les Départements et les Délégués	39
6. L'organisation territoriale	40
6.1. Le commandement territorial	43
6.2. La zone territoriale	44
6.3. L'arrondissement territorial	45
6.4. La région territoriale	46
6.5. Remarque générale	47
7. Aspect juridique du problème de la défense nationale totale	48
8. Conclusion	51

---

## 1. INTRODUCTION

A l'origine, la présente étude n'était pas destinée à soulever un problème aussi important et aussi complexe que celui de la défense nationale totale. Au début de 1962, nous avons tout d'abord examiné dans quelle mesure le service territorial pouvait être adapté aux nouvelles conditions de l'organisation des troupes. Très rapidement nous sommes arrivés à la conviction que la mission du service territorial (art. 183bis OM) - seconder l'armée et aider militairement la population - ne pouvait pas être remplie dans les conditions actuelles.

Les nombreux contacts pris avec les autorités civiles qui participent à l'effort de défense nationale nous permettent de dire que la réorganisation du service territorial doit dépasser nettement le cadre militaire. Certes, des améliorations de détail sont concevables; elles ne sont pas souhaitables aussi longtemps que les bases d'une coopération entre les autorités civiles et militaires n'auront pas été admises sous une forme adaptée aux conditions de la guerre totale.

La mission qui nous fut confiée dans les pays scandinaves en juin 1963 n'a fait que renforcer notre conviction; elle nous a engagé à présenter une étude beaucoup plus large que celle qui eût intéressé le service territorial. Notre propos n'est pas de calquer une organisation étrangère et de la transposer sur le plan national mais de poser un problème dont l'importance a été sous-estimée face aux préoccupations plus directes de la réorganisation de l'armée.

Pour éviter toute confusion dans la terminologie, il convient de préciser que la notion de "défense civile" s'applique, en général, à toutes les mesures visant à la sauvegarde de la population et de ses biens. La "protection civile" n'est donc qu'une partie de cette activité.

Enfin, pour la clarté de cet exposé et pour faciliter les comparaisons, nous avons repris les éléments désormais classiques de la défense nationale totale: la défense armée, la défense civile, la défense économique et la défense psychologique.

---

## 2. NECESSITE D'UNE DEFENSE NATIONALE TOTALE

L'organisation d'une défense nationale totale repose sur des impératifs bien connus : la nécessité de faire face à la guerre froide, à la guerre localisée, à l'intimidation ou à l'action clandestine et enfin à la guerre conventionnelle ou nucléaire déclenchée par surprise ou dans un climat de tension.

Pour faire face à ces menaces, la majorité des pays démocratiques a reconnu que l'organisation de la défense nationale devait reposer sur les principes fondamentaux suivants :

- Les efforts civils et militaires de défense se mêlent et se complètent; ils ne peuvent pas être dissociés. A tous les échelons, les autorités responsables, civiles et militaires, ont leur part commune de responsabilités ;
- Toutes les formes d'agression affectent le pays dans son ensemble. Aucune des activités du pays ne peut rester en dehors des préoccupations de défense (aspect diplomatique, militaire, économique, social, psychologique, etc.) ;
- Face aux menaces, les mesures de préparation du temps de paix ont une importance essentielle; dans une certaine mesure elles ont une valeur de dissuasion vis-à-vis de l'adversaire ;
- Une agression peut conduire à un morcellement du pays; les différents échelons (civils et militaires) doivent être en mesure de prendre toutes les décisions nécessaires pour utiliser localement les forces à leur disposition.

A ces arguments s'ajoutent d'autres considérations dont quelques-unes se rapportent plus particulièrement à notre pays.

- L'évolution du caractère de la guerre met en évidence le fait que le danger couru par la population est beaucoup plus grand que celui auquel une armée pourrait être soumise. Les forces armées sont organisées et équipées pour survivre; la population, en revanche, n'est pas au bénéfice d'une organisation générale de défense adaptée aux conditions d'une guerre moderne. (Guerre 1939/46 : 26 Mio. de militaires morts ou disparus contre 29 Mio. de civils; guerre de Corée : 1,5 Mio. de militaires contre 7,7 Mio. de civils.)



- La défense psychologique, la défense civile et la défense économique sont les compléments indispensables de la défense armée. Même si la défense continue à reposer pour une large part sur la force armée, aucune des autres activités ne peut être livrée à l'improvisation ou n'occuper qu'une situation secondaire dans nos préoccupations de défense.
  - Le fait évident qu'il n'existera plus de différence entre la zone des combats et le reste du pays place l'armée dans une situation nouvelle. Elle devra souvent intervenir avec une partie de ses forces pour secourir les populations soumises à un bombardement, et ceci avant que les hostilités éclatent sur son sol.
  - La nécessité d'une défense nationale totale prend une forme particulièrement impérative dans les pays à forte densité de population. Sous ce rapport notre pays se trouve dans une situation précaire. La zone des opérations du Plateau suisse représente une superficie d'env. 12'000 km<sup>2</sup> habités par 3'600'000 habitants, soit 300 habitants au km<sup>2</sup>. Cette densité est une des plus fortes d'Europe. Elle n'est atteinte ou dépassée que par les Pays-Bas, la région de la Ruhr et par une partie de la Belgique.
  - La guerre subversive et l'arme nucléaire sont des menaces permanentes. La première peut atteindre en tout temps les populations et les structures gouvernementales; la seconde peut causer des destructions immenses et presque instantanées ruinant ainsi toute capacité et toute volonté de résistance de la nation.
  - Tous les pays européens et en particulier ceux qui ont subi l'occupation ou la guerre se sont ralliés à une doctrine de défense nationale qui se caractérise en principe par :
    - une réunion des éléments de la défense (armée, civile, économique et psychologique) sous une direction unique à l'échelon gouvernemental ;
    - une définition nouvelle du cadre territorial dans lequel les efforts de défense sont dirigés, coordonnés et exécutés.
-

### 3. LES ORGANISATIONS ETRANGERES

Les études esquissées ci-après se rapportent à l'organisation du temps de paix de 7 pays européens.

En général, pour le temps de guerre, les organismes gouvernementaux sont conservés sous une forme simplifiée.

Les conceptions varient sensiblement d'un pays à l'autre et les réalisations, à l'échelon territorial, ne sont pas toujours d'égale valeur. Ceci est dû, en particulier, aux structures gouvernementales, au statut politique et au caractère géographique et démographique de chaque pays.

Nos recherches à l'étranger ont porté en premier lieu sur la conception générale de défense nationale et sur le caractère des organisations gouvernementales de direction et de coordination. Les indications sur les pays scandinaves constituent un résumé de notre rapport de mission de juin 1963.

#### 3.1. A l l e m a g n e f é d é r a l e .

Direction de la défense. (voir organigramme page 6)

Le Chancelier est responsable de la politique de défense. Assisté d'un Conseil de défense, il dispose d'un état-major de coordination, d'un groupe d'information et d'un groupe de conseillers pour les affaires scientifiques et techniques.

Le Ministre de l'intérieur est chargé de la défense civile, celui de l'économie de la défense économique.

Le Ministre de la défense dirige la défense militaire en temps de paix; en temps de guerre cette mission incombe au Chancelier.

L'inspecteur général des forces armées exerce son autorité par l'intermédiaire des états-majors de l'armée, de l'aviation et de la marine et d'un commandement de défense territoriale.

Organisation du territoire.

Le pays est divisé en 6 régions ("Wehrbereiche"). Chaque région comprend plusieurs secteurs découpés à leur tour en arrondissements. La division territoriale est adaptée aux limites administratives des "Länder".

Un état-major de défense territoriale est placé à la tête de chaque secteur; des commandements militaires de localité sont prévus pour les centres d'une certaine importance.

Missions territoriales.

Elles sont définies de la façon suivante :

- assurer la liberté d'action des forces de l'OTAN par des mesures de défense territoriale, de surveillance et de garde ,
- garantir l'ordre et la sécurité ,
- assurer le ravitaillement des troupes de l'OTAN ,
- soutenir les autorités civiles et la population.

Moyens militaires : voir organigramme page 7.

Remarque :

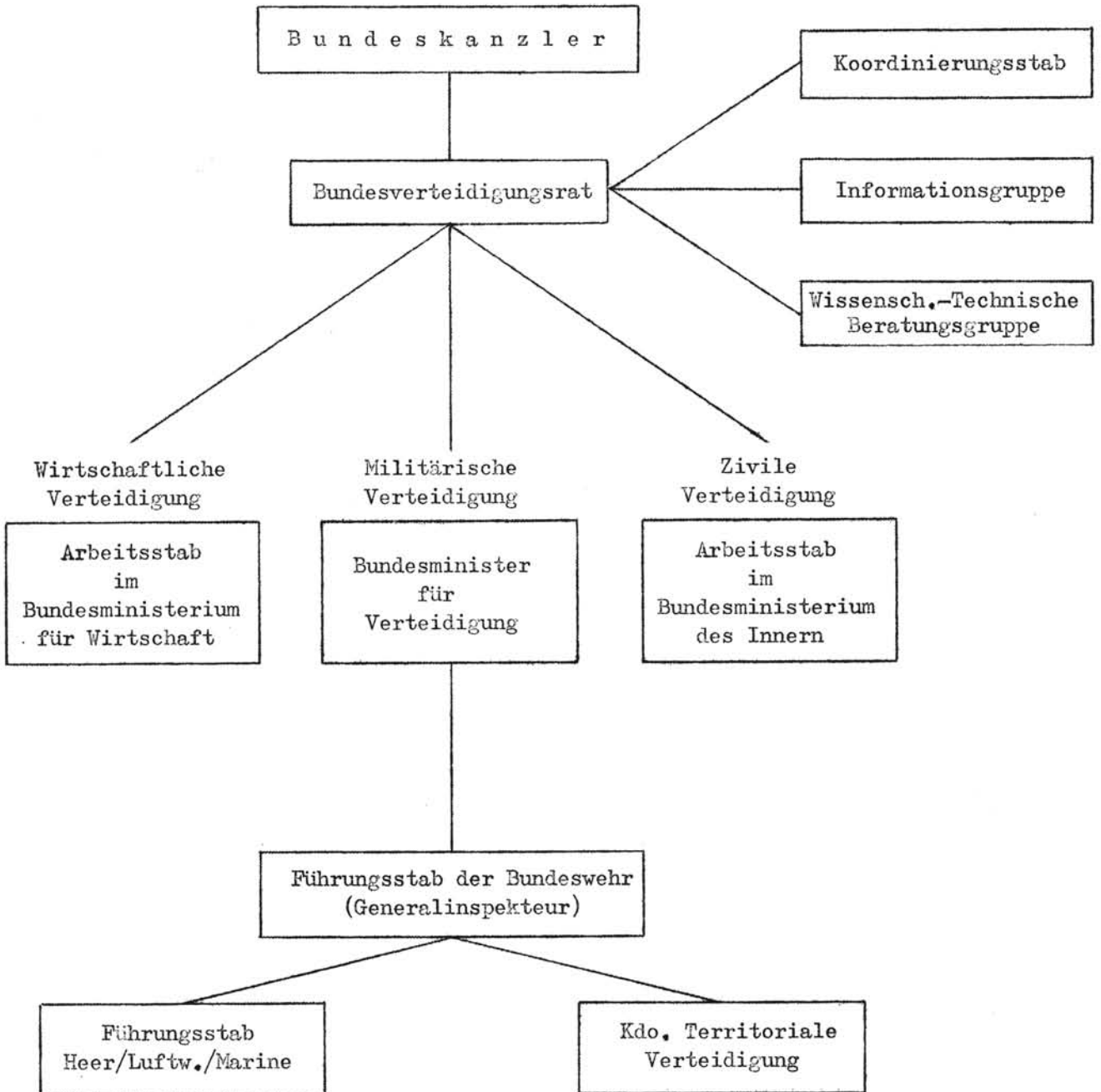
Les efforts de l'Allemagne en matière de défense nationale ont tout d'abord été orientés vers la mise sur pied des unités d'armée du type OTAN et vers la création de leur soutien logistique et territorial.

Dans une seconde phase elle cherche à réaliser une coopération plus étroite entre les autorités civiles et l'armée. Elle vient de constituer un corps de réserve territoriale ("Territorial-Reserve") pour assurer l'ordre public, la sûreté et le ravitaillement ainsi que pour coopérer aux mesures de défense civiles. De nombreux organismes (cdmt, de circulation, transports, etc.) fonctionnent déjà dans des états-majors mixtes au siège des gouvernements (Länder).

---

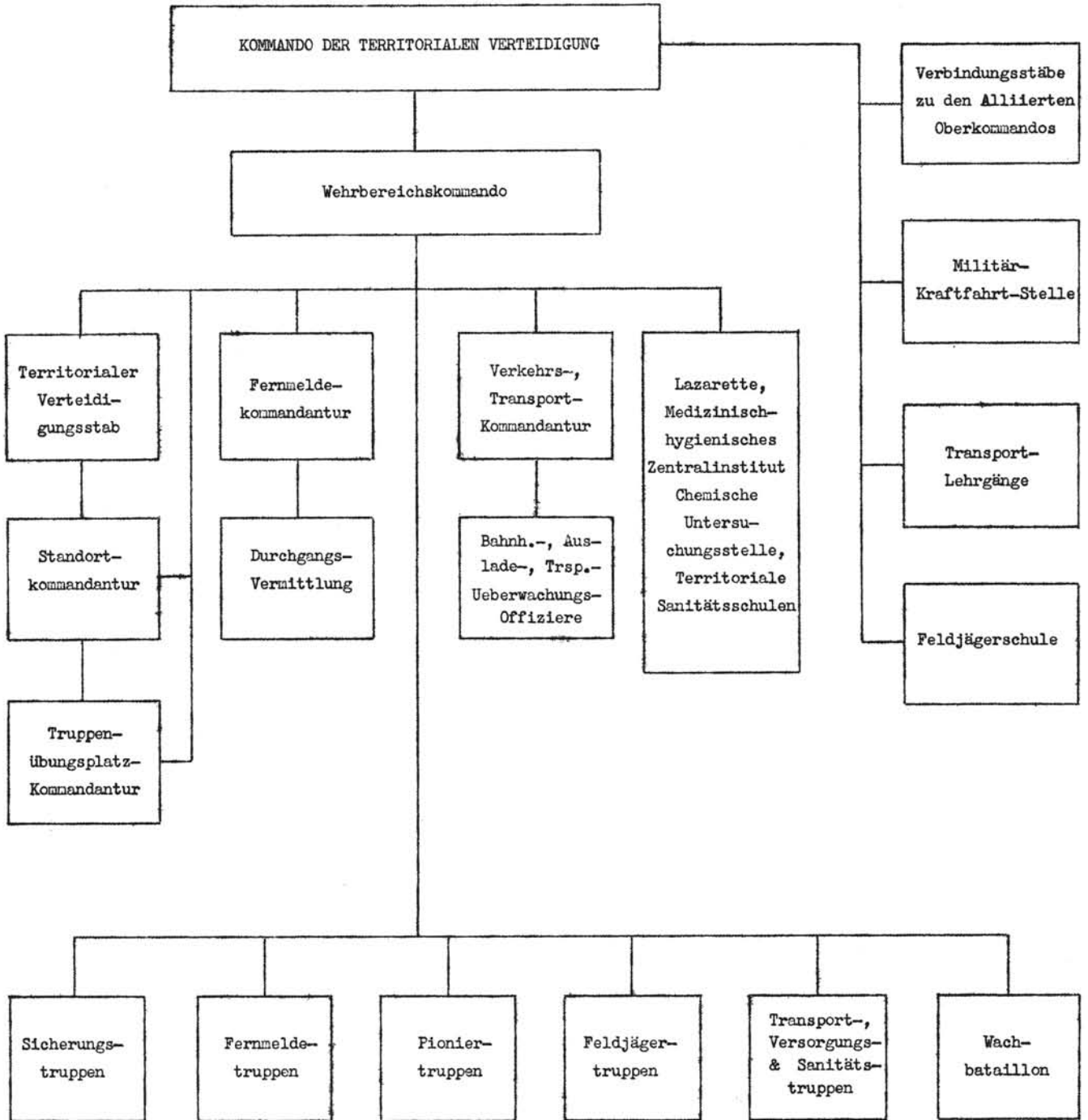
DEUTSCHLAND

SPITZENGLIEDERUNG DER LANDESVERTEIDIGUNG



DEUTSCHLAND

TERRITORIAL - VERTEIDIGUNG



### 3.2. A u t r i c h e .

#### Direction de la défense.

L'autorité suprême en matière de défense nationale appartient au Chef de l'Etat. La direction est du ressort du Gouvernement assisté par un Conseil de défense nationale. Chaque ministère participe à l'effort de défense dans les domaines qui relèvent de son autorité.

#### Organisation du territoire.

Le territoire autrichien est divisé en 3 régions placées sous l'autorité de 3 "Gruppenkommando" subordonnés au Ministre de la défense.

Chaque région comprend :

- des forces à caractère opératif (2 à 3 brigades) ,
- une organisation territoriale placée sous l'autorité d'un "Militärkommando", groupant tous les organismes statiques de la région. Cette dernière est également divisée en plusieurs secteurs dont les limites correspondent à la structure administrative du pays. La liaison entre les autorités militaires et civiles est prévue à l'échelon des secteurs (Länder).

#### Missions territoriales.

Ces missions sont inspirées de deux idées fondamentales :

- décharger l'armée mobile de certaines tâches de caractère statique ,
- grouper les activités communes à la défense civile et militaire.

Les charges des commandants territoriaux s'étendent, par conséquent, à la couverture de la frontière, aux mesures de protection contre l'emploi des armes ABC, aux télécommunications statiques, au service des garnisons, des arsenaux et des places d'armes, au service de santé, etc.

Remarque : Une partie de l'organisation autrichienne est à l'état d'ébauche; les moyens territoriaux sont actuellement très faibles. Cependant, la tendance gouvernementale s'oriente vers une organisation de défense totale dans laquelle une coopération étroite des autorités civiles et militaires est prévue à tous les échelons.

### 3.3. D a n e m a r k .

#### Direction de la défense.

L'organisation est inspirée de la doctrine suédoise. La direction de la défense nationale est confiée au Ministre de la défense qui se fait assister par une commission composée, en particulier, des ministres intéressés, du commandant en chef des forces armées, du chef de l'EMG et des responsables de la défense civile et économique. Cette commission coordonne les efforts de défense à l'échelon gouvernemental.

#### Organisation du territoire.

Le pays est divisé en 8 régions groupées sous 3 commandements : cdmt. ouest (3 régions), cdmt. est (4 régions) et 7ème région (Ile de Bornholm) directement subordonnés au commandant en chef. Chaque région comprend un certain nombre de districts.

Les commandants de région sont indépendants de l'armée (OTAN). Ils ne passent à ses ordres qu'au moment où la région devient zone de combat.

La région est à la fois militaire et civile; les limites sont les mêmes.

Le schéma de la page 11 donne une idée de la coopération civile et militaire à l'échelon de la région.

#### Missions territoriales.

Les missions des commandements régionaux sont :

##### - sur le plan militaire

- soutenir l'armée (OTAN) ,
- assurer la défense locale ,
- protéger les installations et les ouvrages importants.

##### - sur le plan civil

- aider les autorités civiles et la population ,
- assurer la protection de la population ,
- maintenir l'ordre et la sécurité ,
- assurer le ravitaillement de la population et collaborer au ravitaillement des forces armées ,
- assurer les transports y compris certains transports militaires.

Moyens militaires.

L'organisation territoriale dispose :

- des forces locales de 2ème réserve (bataillons infanterie, batteries, etc.) ,
- des gardes locales (Heimwehren) ,
- du soutien logistique : dépôts, ateliers, établissements sanitaires avec leurs troupes.

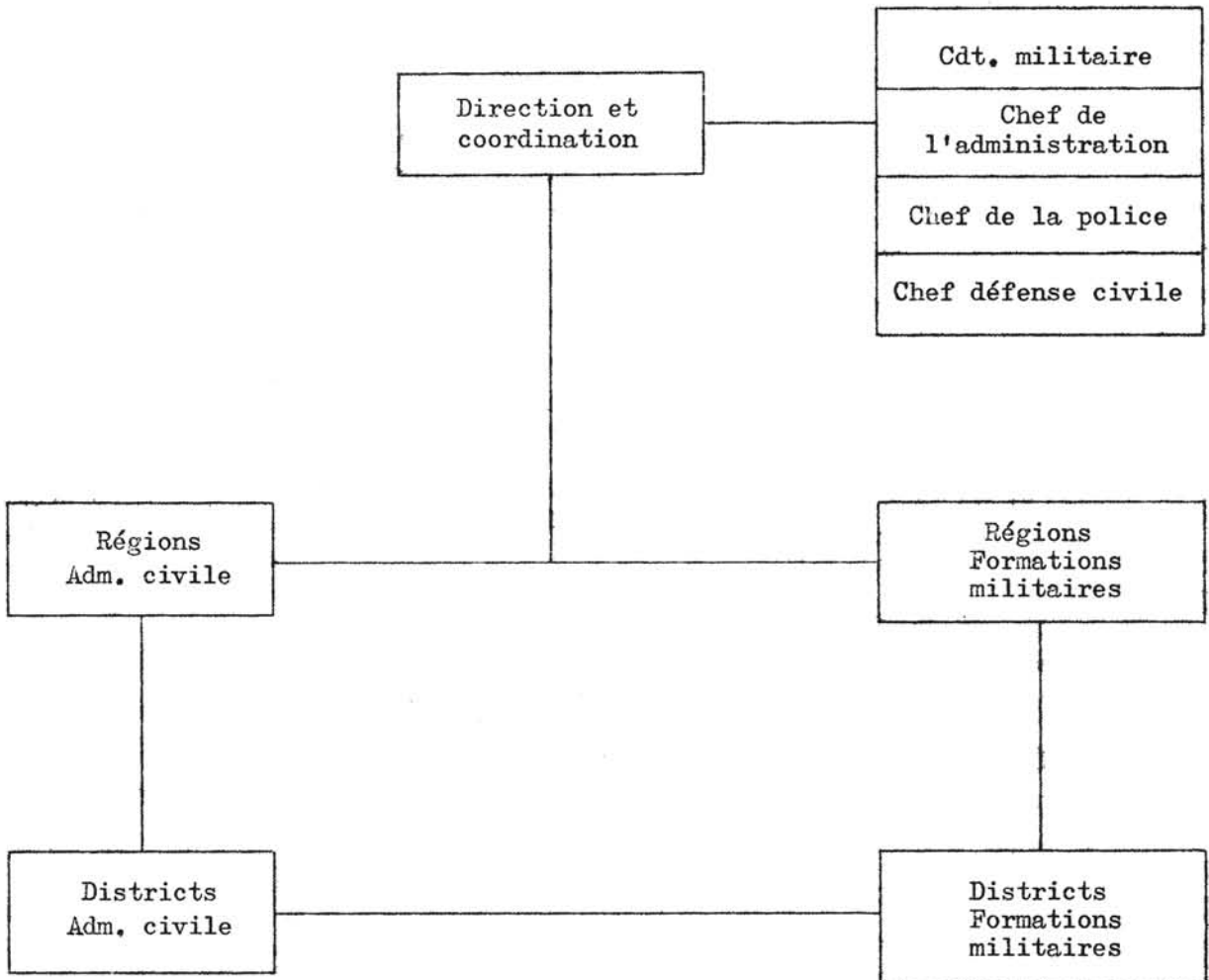
Remarque : Il est intéressant de constater que le Danemark, qui n'avait pas d'armée au lendemain de la dernière guerre, a créé une organisation de défense vraiment digne d'intérêt. Grâce à une étroite collaboration entre les autorités militaires et civiles des solutions rationnelles ont été adoptées pour faire face aux exigences d'une défense où les intérêts militaires et civils se confondent très souvent. A titre d'exemple, nous relevons que le service ABC (militaire) instruit également les organismes de la protection civile. Les transports et les réquisitions dépendent, en revanche, d'un ministère civil.

---



D A N E M A R K

ORGANISATION DES REGIONS



3.4. F r a n c e .

Direction de la défense. (voir organigramme page 15)

L'organisation française mérite une mention spéciale en raison d'une législation récente bien adaptée aux conditions de la défense totale. En revanche, les réalisations ne sont qu'à leur début.

Le rôle de la défense nationale a été défini à nouveau en 1959 de la façon suivante : "La défense a pour objet d'assurer en tout temps, ou toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population."

Au sein du Gouvernement la direction générale de la défense est exercée par :

- le Conseil des ministres : définit la politique de défense ;
- le Premier ministre : assure la direction générale et la direction militaire de la défense; coordonne l'activité de l'ensemble des départements ministériels.

Les organismes intéressés à la défense, à l'échelon du Premier ministre sont :

- le Conseil supérieur de la défense : organe d'étude des problèmes qui lui sont soumis par le Gouvernement.

Composition : les ministres membres du Comité de défense ,  
les chefs d'états-majors de la défense nationale et des armées,  
les délégués ministériels, hauts fonctionnaires, dirigeants  
des grandes sociétés, etc.

- le Comité de défense : organe de décision en matière de direction de la défense nationale.

Composition : Président de la République

Premier ministre

Ministre des affaires étrangères

Ministre de l'intérieur

Ministre des armées

Ministre des finances et des affaires économiques.

- le Comité de défense restreint : organe de décision en matière de direction militaire.

La composition de ce comité est fixée par le Premier ministre pour chaque réunion suivant la nature des questions à traiter.

Chaque ministre civil est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures dont il a la charge; il est assisté par un haut fonctionnaire désigné à cet effet.

Le Ministre de l'intérieur est responsable de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes, de la sauvegarde des installations et des ressources d'intérêt général. Son action se développe sur le territoire en liaison avec les autorités militaires.

Organisation du territoire. (voir organigramme page 16)

Sous le titre de "défense opérationnelle du territoire" le Gouvernement français a mis sur pied, en 1962, une organisation qui a pour objet :

- de s'opposer, sur toute l'étendue du territoire, aux forces ennemies, qu'il s'agisse d'éléments implantés, parachutés, débarqués ou infiltrés ;
- de compléter les mesures d'ordre public prises dans le cadre de la défense civile ;
- d'assurer la sécurité de la mobilisation, des transports, des évacuations et du ravitaillement intéressant les armées et la vie générale du pays.

Pour l'exécution de ces tâches, le pays est divisé en zones (6), régions (10) et départements dans lesquels les efforts de défense militaire, civile ou économique sont coordonnés.

La zone de défense correspond avant tout à des nécessités opérationnelles. Son commandant est assisté par un "inspecteur général", délégué du Gouvernement. Les plans de défense opérationnelle sont établis en accord avec l'inspecteur général.

La région de défense est le cadre dans lequel s'opère la fusion de toutes les activités militaires et civiles. A sa tête se trouve un état-major mixte.

La région groupe un certain nombre de départements. Au point de vue militaire elle comprend plusieurs "subdivisions" stationnées dans les départements.

L'officier général commandant la région de défense est le conseiller de l'inspecteur général (civil).

Le département. Dans chaque département le préfet est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures non militaires. Il se tient en étroite liaison avec le commandant de la subdivision militaire; ce dernier est son conseiller en ce qui concerne les plans de protection civile, le maintien de l'ordre et la défense économique. Comme pour la région, les préparatifs sont exécutés par un état-major mixte.

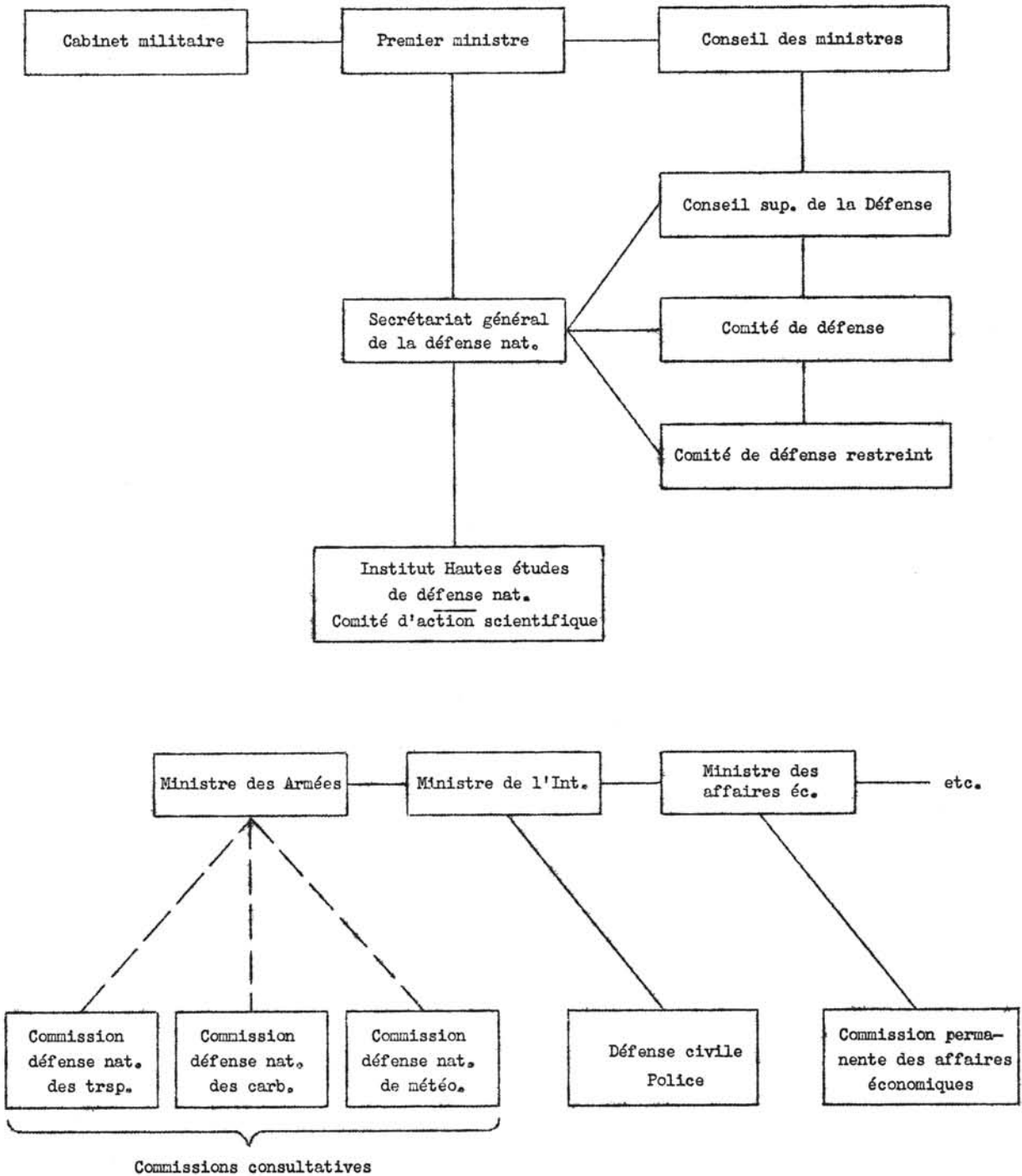
Dans le cadre de l'organisation territoriale, les circonscriptions administratives et militaires ont les mêmes limites.

Les moyens. Ils sont adaptés aux missions particulières de chaque zone ou région de défense. Le commandant est à la fois "commandant territorial" et "commandant de troupes". A ce double titre, il a autorité en matière de recrutement, d'administration des réserves (services de l'arrière), de mobilisation, d'instruction et d'engagement des troupes.

---

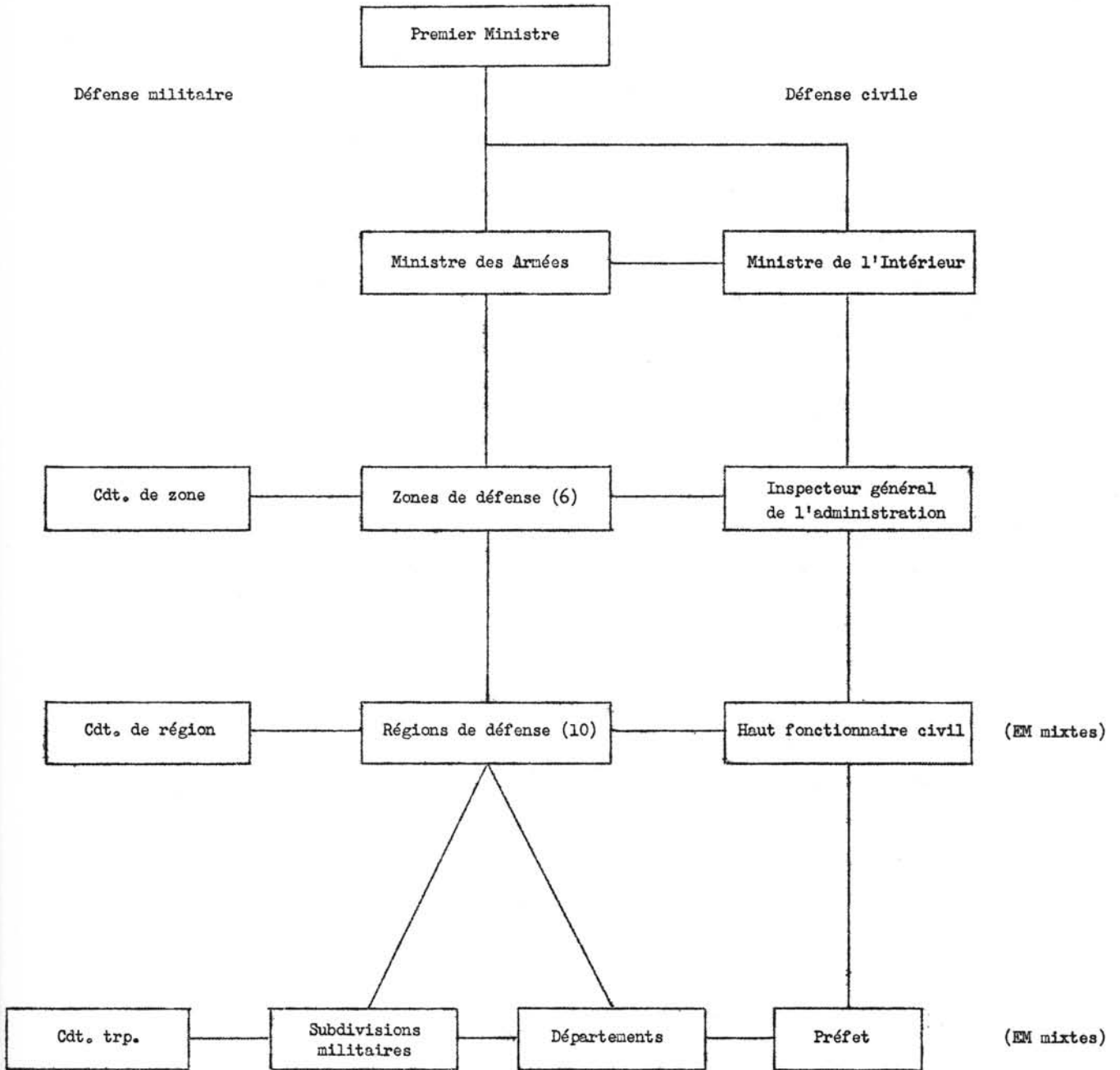
F R A N C E

DIRECTION DE LA DEFENSE NATIONALE



F R A N C E

DEFENSE OPERATIONNELLE DU TERRITOIRE



### 3.5. I t a l i e .

#### Direction de la défense.

Le Chef de l'Etat représente l'autorité supérieure dans le domaine de la défense nationale. Il est assisté d'un "Conseil suprême de défense". Présidé par le Chef de l'Etat, ce conseil comprend le Chef du Gouvernement (vice-président), les Ministres des affaires étrangères, de l'intérieur, de la défense, du trésor, de l'industrie et du commerce ainsi que le Chef d'état-major de la défense. Ce dernier, subordonné au Ministre de la défense, dispose de l'état-major de la défense et des EM de l'armée, de la marine et de l'aéronautique.

#### Organisation du territoire.

L'organisation du territoire est basée sur 6 régions militaires auxquelles s'ajoutent des régions maritimes et aériennes. Chaque région comprend plusieurs zones divisées en commandements provinciaux. Ce découpage est conforme à la structure administrative du pays. Le commandement de chaque région est assuré par un état-major de l'importance de celui d'un corps d'armée. Le commandant de région est subordonné au chef de l'état-major de l'armée.

#### Missions territoriales.

Les missions territoriales sont conçues de façon à alléger la tâche des formations de l'armée de campagne (OTAN). Elles comprennent, en plus de la défense du territoire : la mobilisation, l'instruction, le ravitaillement, les transports et le maintien de l'ordre. La collaboration entre les autorités militaires et civiles s'établit, comme dans les autres pays européens, aux différents échelons territoriaux; cependant, elle ne semble pas avoir atteint un degré de préparation suffisant.

Un "Comité technique interministériel des transports" a été institué pour coordonner l'engagement des moyens de transport (rail, route, air, mer) au profit des forces armées et de la défense civile.

#### Moyens militaires.

L'organisation territoriale dispose, en temps de paix, de brigades du contingent, de moyens de transmission, de troupes du génie, des transports automobiles, de formations sanitaires et de détachements de carabinieri.

En cela, cette organisation s'apparente à celle de l'Allemagne fédérale.

### 3.6. N o r v è g e .

Direction de la défense. (voir organigramme page 19)

L'autorité supérieure en matière de défense nationale est exercée par le Premier ministre assisté de 3 conseils : Conseil de défense, Conseil de coordination pour les préparatifs civils et Conseil pour l'information publique.

Chaque ministre est responsable des préparatifs dans les domaines qui relèvent de son autorité.

Organisation du territoire.

Le pays est divisé en 5 régions pour la défense terrestre et maritime et 2 régions pour la défense aérienne. Les limites correspondent au découpage administratif. En principe, l'organisation est la même que celle de la Suède.

L'autorité gouvernementale est représentée aux échelons territoriaux par un délégué assisté de spécialistes pour la défense civile et la défense économique. C'est lui qui traite avec le commandant militaire correspondant.

Les moyens.

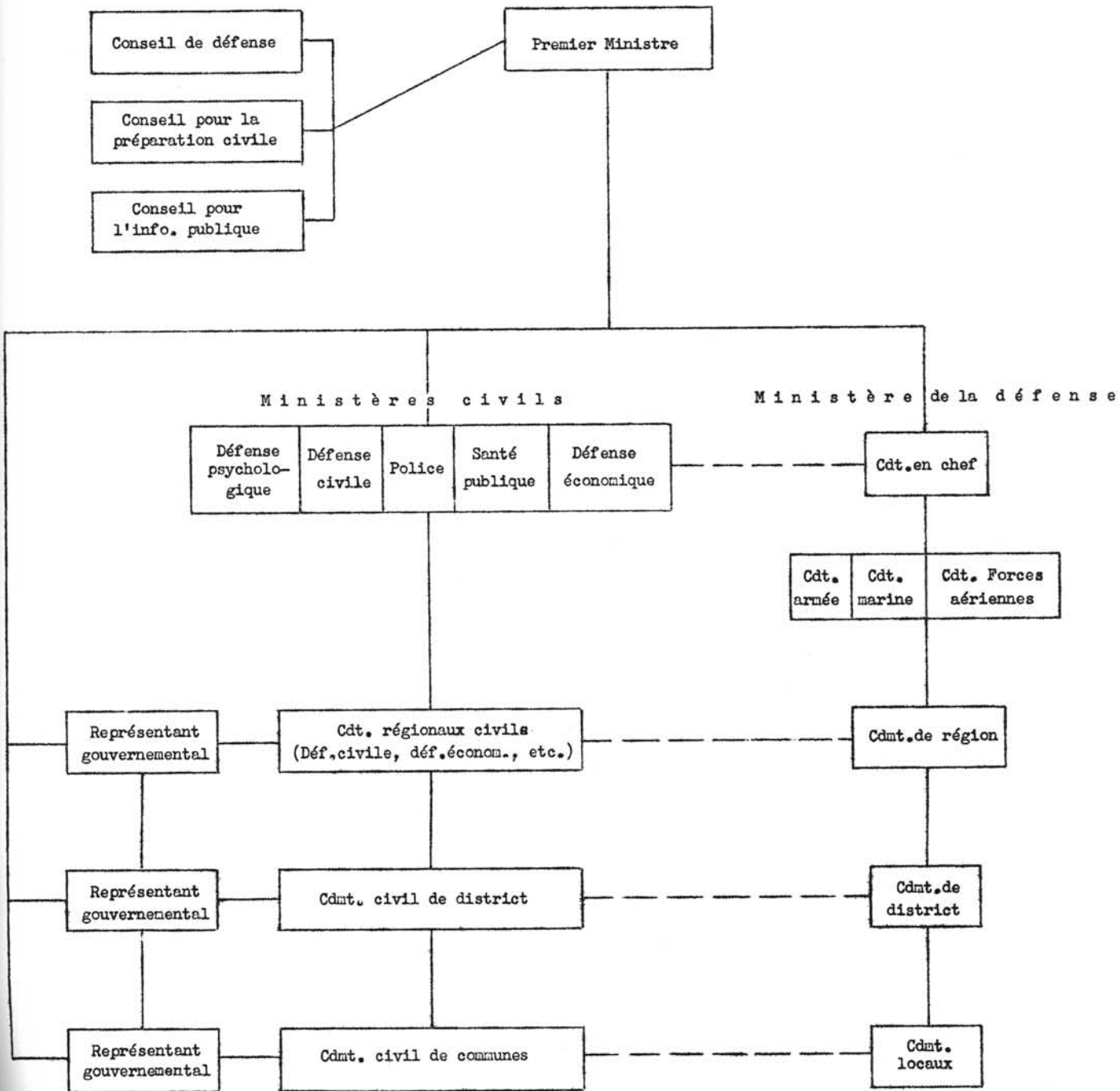
Les forces territoriales sont composées de 85% d'éléments de la 2<sup>ème</sup> réserve et 15% de volontaires. Elles sont destinées à couvrir la mobilisation, à assurer la garde et la défense locale et à maintenir l'ordre public.

Les forces terrestres, aériennes et navales de l'OTAN sont organisées et engagées indépendamment de la structure territoriale. La subordination d'une région à un commandement opératif n'est prévue que si cette dernière devient zone d'opérations.



N O R V E G E

DIRECTION DE LA DEFENSE ET ORGANISATION TERRITORIALE



### 3.7. S u è d e ,

#### Direction de la défense.

La Suède fait figure de pionnier en matière de défense nationale totale. Les pays scandinaves ont imité son organisation et presque toutes les nations démocratiques européennes se sont inspirées de leurs réalisations dans le domaine de la défense civile. En 1950 déjà, ce pays possédait une législation de défense nationale traitant sur le même pied l'armée, la défense civile, la défense économique et la défense psychologique. Quelques années plus tard, en 1955, l'ensemble de l'organisation était à même de fonctionner. L'organigramme de la page 22 donne une idée générale de l'articulation et du fonctionnement des organismes directeurs de la défense.

Le Gouvernement central est assisté en temps de paix d'un Conseil de défense chargé d'étudier les problèmes importants de la défense. Il est présidé par le Ministre d'Etat ou le Ministre de la défense et groupe les personnalités suivantes :

- 1 ( - Les Membres du Gouvernement désignés par le Ministre d'Etat  
( - Le Commandant en chef des forces armées  
( - Le Chef de l'état-major général  
( - Le Chef de l'administration de la main-d'oeuvre  
( - Le Chef de l'administration de l'hygiène  
( - Le Chef de la défense civile  
( - Le Chef de la police d'Etat
- 2 ( - Le Président de l'office de défense psychologique  
( - Le Chef de l'administration des téléphones et télégraphes  
( - Le Président de la commission centrale pour les transports civils  
( - Le Chef de l'office national de l'agriculture  
( - Le Chef de l'office national pour la défense économique  
( - Un Chef de secteur civil

La "Commission des Chefs" (Comité de défense) est l'organe de direction et de coordination en matière de défense. Le Commandant en chef des forces armées en est le président.

Les membres sont ceux groupés sous chi. 2 ci-dessus auxquels s'ajoutent quelques hauts fonctionnaires de l'administration centrale.

Organisation du territoire.

Le territoire suédois est divisé en 6 régions et celles-ci en sous-secteurs (districts) dont les limites sont adaptées au découpage administratif (provinces) du pays.

En temps de paix le commandant de la région est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures ordonnées par les directions gouvernementales des différents secteurs de la défense. Il est à la fois commandant de troupes et commandant territorial; il dispose de formations opératives (brigades), des formations des services de l'arrière et des points d'appui maritimes, des sous-secteurs de défense (districts) avec leurs formations territoriales et les réserves.

En temps de guerre, le commandant de région peut être appelé à engager ses moyens mobiles pour la défense de son secteur ou en dehors de celui-ci; dans cette dernière hypothèse, son adjoint reprend le commandement territorial de la région.

Moyens militaires.

Les forces territoriales (districts) se composent essentiellement de

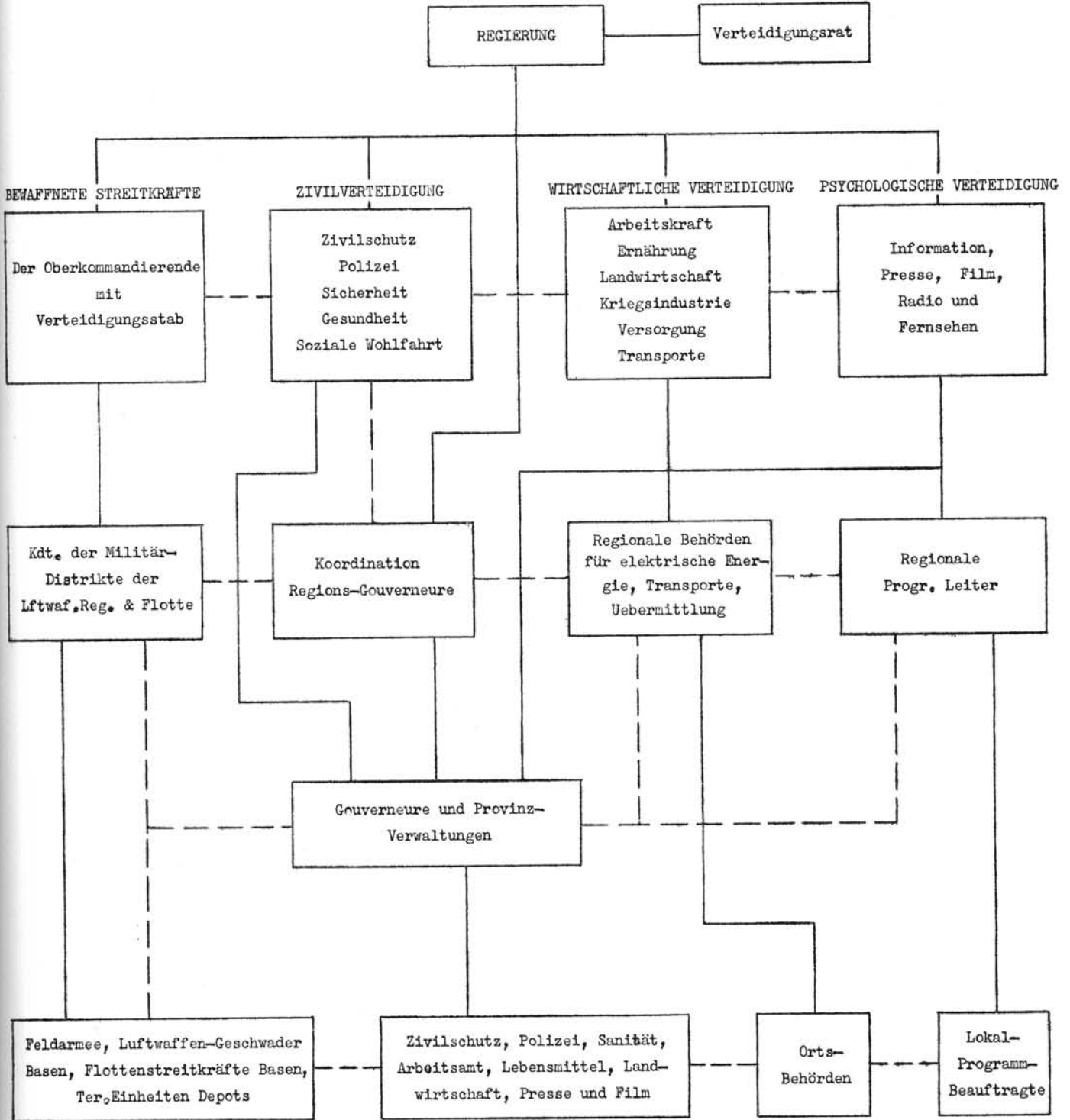
- formations chargées de la défense des points d'appui ,
- formations de la 2ème réserve (entre 35 et 47 ans) et des
- gardes locales, composées en partie de volontaires.

Les formations des services de l'arrière sont attribuées à l'armée de campagne. A l'exclusion de quelques dépôts affectés à l'armée, les réserves (vivres, carburants, etc.) appartiennent à l'organisation de défense économique du pays qui assure le ravitaillement des troupes par l'entremise des commandants de région ou de district.

---

SCHWEDEN

ORGANISATION DER TOTALEN VERTEIDIGUNG



————— : Unterstellung  
- - - - - : Koordination

### 3.8. Caractère commun des organisations étrangères.

Les réalisations en matière de défense nationale totale dépendent le plus souvent de l'impulsion donnée par le Gouvernement et d'une politique de défense dépendante d'évènements extérieurs. Cependant, l'évolution de la majorité des pays européens, et en particulier des 7 nations dont il est questions plus haut, est caractérisée par des tendances communes sans rapport avec le régime gouvernemental ou l'orientation politique du pays. Elle peut être résumée de la façon suivante :

- L'autorité souveraine en matière de défense nationale totale est exercée, en temps de paix, par le Chef de l'Etat, le Premier ministre ou le Ministre de la défense.  
La politique de défense est définie par le Conseil des ministres.  
La législation de défense impose à chaque ministre les responsabilités propres aux devoirs de sa charge.
- Le Gouvernement est toujours assisté d'un Conseil (ou Comité) de défense dont la tâche essentielle est d'étudier les problèmes généraux de la défense. La composition du conseil varie d'un pays à l'autre; le Gouvernement y est toujours représenté par plusieurs ministres.
- Chaque Gouvernement, en plus du Conseil de défense, a institué une autorité de décision et de coordination en matière de défense nationale totale sous forme soit d'un Comité de défense soit d'un état-major de coordination ou a désigné le Ministre de la défense pour remplir ces fonctions.
- La direction de chacun des éléments de la défense (militaire, civile, économique et psychologique) est confiée soit à un ministre (Ministre de la défense, Ministre de l'intérieur, Ministre de l'économie, etc.) soit à un directeur ou à un délégué du Gouvernement.
- La défense psychologique n'apparaît pas toujours comme un élément séparé de la défense; elle est souvent incorporée dans l'organisation de défense civile.
- La dénomination de "Ministre de la guerre" ou "Ministre des forces armées" est presque partout abandonnée, sauf en France, au profit de "Ministre de la défense".

Ce titre prend sa véritable signification lorsque le ministre est chargé de la coordination de toutes les activités de la défense nationale totale.

Le "Ministre de la défense" est toujours assisté par un Conseil (commission ou comité) militaire ou Conseil de l'armée (forces armées).

- Le découpage territorial est basé sans exception sur les limites administratives du pays (provinces, départements, districts, communes). A chaque échelon on retrouve, sous une forme ou sous une autre, mais toujours étroitement associés, les éléments militaires et civils de la défense.
- L'organisation territoriale est propre à chaque pays et répond aux besoins militaires et civils particuliers à chacun d'eux. D'une façon générale, elle doit faire face aux exigences suivantes :
  - assurer une préparation et une exécution cohérente des mesures de défense dans tous les domaines et à des niveaux appropriés ;
  - décharger l'armée mobile de certaines tâches : couverture de la mobilisation, garde, ravitaillement, transports, service de santé, etc. ;
  - aider la population et les autorités civiles en matière de défense civile, de défense économique et de défense psychologique.

Dans certains pays le commandement territorial est organisé indépendamment de celui de l'armée de campagne; dans d'autres le commandant détient la double autorité de "commandant territorial" et de "commandant de troupes". La permanence du commandement territorial (civil/militaire) est assurée même si les troupes mobiles sont engagées ailleurs ou en cas de rupture des communications avec le Gouvernement ou le commandement de l'armée.

---

#### 4. L'ORGANISATION EN SUISSE

L'organigramme de la page 32 donne une vue d'ensemble des autorités fédérales qui s'occupent, à un titre quelconque, de la préparation à la guerre. Les commentaires qui suivent sont limités aux autorités ou aux offices (permanents ou non) dont les responsabilités s'étendent à des tâches d'une certaine importance.

En fait, presque tous les départements fédéraux participent aux préparatifs dans les quatre secteurs de la défense.

Il eut été difficile de représenter schématiquement l'organisation de guerre de l'administration centrale en face de celle du commandement de l'armée. À part le Conseil fédéral dont la situation est claire il n'a pas été possible d'établir avec précision quelles sont les autorités civiles qui subsistent, et sous quelle forme, en service de neutralité et en cas d'hostilités.

##### 4.1. Conseil fédéral.

En vertu de la Constitution, il est responsable :

- de veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité ;
- d'assurer la sûreté intérieure de la Confédération et d'y maintenir la tranquillité et l'ordre .

Délégation militaire du Conseil fédéral : commission de 3 membres du Conseil fédéral présidée par le Chef du Département militaire fédéral. Elle est chargée des délibérations préliminaires des affaires militaires à l'intention du Conseil fédéral.

Conseil de défense nationale (ACF du 16.6.58) : organe consultatif du Conseil fédéral pour les questions non militaires et la coordination des mesures d'ordre civil et militaire.

Sous-commission chargée des préparatifs concernant la défense psychologique (ACF 30.11.62/30.12.58) : organe du Conseil de défense nationale pour l'étude des questions de la défense psychologique et la préparation des mesures qui s'y rattachent.

Commission des évacuations (ACF 25.7.61) : prépare l'évacuation du Conseil fédéral ou de parties de l'administration fédérale pour le cas d'un service actif.

#### 4.2. Département fédéral de l'intérieur.

Secrétariat du département : chargé du secrétariat de la sous-commission pour les préparatifs concernant la défense psychologique.

Service de la protection des biens culturels (service permanent) : prépare les mesures en vue de la protection des biens culturels; l'exécution de celle-ci est confiée aux Cantons.

Remarque : Ce service devrait être rattaché en fait à l'office de la protection civile (Département de justice et police) à qui incombe la responsabilité légale de la "protection des biens d'importance vitale et de valeurs culturelles".

Service de l'hygiène publique : procède aux préparatifs, en accord avec l'armée, pour la protection contre la radioactivité et le service sanitaire à la frontière.

Remarque : Contrairement à une opinion assez répandue, cette autorité n'a aucune action sur le "service de santé civil" qui est laissé à l'initiative des Cantons.

#### 4.3. Département fédéral de justice et police.

- Division presse et radio : organisme militarisé incorporé dans l'état-major de l'armée prépare
  - le contrôle (censure) de la publication et de la transmission de renseignements par téléphone, presse, radio, télévision, film, etc. ;
  - les mesures en vue de maintenir et de renforcer la volonté de résistance et de survie de la population et de l'armée.

Remarque : On peut se demander s'il n'y a pas empiètement dans les compétences entre cette division, la sous-commission chargée des préparatifs concernant la défense psychologique et le service "Armée et Foyer".

- Groupe de travail pour la préparation civile à la guerre : subordonné au Chef du Département de justice et police et présidé par le vice-président de la commission des évacuations.

Office central pour la préparation civile à la guerre (permanent).

Commission des spécialistes de l'administration fédérale pour la préparation civile à la guerre.



Ces trois organismes préparent :

- la mise en oeuvre des "Instructions du Conseil fédéral aux autorités civiles et à la population en cas de guerre" sur le plan fédéral et cantonal;
- la coordination des mesures concernant la préparation civile à la guerre au sein de la Confédération (Cantons). Cette activité est limitée en principe à des activités administratives; elle n'englobe pas les tâches relevant de la compétence de la commission des évacuations, de la protection civile, de l'économie de guerre et de la division presse et radio.
- La Division de justice, la Division de police, la Police des étrangers, le Ministère public participent à des titres divers aux préparatifs à la guerre: contrôle des réfugiés, internement, assistance, contrôle et surveillance des étrangers, questions juridiques de la Confédération, répression des crimes ou délits contre l'Etat, service de sécurité et de contre-espionnage, etc.
- Office de la protection civile (LF du 23 mars 1962) : est chargé des mesures de protection, de sauvetage et d'assistance des personnes en cas de conflit armé ainsi que de la protection des biens dans le secteur civil.

Remarque : Toutes les activités de cet office ont des relations très étroites avec l'armée (service de santé, réquisitions, etc.) et les autres départements fédéraux.

#### 4.4. Département fédéral des finances et des douanes.

De par leur caractère, les autorités mentionnées dans l'organigramme, participent toutes aux préparatifs de guerre, en particulier dans la défense économique (administration des finances, banque nationale, etc.) ou collaborent avec l'armée (administration des douanes).

#### 4.5. Département fédéral de l'économie publique.

Héritier d'une excellente organisation qui a fait ses preuves pendant le dernier service actif, ce département dispose des organismes essentiels de direction et de coordination. Cependant, une adaptation aux conditions nouvelles de la défense paraît indispensable (transports, réquisitions, etc.).

- Commission interdépartementale pour la défense économique : conseille le chef de l'économie de guerre et de la défense économique (Chef du département de l'économie publique) dans toutes les questions de principe concernant la défense nationale économique.

- Délégué à la défense nationale économique : dirige la préparation de l'économie de guerre en collaboration avec les offices de l'économie de guerre ("Schattenorganisation"),
- Offices de l'économie de guerre ("Schattenorganisation" jusqu'à l'entrée en vigueur de l'économie de guerre) : préparatifs dans des domaines particuliers (alimentation, transports, assistance, etc.) en vue d'assurer l'approvisionnement de la population et de l'armée.

#### 4.6. Département fédéral des transports et communications et de l'énergie.

Tous les offices de ce département ont une participation active à la préparation à la guerre soit au profit de l'armée (économie hydraulique, CFF, PTT, etc.) soit à celui de la défense économique (économie énergétique) ou même de la défense psychologique (Société suisse de radiodiffusion et de télévision).

Remarque : Pas moins de 7 organisations s'occupent de transports dans le cadre de la préparation à la guerre :

- Office fédéral des transports de guerre : transports généraux avec l'étranger ;
- Section pour la circulation routière de l'office de guerre pour l'industrie et le travail : transports routiers civils à l'intérieur du pays ;
- Office fédéral de l'air : transports aériens civils à l'intérieur du pays ;
- Direction militaire des chemins de fer : transports par chemins de fer et par bateaux à l'intérieur du pays ;
- Direction générale des PTT, section des transports : transports par routes (entreprises concessionnaires) ;
- Service des transports et des troupes de réparation : transports militaires et civils (réquisitions) ;
- Office fédéral de la protection civile : transports à caractère local (réquisitions).

Un lien entre ces autorités n'existe que partiellement ou n'est qu'occasionnel. Une direction générale des transports fait défaut.

#### 4.7. Département militaire fédéral.

Dans l'organigramme de la page 32 nous n'avons mentionné qu'une partie des services qui participent à l'effort de défense nationale totale. En fait, la majorité des offices du Département militaire fédéral ont une activité qui les obligent à avoir des contacts fréquents avec les autorités civiles fédérales et cantonales. Nous ne mentionnerons, par conséquent, que les deux

autorités qui s'occupent de travaux de coordination dans un cadre qui dépasse celui du Département militaire. La Commission de défense nationale n'est pas citée du fait que son activité est essentiellement militaire.

- Commission pour la coordination de la défense nationale civile et militaire (Koordinationsausschuss für zivile und militärische Landesverteidigung / KOA) (ACF du 19.1.62) : chargée par le Conseil fédéral des mesures civiles et militaires de coordination dans l'administration fédérale. Cette commission n'est pas compétente pour prendre des décisions. Elle est présidée par le Directeur de l'administration militaire et se compose de représentants des Départements militaire, de l'économie publique, politique, de justice et police, de l'office de la protection civile et du vice-chancelier de la Confédération.
- Commission interdépartementale pour les mesures qu'exige la situation internationale : ne se réunit qu'en cas de tension de la situation pour examiner les mesures urgentes à prendre et pour coordonner les préparatifs. Elle groupe, à peu près à part égale, des militaires et des civils.

#### 4.8. Appréciation de l'organisation actuelle.

Il convient tout d'abord de souligner l'ampleur des efforts de tous les départements au profit d'une meilleure coordination des éléments de la défense. Ces activités diverses et sporadiques donnent l'impression d'être inspirées le plus souvent par des initiatives personnelles ou par les nécessités de l'heure.

Les constatations qui suivent ne prétendent qu'à mettre en évidence les insuffisances les plus notoires de l'organisation actuelle.

- Une définition générale s'appuyant sur les quatre éléments de la défense fait défaut.
- La direction chargée de l'étude des problèmes généraux sous la haute autorité du Conseil fédéral est essentiellement militaire; elle n'embrasse pas l'ensemble des activités touchant la défense.

Les nombreux conseils, commissions, sous-commissions, groupes de travail, etc., institués par le Conseil fédéral ou les départements ont presque tous un caractère consultatif; leurs compétences sont insuffisantes et leur action ne dépasse pas, en général, le cadre départemental.

- Défaut d'un organisme chargé de l'exécution et du contrôle des décisions prises par l'autorité gouvernementale et de la coordination à l'échelon fédéral et cantonal.

Les offices coordinateurs du Département de justice et police (groupe de travail pour la préparation à la guerre) et du Département militaire (commission pour la coordination de la défense civile et militaire) ne disposent pas de compétences suffisantes; leur activité n'englobe pas la totalité des organisations fédérales. Leur composition est discutable et leur action vis-à-vis des Cantons ne se fait que par l'intermédiaire "d'hommes de confiance". La faiblesse des organisations de ce genre réside aussi dans le fait qu'elles ne sont pas incorporées dans un ensemble cohérent et qu'elles souffrent du compartimentage départemental.

- L'administration fédérale ne bénéficie pas d'une organisation de paix pour les préparatifs à la guerre, d'une organisation pour le cas de neutralité armée et surtout pour le temps de guerre.

D'une façon générale les travaux entrepris par les départements donnent l'impression de préparatifs orientés vers un nouveau service de neutralité. Les problèmes que pose le cas d'hostilités sur sol suisse ou de catastrophes n'ont été étudiés que partiellement sauf peut-être au sein de certaines organisations (commission des évacuations, KAPF, par exemple) dont l'existence est déjà ancienne. Dans l'hypothèse d'une guerre qui nous priverait d'une liaison avec le Gouvernement central, on se contente le plus souvent de rejeter sur les Cantons la responsabilité de la défense civile et économique. Or, ni les moyens, ni l'organisation de ceux-ci ne leur permettraient de faire face à des responsabilités de cette importance.

Si l'on admet que le Département militaire fédéral doit avoir une structure en temps de paix qui lui permette de passer, sans grande transition, à l'organisation de guerre, à plus forte raison, il faut convenir que le Gouvernement et les départements "civils" devraient s'inspirer du même principe.

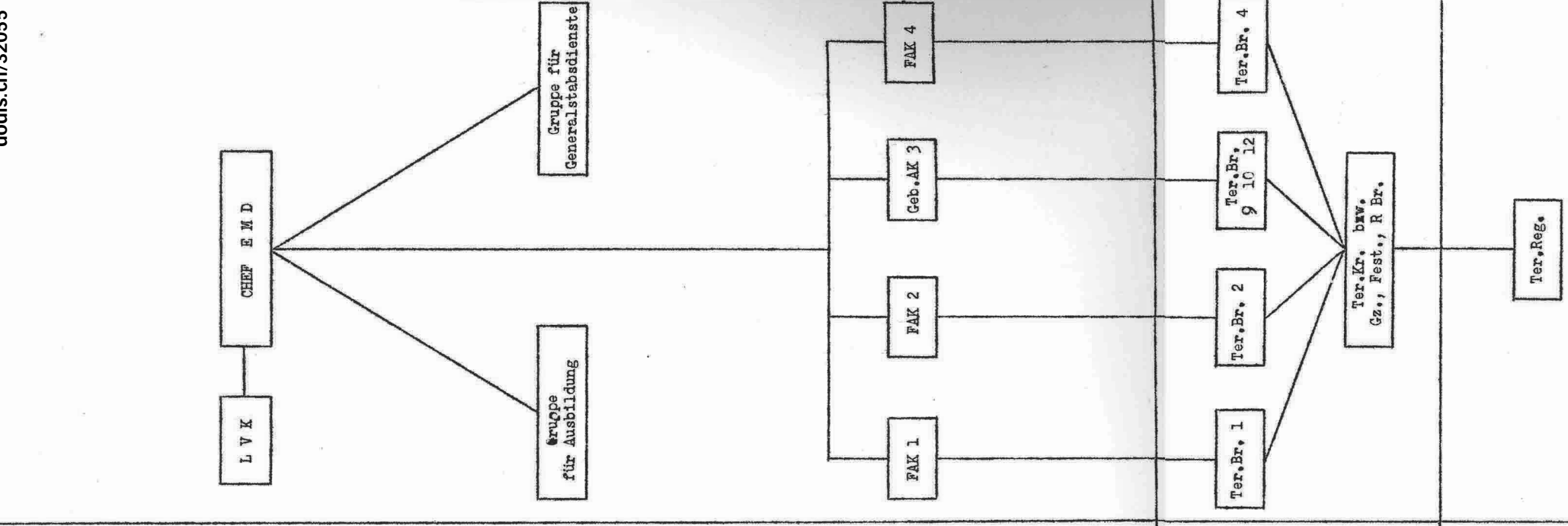
- Les tâches et les compétences des départements (à l'exclusion du Département de l'économie publique et du Département militaire) ne sont pas clairement définies; en effet, il n'existe aucun "cahier des charges" général permettant de se faire une idée complète du rôle de chaque office dans le cadre de la défense nationale totale.
- La collaboration indispensable entre l'armée et les autorités civiles cantonales et communales sur le plan territorial n'est pas garantie.

Les organisations cantonales et communales de défense civile sont à l'état embryonnaire; l'idée d'une direction unique fait défaut. L'aide militaire aux autorités civiles par l'intermédiaire du service territorial est rendue très difficile sinon illusoire en raison d'un découpage territorial qui ne correspond pas à celui des Cantons. La coopération aux moments difficiles ne s'improvise pas; elle ne peut être efficace que si les militaires, en l'occurrence les états-majors territoriaux, agissent en permanence à côté de civils et dans un esprit d'étroite collaboration.

- Dans le cadre de la défense nationale totale, certains problèmes d'intérêt général ne doivent plus être traités en fonction d'intérêts particuliers (armée, économie, protection civile). Les transports, le service de santé, le service ABC, la police - pour ne citer que les plus importants - sont des domaines qui intéressent au même titre l'armée et la population. La modestie de nos moyens ne permet pas de multiplier les organisations sur le plan civil et militaire. Un regroupement de ces activités sous une direction particulière permettrait enfin de réaliser une collaboration permanente entre l'armée et la défense civile. Il importe peu que cette direction soit civile ou militaire. L'essentiel, à notre sens, est de mettre fin à une dualité ancienne qui a empêché jusqu'à présent de concilier de nombreux intérêts communs (réquisitions, transports, etc.).
- Le titre "Département militaire fédéral" devrait être transformé en "Département de la défense nationale" car ses tâches dépassent nettement le cadre militaire. En revanche, "la Commission de défense nationale" qui ne s'occupe en fait que d'affaires militaires pourrait être baptisée "commission militaire" ou "commission de l'armée".
- Les "exercices de défense nationale" dans leur formule actuelle permettent un rapprochement des autorités civiles et militaires et de constater les insuffisances de notre "stratégie générale". Les enseignements qu'il est possible d'en tirer ne sont pas exploités d'une façon systématique et restent en partie lettre morte.

La création d'une école ou d'un cours supérieur de défense nationale bénéficierait d'un crédit beaucoup plus large car il viserait à enseigner et à propager la doctrine de défense nationale totale aux échelons supérieurs de la hiérarchie civile et militaire.





KANTONE

Kriegsvorbereitungen im Rahmen der nichtmilitärischen Landesverteidigung befinden sich auf kantonalen Ebene im Anfangsstadium. Jetzt schon kann das Fehlen einer einheitlichen Leitung festgestellt werden, indem mehrere Organisationen (Zivilschutz, Kriegswirtschaft und Sachbearbeiterkommissionen) mehr oder weniger nebeneinander bestehen.

effizient geregelte Beziehungen zwischen den kantonalen Behörden und den Ter.Br. bzw. Ter.Kreis-Stäben, sowie zwischen den Gemeindebehörden und den Ter.Regions-Stäben bestehen nicht. Die wenigen und ohnehin unregelmässigen Fühlungen finden vielerorts auf Grund bestehender, meistens zufälliger, guter persönlicher Beziehungen statt.

BEZIRKE / GEMEINDEN

In den Gemeinden scheinen, abgesehen von gewissen Vorbereitungen bezüglich Zivilschutz und Kriegswirtschaft keine weiteren Vorbereitungen getroffen werden zu sein.

## 5. LA DIRECTION DE LA DEFENSE NATIONALE

Dans l'introduction à cette étude nous avons relevé que notre intention n'était pas simplement de transposer une organisation étrangère sur le plan suisse. Cependant, il faut bien reconnaître qu'un examen même superficiel de la conception des nations européennes en matière de défense nationale totale révèle une unité de doctrine qu'il n'est permis de mettre en doute que sur des points de détails. Cette identité de vues, venant de pays dont la grande majorité ont subi l'expérience de deux guerres, ne saurait être ignorée dans une étude qui se rapporte à notre pays.

A première vue le projet ébauché ci-après peut paraître ambitieux. En réalité, tous les éléments de cette organisation et surtout une grande partie du personnel existent; l'idée fondamentale est donc de regrouper ces organismes, de les placer dans une hiérarchie logique et cohérente et de leur confier des responsabilités adaptées aux différents échelons de la défense civile et militaire.

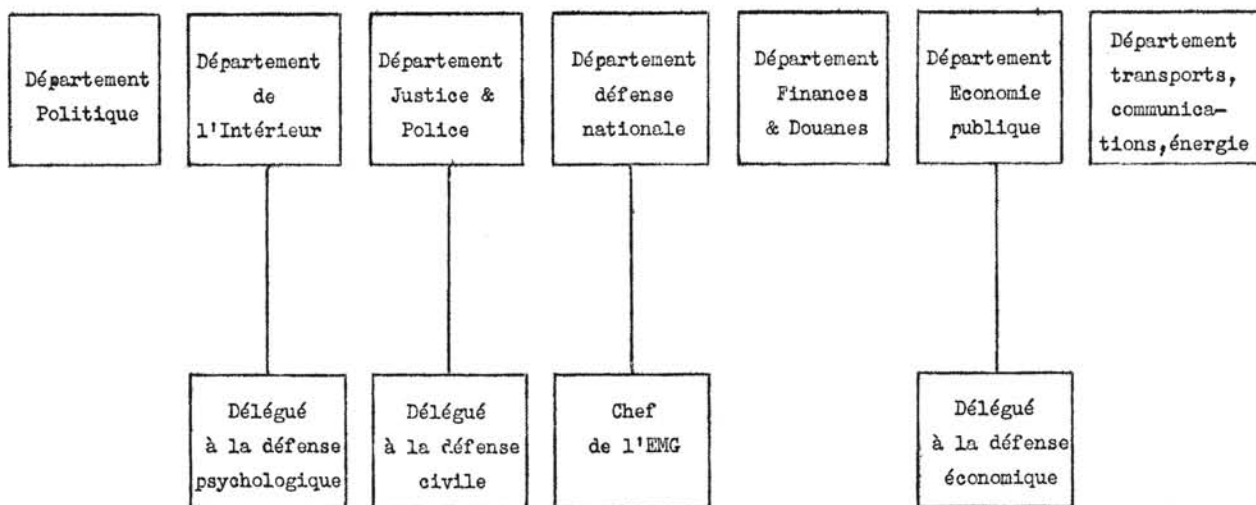
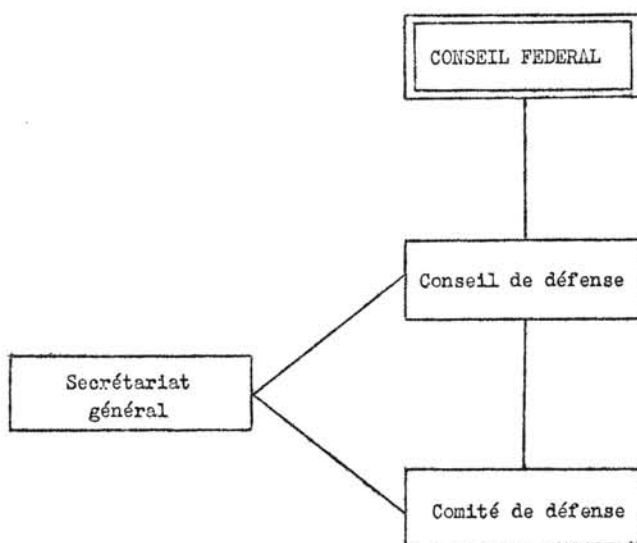
La souveraineté des Cantons n'est pas un obstacle aux réalisations proposées. Au contraire, les structures cantonales sont parfaitement adaptées pour absorber, sans difficultés majeures, les éléments civils de commandement et de coordination de la défense. Les pays à gouvernement très centralisé n'ont pas cet avantage; ils sont obligés de créer artificiellement des "directions" provinciales ou départementales étoffées par des fonctionnaires détachés de l'administration centrale.

L'essai d'une nouvelle solution d'organisation en matière de défense nationale totale est représentée sommairement dans l'organigramme de la page suivante.

Les propos qui suivent sont limités à des commentaires généraux sur la raison d'être et la composition des organismes de défense. Chacun d'eux mériterait une étude plus complète. Nous estimons qu'elle n'a pas sa place ici car il importe avant tout de situer l'organisation dans ses grandes lignes afin de permettre d'en apprécier la nécessité dans le cadre le plus large.

PROJET D'ORGANISATION DE DIRECTION DE LA DEFENSE NATIONALE

(Echelon fédéral)





5.1. Le Conseil de défense.

Le "Conseil de défense" a pour tâches :

- d'assister le Gouvernement en matière de défense nationale ,
- d'étudier les problèmes qui lui sont soumis par le Conseil fédéral ,
- de fournir des avis et des propositions sur les questions importantes soulevées par les départements ou par d'autres institutions.

Composition du Conseil :

- Président : Chef du Département de la défense nationale (DMF)
- Membres permanents :
- a) Chef du Département de l'intérieur  
Chef du Département de justice et police  
Chef du Département de l'économie publique
  - b) Président du Comité de défense  
(délégué à la défense nationale)  
Les Délégués à la défense psychologique  
" civile  
" économique
  - c) Le Chef de l'EMG et le Chef de l'instruction
  - d) Le Chancelier (ou Vice-chancelier) de la Confédération et les représentants  
des Départements politique  
des finances et des douanes  
des transports et communi-  
cations et de l'énergie
- Membres non permanents : D'autres hauts fonctionnaires, officiers spécialisés, représentants du patronat et des syndicats.

Les attributions du Conseil ne diminuent en rien les prérogatives du Conseil fédéral. Devant l'importance et la diversité des tâches il importe avant tout de décharger le Gouvernement des études fondamentales et de lui faciliter ses décisions.

En fait, le Conseil est constitué par la fusion de la délégation militaire du Conseil fédéral et de l'actuel Conseil de défense nationale. Sa composition reflète l'idée d'intéresser toutes les autorités fédérales et quelques institutions privées aux problèmes de la défense totale.

Les Chefs de département qui figurent sous lit.a) sont ceux qui ont la plus large part de responsabilités dans les préparatifs. Bien entendu, il est possible d'envisager une représentation de trois membres (y compris le Président) ou au contraire de cinq. C'est là une question qu'il ne nous appartient pas d'apprécier. Dans tous les cas, la présence des délégués (lit.b) et des représentants (lit.d) garantit la sauvegarde des intérêts de tous les départements.

Bien que les organisations gouvernementales de guerre des nations étrangères soient secrètes, nous croyons savoir que le Conseil de défense ou toute autre organisation similaire continue à fonctionner après mobilisation sous une forme simplifiée. Il est possible ainsi de faire la synthèse des problèmes généraux, de liquider les conflits de compétences entre les autorités civiles et le commandement de l'armée et d'éviter les solutions de continuité qui ne manquent pas de se produire lors du passage de l'organisation de paix à celle du service actif.

---

## 5.2. Le Comité de défense.

Le "Comité de défense" est responsable :

- de l'exécution des mesures générales de défense ,
- de la coordination entre les quatre secteurs de la défense à l'échelon fédéral ,
- du contrôle des mesures de défense à l'échelon cantonal.

### Composition du Comité :

Président : Délégué du Conseil fédéral à la défense nationale

Membres permanents : a) Les Délégués à la défense psychologique  
" civile  
" économique

b) Le Chef de l'EMG, le Chef de l'aviation et de la DCA et le Chef du service territorial

c) Le Chancelier (ou le Vice-chancelier) de la Confédération et les représentants des Départements politique des finances et des douanes des transports et communications et de l'énergie

Membres non permanents : Les directeurs de la défense civile des Cantons ou groupements de Cantons ,  
D'autres fonctionnaires ou officiers, en particulier Chefs ou directeurs des offices de guerre,

A première vue, on peut se demander si un Comité de défense à côté d'un Conseil de défense se justifie pour une petite nation. Ce problème essentiel a retenu longtemps notre attention. Après avoir passé en revue la plupart des organisations européennes, nous avons constaté que tous les Gouvernements disposent en temps de paix d'une autorité d'exécution, de coordination et de contrôle des préparatifs. Dans quelques cas elle se trouve intégrée dans le Conseil de défense (Norvège); dans d'autres, elle fait l'objet d'une organisation particulière (Allemagne, France, Suède). En Suède, par exemple, le responsable immédiat de la coordination des questions de défense totale est le Ministre de la défense nationale dont les services comprennent une division spéciale affectée à ces questions.

La présidence du Comité de défense peut être confiée soit au Chef du Département de la défense soit à un délégué du Conseil fédéral.

Les représentants énumérés sous lit. a) et c) sont les mêmes que ceux qui figurent dans le Conseil de défense.

La présence des Directeurs de la défense civile des Cantons au sein du Comité est une condition essentielle pour assurer l'exécution des mesures de défense civile jusqu'à l'échelon communal.

### 5.3. Le Secrétariat de la défense.

Le Secrétariat est un organisme permanent. Il assure le secrétariat du Conseil et du Comité de défense; il prépare les délibérations, notifie les décisions et suit leur exécution.

C'est au secrétariat que peut être rattaché, sous la direction du Conseil ou du Comité, l'école ou le cours supérieur de défense.

---

#### 5.4. Les Départements et les Délégués.

Les Départements sont responsables de la préparation et de l'exécution des mesures qui relèvent de leur compétence.

La presque totalité des offices de la Confédération participent à l'effort de défense nationale mais ils ne sont pas groupés en vertu d'une organisation logique correspondant aux quatre éléments de la défense. De par leur caractère le Département de l'économie publique et le Département militaire bénéficient du groupement le plus cohérent.

Si l'on admet que chaque chef est responsable des mesures de défense autres que militaires incombant au département dont il a la charge, encore faut-il qu'il puisse coordonner son action et la rendre efficace jusqu'aux échelons les plus bas. Le chevauchement des tâches entre le Département de l'intérieur et le Département de justice et police pour les questions de défense ou de protection civile, par exemple, est un obstacle à une définition claire des responsabilités. Cependant, en désignant trois délégués (dont un existe) - ceux qui figurent dans la composition du Conseil et du Comité - il est possible de rétablir l'unité souhaitable; les délégués grouperaient sous leur autorité les activités suivantes :

- |                                      |                                 |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| - <u>Défense économique</u> :        | - alimentation                  |
| (Département de l'économie publique) | - industrie et travail          |
|                                      | - commerce                      |
|                                      | - transports                    |
|                                      | - assurances                    |
|                                      | - finances et fiscalité         |
|                                      | - économie énergétique          |
|                                      | - constructions.                |
| - <u>Défense civile</u> :            | - protection civile             |
| (Département de justice et police)   | - police                        |
|                                      | - santé et hygiène              |
|                                      | - assistance, oeuvres sociales. |
| - <u>Défense psychologique</u> :     | - information                   |
| (Département de l'intérieur)         | - presse                        |
|                                      | - film                          |
|                                      | - radio et télévision.          |

Les trois délégués ont des fonctions permanentes. Les autres départements (politique, finances et douanes, transports et communications et de l'énergie) sont représentés au sein du Conseil et du Comité par un haut fonctionnaire. De cette façon, la coordination dans le cadre administratif fédéral est assurée.

## 6. L'ORGANISATION TERRITORIALE

La conception actuelle, basée essentiellement sur une idée militaire, est inspirée de la guerre 1914 - 1918. Elle était acceptable aussi longtemps que nos préoccupations de défense nationale s'appuyaient sur la suprématie absolue de l'armée et sur le dogme de l'efficacité des fronts continus.

La vulnérabilité des populations et des ressources, les formes diverses et insidieuses d'agression ont obligé chaque nation à reconnaître que la meilleure chance de survie et de résistance réside dans une préparation et une exécution des mesures civiles et militaires de défense coordonnées aux échelons territoriaux.

Une refonte de l'organisation territoriale dans le sens de la doctrine suédoise ou française (défense opérationnelle du territoire) équivaudrait à une modification de l'organisation de l'armée. Là n'est pas l'intention. L'adaptation envisagée tient compte des structures gouvernementales et militaires existantes; elle ne vise qu'à la création d'une direction de la défense civile à tous les niveaux ainsi qu'à la coopération étroite entre les éléments civils et militaires de la défense totale.

Cette idée exprimée dans le schéma de la page 42 s'inspire des principes suivants :

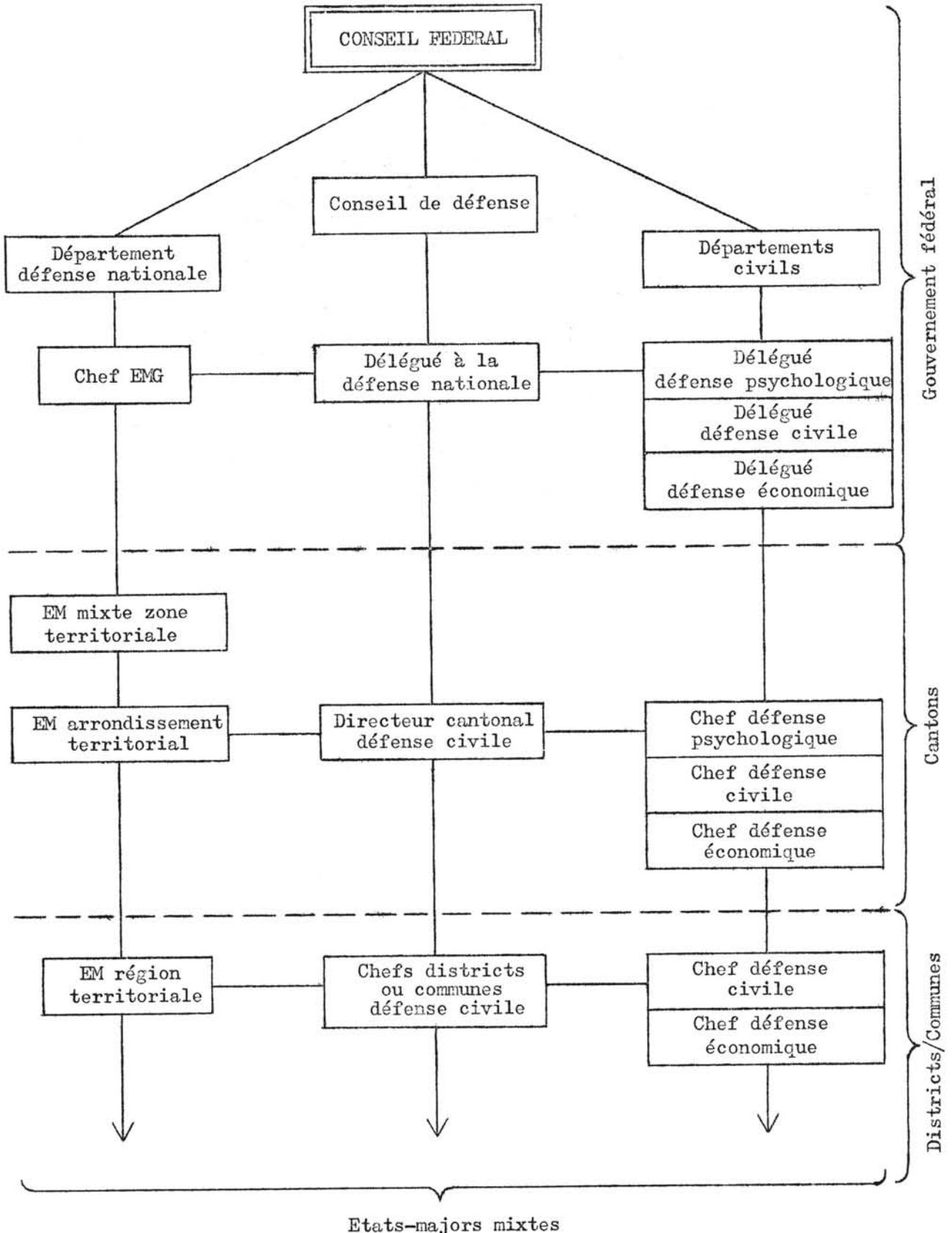
- rétablissement d'un commandement territorial au sein du Département militaire fédéral ;
- association étroite des autorités responsables civiles et militaires aux niveaux fédéral, cantonal et communal ;
- découpage territorial correspondant aux frontières des Cantons, des districts et des communes ;
- incorporation, à ces échelons, des moyens militaires et civils destinés à soutenir l'armée et à aider la population et les autorités civiles ;
- autonomie des états-majors territoriaux afin d'assurer la continuité de leur action sur le plan civil et militaire en temps de guerre.

Dans sa conception la plus large, le service territorial doit être en mesure d'absorber toutes les tâches susceptibles de faciliter les opérations de l'armée et de procurer à la population l'aide indispensable à sa survie. Partant de ce point de vue on sera amené à revoir sous quelle forme le service territorial devra s'occuper d'activités qui n'ont plus uniquement un caractère militaire. Il s'agit plus particulièrement du service de santé, du service ABC, du service des transports et des réquisitions. La fusion des commandements de ravitaillement avec les états-majors de zone territoriale s'inspirait de cette tendance. Malheureusement cette initiative est restée une demi-mesure du fait que ni les arrondissements territoriaux, ni les régions n'y ont été intéressés.

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le fait que la nouvelle notion territoriale, concrétisée par la création d'états-majors mixtes, n'est qu'une modeste amélioration comparée aux réalisations étrangères; ces dernières, dans leur majorité, sont fondées sur une conception qui accorde au "commandement territorial" une importance et des pouvoirs que nous n'avons pas retenus dans cette étude.

---

PROJET D'ORGANISATION TERRITORIALE





### 6.1. LE COMMANDEMENT TERRITORIAL.

Rétablir un commandement territorial unique au sein du Département militaire fédéral est une nécessité.

La subordination actuelle a certainement des avantages. Elle a mieux fait connaître la complexité et la diversité des missions territoriales. En revanche, la dispersion des responsabilités dans le groupement de l'état-major général est peu propice à la propagation d'une doctrine qui devrait s'appuyer sur une grande stabilité. Pas moins de 5 officiers généraux se partagent la direction des affaires territoriales sans compter de nombreux organismes qui tous usent largement de leur droit de préavis. Cette situation deviendra encore plus précaire le jour où le service territorial sera appelé à jouer son rôle "d'organe de liaison entre l'armée, la protection civile et l'économie de guerre". Le fonctionnement de l'organisation que nous préconisons ne peut être assuré que grâce à une hiérarchie dans laquelle les responsabilités sont précisées à tous les échelons.

A notre sens, l'unité de commandement pourrait être rétablie en adoptant une organisation analogue à celle du service de l'aviation et de la DCA qui possède à la fois le statut de service du Département militaire fédéral et de commandement de troupes.

Une solution de ce genre permettrait de sauvegarder l'intégrité des tâches territoriales, en temps de paix et de service actif; elle ne diminuerait en rien les prérogatives des commandants de corps d'armée qui, dans la zone des opérations, disposeraient sans restriction des états-majors et des moyens territoriaux.

---

## 6.2. LA ZONE TERRITORIALE.

Le terme de "zone", au lieu de celui de brigade, correspond réellement à une notion territoriale au même titre qu'"arrondissement" ou "région". Par contre, la "brigade" est un groupement tactique qui ne s'apparente pas à la définition territoriale.

Chaque zone comprend plusieurs cantons. Ce nouveau groupement permet de ramener le nombre des zones de 6 à 4. En effet, il est souhaitable de revenir à une répartition qui tienne compte, dans les grandes lignes, de facteurs linguistiques et géographiques. Il est ainsi concevable de réaliser quatre groupements cantonaux: Suisse romande, Suisse centrale, Suisse orientale et zone alpine.

L'état-major de zone est mixte; il comprend

- une partie militaire constituée par l'état-major de brigade actuel, au besoin complété ;
- une partie civile composée de représentants fédéraux de la défense psychologique, civile et économique ainsi que des représentants de la défense civile des Cantons incorporés dans la zone.

L'état-major de zone est avant tout un organisme de coordination. Grâce à sa composition, il peut agir dans un vaste territoire au profit de la population et des troupes qui s'y trouvent engagées temporairement ou définitivement. Il est constitué dès le temps de paix en organisation mixte de façon à assurer la continuité de préparatifs dans tous les secteurs de la défense. En cas de guerre les éléments civils et militaires partagent le même poste de commandement.

Il est indispensable qu'une partie du personnel de l'état-major de zone soit permanent car il n'est plus concevable de charger des officiers de milice de la totalité des préparatifs qui leur incombent en temps de paix. En assurant de cette façon la continuité des travaux civils et militaires, on allégerait aussi considérablement la tâche du commandement des troupes combattantes.

### 6.3. L'ARRONDISSEMENT TERRITORIAL.

L'arrondissement territorial correspond à l'échelon cantonal. C'est dans ce cadre que la coopération des civils et militaires prend son véritable sens.

En réunissant sous forme d'état-major mixte l'état-major d'arrondissement et l'organisation cantonale de défense civile, il est possible de garantir la continuité et la cohésion des préparatifs de paix et l'aide mutuelle en cas de guerre.

L'état-major mixte d'arrondissement est adapté à la superficie et au caractère démographique d'un Canton ou d'un groupement de Cantons; il peut, par exemple, étendre son autorité sur un seul Canton, sur un groupement de deux ou trois Cantons ou sur une circonscription d'un grand Canton (exemple Berne, avec: Jura, Mittelland et Oberland). La partie civile de l'état-major est adaptée à chacune de ces possibilités.

La zone territoriale correspond à une nécessité militaire qui conditionne son étendue et à un besoin de décentralisation des activités gouvernementales de la défense; son état-major est en relation étroite avec le corps d'armée. En revanche, c'est au sein de l'arrondissement qu'est réalisée la coopération entre l'autorité militaire et les pouvoirs civils cantonaux. C'est donc de l'état-major mixte d'arrondissement qu'émanent les directives visant à la sauvegarde des intérêts militaires et civils dans le cadre cantonal (ravitaillement, protection des personnes et des biens, ordre public, etc.).

---

#### 6.4. LA REGION TERRITORIALE.

La région territoriale est l'échelon d'exécution; en principe c'est à ce niveau que sont attribués les moyens militaires et civils destinés à venir en aide à la population, aux autorités civiles et à l'armée.

La région est composée d'une ou de plusieurs communes ou de plusieurs districts. Ce groupement ainsi que l'état-major mixte sont adaptés en premier lieu au caractère démographique de la région. Il est ainsi possible de concevoir des régions englobant un centre urbain de l'importance de Zurich, Genève, Bâle, etc., d'autres correspondant à la superficie de plusieurs districts du Plateau ou des Alpes.

La représentation civile au sein de l'état-major mixte peut différer d'une région à l'autre. Par exemple, elle sera constituée par les représentants de la défense civile des districts lorsque la région est composée de plusieurs circonscriptions de ce type ou par l'état-major civil complet de la défense si la région englobe une ville d'une certaine importance.

Afin de garantir l'exécution des mesures de défense civile et de préparer l'aide militaire à la population au niveau le plus bas, il est nécessaire que les communes de moindre importance soient astreintes à mettre sur pied une organisation rudimentaire de défense civile et non pas seulement de protection civile. Dans ce cas le représentant militaire des affaires territoriales peut être le commandant de la garde locale ou tout autre officier désigné par le commandant de la région.

---

6.5. REMARQUE GENERALE.

L'ébauche d'organisation territoriale ci-dessus devrait être accompagnée de précisions sur les nouvelles limites territoriales, la composition des états-majors et leur mission. Ces études ont été esquissées dans nos services moins dans l'idée de prouver le bien-fondé de l'organisation nouvelle que d'établir si les moyens actuels permettent de la réaliser. A ce propos, nous croyons pouvoir dire que les éléments civils et militaires existent et qu'il ne sera pas nécessaire d'en augmenter le nombre ou de bouleverser l'ordre établi. Dans cette tentative d'intégration des intérêts civils et militaires on ne saurait voir non plus une ingérence de l'armée dans la souveraineté des Cantons car, à tous les niveaux, les secteurs de la défense sont traités sur un pied d'égalité. Au contraire, nous estimons que les Gouvernements cantonaux accepteraient sans difficulté une formule qui leur offre la possibilité de maîtriser les problèmes toujours plus complexes de la défense nationale totale.

---

## 7. ASPECT JURIDIQUE DU PROBLEME DE DEFENSE NATIONALE TOTALE

Les bases fondamentales de la défense nationale font l'objet des articles 2, 20, 22bis, 31bis et 102 de la Constitution fédérale.

C'est à la Confédération qu'il incombe de légiférer en matière de défense nationale totale et de soumettre, par cette voie, les Cantons et les communes à certaines obligations en la matière.

La responsabilité de principe du Conseil fédéral est précisée dans les différentes lois touchant l'organisation militaire, la défense économique et la protection civile, soit :

- Loi fédérale sur l'organisation militaire de la Confédération, du 12.4.07 ,
- Loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique, du 30.9.55 ,
- Loi fédérale sur la protection civile, du 23.3.62.

Aucune de ces lois ne fait état de la défense civile et de la défense psychologique.

### 7.1. Organisation militaire;

- L'armée est chargée d'assurer la défense de la patrie contre l'étranger, le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur (art. 195);
- Le Conseil fédéral est, même après l'élection du Général, l'autorité directive et exécutive supérieure. Il assigne à l'armée sa mission (art.208);
- En cas de guerre, le Général dispose librement des forces du pays en hommes et en matériel nécessaires à l'accomplissement de sa tâche (art. 212);
- En cas de service actif, le Conseil fédéral peut décréter l'exploitation de guerre des entreprises de transports publiques ou concessionnaires, ainsi que des établissements et ateliers militaires. Le droit de disposer du personnel et du matériel de ces entreprises passe aux autorités militaires ou à la troupe (art. 201);
- En temps de paix, il est adjoint au Chef du Département militaire fédéral une Commission de défense nationale qui est l'organe consultatif suprême pour les questions touchant à la défense nationale (art. 186): elle décide entre autres de la constitution des réserves de guerre (ACF sur les attributions, art. 56).

### 7.2. Défense nationale économique :

La préparation de la défense nationale économique incombe au Conseil fédéral qui dispose à cet effet du Département de l'économie publique et du Délégué à la défense nationale économique. Dès sa mise en activité, l'économie de guerre est dirigée par le Chef du Département de l'économie publique, assisté d'une commission d'économie de guerre (organe consultatif comprenant les chefs des différents offices de guerre, un représentant du Département des finances et des douanes, un représentant du Département militaire fédéral et un représentant du commandement de l'armée). Les Cantons sont tenus d'organiser l'économie de guerre conformément aux directives fédérales, notamment de créer des centrales cantonales et communales de l'économie de guerre. La collaboration entre l'économie de guerre et les autres autorités, notamment l'armée, est réglée d'une façon peu impérative. En cas de divergence d'opinions, le Conseil fédéral décide.

### 7.3. Protection civile :

C'est également le Conseil fédéral qui exerce la direction suprême par l'intermédiaire du Département fédéral de justice et police et de l'office fédéral de la protection civile. Les Cantons sont chargés de l'exécution des prescriptions fédérales et doivent créer des offices cantonaux et communaux de la protection civile. La coordination entre la protection civile, l'économie de guerre et l'armée est réglée par le Conseil fédéral.

### 7.3. Commentaires :

Les propositions formulées dans la présente étude ne demandent aucune modification de la Constitution car les organismes envisagés à l'échelon fédéral ont pour mission d'assister le Conseil fédéral et non pas de le remplacer.

En revanche, les lois précitées devraient être adaptées et éventuellement complétées par une nouvelle loi sur la défense nationale fixant l'organisation jusqu'à l'échelon communal.

Il est intéressant de constater que les prescriptions légales concernant la défense nationale économique et la protection civile sont relativement claires; elles prévoient une organisation allant jusqu'à la commune et désignent le Conseil fédéral comme organe de coordination à l'échelon supérieur.

Il en va tout différemment pour l'organisation militaire, laquelle part d'une conception de défense nationale basée uniquement sur l'armée, c'est-à-dire sur la défense militaire. Ceci ressort tout spécialement des articles 186, 195, 201 et 212 OM où il est dit que c'est à l'armée qu'incombe la défense de la patrie, toutes les ressources nationales ou presque étant mises à disposition du Général à cet effet. Il est évident qu'il y a désaccord entre cette conception essentiellement militaire et la reconnaissance légale de la protection civile comme "un élément de la défense nationale" (art. 1 de la loi du 23 mars 1962). C'est donc plus particulièrement la loi sur l'organisation militaire qui doit être adaptée aux nouvelles conditions de la défense. A ce sujet, il sied de rappeler que la revision totale de la loi sur l'organisation militaire est envisagée depuis longtemps et que le Département militaire fédéral a déjà entrepris certains travaux en la matière, notamment par suite de l'entrée en vigueur de l'organisation des troupes de 1961.

---



## 8. C O N C L U S I O N

La notion de défense nationale totale n'est pas nouvelle mais elle ne s'est pas imposée chez nous sous une forme aussi impérieuse que dans les pays qui ont subi la "totalité" du dernier conflit mondial. Depuis 1946, le caractère général de la guerre a évolué à un rythme qui a dépassé nos possibilités d'adaptation. Seule l'armée a bénéficié de deux réorganisations qui l'ont mise dans une situation privilégiée par rapport aux autres secteurs de la défense.

La suprématie de l'armée s'affirme davantage dans le concept de défense nationale totale que dans la notion traditionnelle sur laquelle nous nous appuyons encore. Plusieurs experts militaires, en particulier le colonel F.O. Miksche, défendent l'idée que seule une armée de milice nombreuse est capable de faire face aux multiples exigences de la guerre totale; en effet, la hiérarchie et la discipline militaires sont les gages d'une action efficace au profit de la population.

La mission de l'armée a été rappelée dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 30 juin 1960 (organisation des troupes) de la façon suivante :

- "L'armée, instrument de l'Etat, doit assurer aussi bien directement qu'indirectement l'indépendance du pays. Deux voies pour cela lui sont ouvertes :
- a) Celle qui consiste, tout d'abord, à intimider un adversaire éventuel et surtout à le dissuader d'ouvrir les hostilités contre nous ;
  - b) Celle qui consiste ensuite, en cas d'hostilités, à assurer par des opérations militaires, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité de son territoire."

Cette définition essentiellement militaire n'est qu'une partie du concept de la défense nationale. Il conviendrait par conséquent de fixer les éléments de la défense et leur mission en mettant sur le même pied l'armée, la défense civile, la défense économique et la défense psychologique. Cette reconnaissance légale est la base sur laquelle doit reposer l'édifice de la défense totale.

Il nous paraît inutile de rechercher pourquoi nous n'avons pas abordé plus tôt et d'une façon concrète le problème de la défense totale du pays. Nous pensons que nos préoccupations militaires du moment ont retardé notre évolution dans ce domaine. Il est probable que si les enseignements de la dernière guerre avaient fait l'objet d'une synthèse approfondie nous nous serions sans doute ralliés à une formule assez semblable à celle des pays scandinaves. Les essais de coordination de nos autorités civiles et militaires sont la preuve du besoin d'aller de l'avant et de rattraper un retard qui s'accroît de jour en jour. Ces efforts correspondent bien à notre tendance d'aborder des problèmes de cette importance par le côté administratif au lieu d'en faire tout d'abord une large synthèse puis de les résoudre par voie législative.

Nous sommes parfaitement conscients qu'une adaptation de notre doctrine de défense nationale et la création de l'organisation que nous préconisons peut se heurter à des difficultés d'ordre politique, militaire et personnel. Nous sommes non moins persuadés que ne rien faire ou spéculer sur un nouveau service de neutralité équivaudrait à un affaiblissement très grave de notre potentiel de défense. Le retard de 6 à 12 ans que nous accusons par rapport à d'autres pays européens pourrait être comblé assez rapidement. Pour cela il importe tout d'abord que les autorités civiles, à tous les échelons, prennent conscience de leurs responsabilités et acceptent de coopérer avec les militaires et que ces derniers, à leur tour, reconnaissent la nécessité de préparer la défense du pays en tenant compte des besoins impérieux de la population.

La présente étude n'est pas le fruit d'un travail d'équipe et ne reflète pas nécessairement l'opinion d'un service du Département militaire. Elle est l'expression de la conviction du soussigné.

SERVICE TERRITORIAL  
ET DES TROUPES DE PROTECTION AERIEENNE  
LE CHEF

*Folletête*

Colonel brigadier Folletête

Mai 1964