

E 2001(E)-/15/6
[DoDiS-12315]

Notice interne du Département politique¹

LES RÉACTIONS OFFICIELLES ET OFFICIEUSES À L'APPEL DU CONSEIL FÉDÉRAL²

Berne, 19 novembre 1956

I. Texte de l'appel

La menace d'une troisième Guerre mondiale et d'une nouvelle épreuve de force avec toutes leurs conséquences tragiques pèse sur l'humanité.

La paix peut toutefois et doit encore être sauvée.

Le Conseil fédéral suisse adresse dans ce but un pressant appel pour qu'une conférence des quatre chefs de gouvernement qui s'étaient réunis à Genève en juillet 1955³, c'est-à-dire ceux des Etats-Unis d'Amérique, de France, de Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, auxquels pourrait se joindre le chef du Gouvernement indien comme représentant des puissances de la Conférence de Bandoeng⁴, ait lieu sans délai. Cette conférence pourrait se tenir sur le territoire de la Confédération suisse. Le Conseil fédéral offre ses bons offices pour l'organiser.

Berne, le 6 novembre 1956

II. Réponses définitives

a) La réponse indienne

Je vous sais gré de votre message et suis d'accord avec vous qu'en ce moment critique, il ne faut épargner aucune peine pour prévenir la catastrophe d'une guerre mondiale. Aussi, j'accueille avec faveur votre suggestion que les chefs des gouvernements des Etats-Unis, de l'Union soviétique, du Royaume-Uni et de la France devraient se réunir immédiatement pour discuter de la situation au Moyen-Orient. Si ces chefs de gouvernement se rallient à votre proposition, et si notre participation devait être bienvenue, nous serons heureux de prendre part à une telle conférence.

New Delhi, le 7 novembre 1956

1. Notice établie par A. Natural.

2. Sur la décision du Conseil fédéral en faveur d'un appel pour une Conférence au sommet en Suisse, cf. *Verhandlungsprotokoll der 75. Sitzung des Bundesrates vom 6. November 1956*, E 1003(-)1970/344/1. Sur cet appel, cf. aussi le N° 91 dans le présent volume, la réponse de M. Petitpierre aux interpellations des Commissions des affaires étrangères du 5 décembre 1956, E 2800(-)1990/106/13 (DoDiS-12254), et le télégramme du Conseil fédéral du 8 novembre 1956, *ibid.* (DoDiS-12274).

3. Sur la Conférence des Quatre Grands de juillet 1955, cf. Nos 17, 21 et 22 dans le présent volume et la notice de M. Petitpierre du 15 juin 1955, E 2800(-)1990/106/20 (DoDiS-13176), la proposition du DFJP du 29 juin 1955, E 1004.1(-)/1579 (DoDiS-12794) et le PVCF du 1^{er} juillet 1955, *ibid.* (DoDiS-12795).

4. Cf. Nos 4 et 5 dans le présent volume et les lettres de O. Seifert à M. Petitpierre du 5 mai 1955, E 2300(-)/19001/133 (DoDiS-12094) et du 17 mai 1955, *ibid.* (DoDiS-12095).

b) La réponse soviétique

Le Gouvernement soviétique, convaincu de la nécessité de résoudre toutes les questions en litige par des moyens pacifiques et considérant les avantages de négociations directes entre les chefs de gouvernement de diverses puissances en faveur de la cause de la paix, juge avec faveur la proposition de la Suisse de convoquer sans tarder sur son sol une réunion des chefs des gouvernements des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Union soviétique, ainsi que de l'Inde en tant que représentant des pays ayant participé à la Conférence de Bandoeng. Le Gouvernement soviétique se déclare prêt à participer à cette rencontre.

Moscou, le 11 novembre 1956

c) La réponse américaine

La suggestion du Conseil fédéral de réunir en Suisse les cinq chefs de gouvernement a été examinée ici avec diligence et sympathie.

J'apprécie la sincérité de la proposition suisse et partage les préoccupations pour la sauvegarde de la paix qui l'ont inspirée.

Cependant, les Nations Unies sont saisies de divers problèmes qui menacent la paix du monde, et je crois que c'est en menant ces initiatives à bonne fin que l'intérêt commun sera le mieux servi.

Washington, le 12 novembre 1956

d) La réponse britannique

Je vous remercie de votre message proposant une conférence des cinq chefs de gouvernement.

Je reconnais le désir du Gouvernement suisse de prêter son concours à l'amélioration de la situation internationale présente et vous suis reconnaissant de l'offre de faciliter l'organisation d'une conférence.

J'ai déclaré dans un discours le 9 novembre, en me référant à votre généreuse proposition, que j'étais disposé à me rendre n'importe où et à rencontrer n'importe qui, si cela pouvait être de quelque utilité. Cependant, une réunion telle que celle que vous avez suggérée ne pourrait porter des fruits que si tous s'accordent à juger l'instant propice. Il semble que tel n'est pas le cas. Dans ces conditions, nous devons, je pense, admettre qu'on ne saurait attendre d'une réunion qu'elle soit profitable.

Londres, le 14 novembre 1956

e) La réponse française

La proposition du Conseil fédéral en vue d'une réunion en Suisse d'une conférence des chefs de gouvernement, initiative qui s'inscrit dans le cadre des efforts traditionnels du Gouvernement suisse en vue de maintenir la paix dans le monde, a été hautement appréciée par le Gouvernement français. Cette suggestion a été accueillie à Paris avec tout l'intérêt qu'elle méritait dans les graves circonstances actuelles.

Le Gouvernement français considère qu'il est, pour le moment, souhaitable de laisser aux Nations Unies le soin de régler certains des problèmes en cause

et qui se trouvent déjà soumis à l'Organisation. Si les événements rendaient désirable une réunion du type de celle qui a été proposée, il tiendrait le plus grand compte de la suggestion du Conseil fédéral en ce qui concerne le lieu de la rencontre.

Paris, le 15 novembre 1956

III. Réactions officielles (Résumé des rapports de nos légations)

1) Réactions favorables

a) Grande-Bretagne

L'appel du Conseil fédéral a eu du retentissement dans tout le pays et a rencontré beaucoup de compréhension bien que la presse l'ait peu commenté.

Un membre du cabinet a confirmé à notre ministre⁵ que la démarche avait reçu un accueil favorable dans les cercles gouvernementaux. Il a souligné la portée potentielle de cette initiative. Même si elle n'a pas de suite immédiate, elle rappelle que le Conseil fédéral est prêt en tout temps, au point critique d'une crise internationale, à faciliter une discussion franche sur un sol neutre et à offrir ainsi une alternative devant un danger de guerre imminent.

Un membre influent de la délégation britannique a déclaré à notre observateur à l'ONU qu'il estime que l'initiative suisse est heureuse. Il considère que le monde est trop hypnotisé par les crises locales de Hongrie et de Suez et qu'il a tendance à sous-estimer le danger général. L'initiative du Conseil fédéral attire l'attention sur un développement dont l'ensemble est inquiétant⁶.

b) France

La proposition suisse a été portée à la connaissance des ministres français au moment où ils déjeunaient avec M. Adenauer⁷. Dans le grand désarroi qu'avait causé la mise en demeure de M. Boulganine, cette proposition – la première bonne nouvelle depuis quelques jours – cause un soulagement évident. L'idée qu'une conférence de paix put interrompre une action militaire soviétique et justifier la décision un peu insolite de cesser le feu, rendit confiance aux ministres. L'appel du Conseil fédéral a produit un effet psychologique certain de détente.

Toutefois, au Quai d'Orsay, la réaction a été plus nuancée. Le Gouvernement français avait déjà demandé que le Conseil de sécurité soit saisi des problèmes du Proche-Orient. La France, dans le cadre d'une conférence des Cinq, devrait compter avec l'hostilité de l'URSS et de l'Inde et avec la méfiance des Etats-Unis, de sorte qu'elle courrait le risque d'être mise en état de minorité. En revanche, le Quai d'Orsay estime que la composition actuelle du Conseil de sécurité (USA, URSS, Chine, Grande-Bretagne, France, puis Belgique, Australie, Cuba, Iran, Pérou et Yougoslavie) est aussi favorable qu'on pourrait le souhaiter dans les circonstances présentes. Le Ministère ne va

5. Cf. E 2200.40(-)1971/164/33.

6. Télégramme de la Délégation suisse auprès des Nations Unies à New York du 8 novembre 1956, cf. E 2800(-)1990/106/13.

7. Cf. RP de P. Micheli du 12 novembre 1956, E 2300(-)/9001/252 (DoDiS-12019).

cependant fermer aucune porte et entend réserver l'avenir s'il ne pense pas que la conférence à Cinq puisse avoir lieu prochainement⁸.

c) URSS

Les cercles où se forme l'opinion publique en URSS étant généralement fermés aux observateurs étrangers, les réactions officieuses que l'on a pu percevoir reflétaient la réponse officielle, qui est favorable⁹.

d) Allemagne

Au Ministère des Affaires étrangères, l'initiative suisse a été considérée comme heureuse et opportune. D'une part, elle a été formulée à un moment d'extrême tension et a ranimé l'espoir; d'autre part, elle conserve toute son actualité au cas où la crise rebondirait¹⁰.

Au Parlement, si le Chancelier n'a pas fait allusion à l'appel du Conseil fédéral, presque tous les chefs des partis, qu'ils soient de l'opposition ou gouvernementaux, en ont parlé avec éloge. «Le gouvernement suisse mérite reconnaissance pour sa démarche courageuse qui contribue à résoudre la crise mondiale»¹¹.

e) Autriche

Le secrétaire d'Etat Kreisky considère l'initiative comme très heureuse, même si les puissances occidentales ne se résignent pas pour l'instant à un tête-à-tête avec Boulganine¹².

f) Liban

L'appel du Conseil fédéral a fait une grande impression au Ministère des Affaires étrangères où on l'a accueilli avec une vive sympathie¹³.

g) Maroc

Le message du Conseil fédéral a eu à Rabat une répercussion extrêmement favorable¹⁴.

b) Ceylan

Le Ministère des Affaires étrangères cinghalais considère l'appel du Conseil fédéral comme très heureux¹⁵.

8. Cf. E 2210.5(-)1970/17/7.

9. Cf. Réponse soviétique du 12 novembre 1956 à l'appel du Conseil fédéral, E 2200.157(-)1970/256/11.

10. Télégramme de la Légation de Suisse à Cologne du 10 novembre 1956, cf. E 2800(-)1990/106/13.

11. Non retrouvé.

12. Télégramme de la Légation de Suisse à Vienne du 10 novembre 1956, cf. E 2800(-)1990/106/13.

13. Télégramme de la Légation de Suisse à Beyrouth du 7 novembre 1956, cf. E 2800(-)1990/106/13.

14. Cf. Note du Ministère des Affaires étrangères du Royaume du Maroc à la Légation de Suisse à Rabat du 7 novembre 1956, E 2200.275(A)1967/81/6.

15. Non retrouvé.

i) Pérou

L'initiative du Conseil fédéral a eu une profonde répercussion dans l'opinion publique péruvienne. Elle a fait l'objet de publications en grandes lettres dans la presse et, a été jugée très opportune en suite de l'actuelle situation critique, ainsi qu'il en ressort des conversations que notre Ministre a eues avec plusieurs personnalités péruviennes en vue¹⁶.

j) Argentine

La réaction du Ministère des Affaires étrangères a été favorable, mais celui-ci a laissé entendre qu'il désirerait qu'un représentant de l'Amérique latine participe également à la «conférence»¹⁷.

2) Réactions défavorables

a) Etats-Unis

Si, au niveau le plus élevé, la première réaction a été sympathique¹⁸, au *State Department*, les spécialistes des affaires européennes ont trouvé l'initiative du Conseil fédéral intempestive et cru y déceler l'influence de pays tiers¹⁹.

Toutefois, peu après, ces mêmes experts admettaient que le Conseil fédéral ne voulait pas substituer une autre voie à celle de l'ONU et ils ne mettaient plus ses intentions en doute²⁰.

La réponse du Président des Etats-Unis, selon un commentaire qui a certainement été inspiré, ne constitue pas un refus catégorique de l'invitation du gouvernement helvétique. Sa réponse indique que les Etats-Unis n'entendent pas, pour l'instant, agir en dehors des Nations Unies, mais elle laisse la porte ouverte à une conférence pour le cas où les efforts de Washington au sein de l'ONU ne devraient pas porter fruit²¹.

b) Pakistan

Il semble qu'au Pakistan, on apprécie l'initiative suisse, mais qu'on déplore qu'une invitation ait été adressée à Nehru. On ne considère pas, à Karachi, que le Premier Ministre indien soit un représentant valable du groupe de Bandoeng²².

16. Cf. lettre du Ministre de Suisse à Lima, H. A. Berger, à la Division des Affaires politiques du 6 novembre 1956, E 2200.191(-)1979/142/2.

17. Cf. Télégramme de la Légation de Suisse à Buenos Aires du 7 novembre 1956, E 2800 (-)1990/106/13.

18. Cf. Télégramme de la Légation de Suisse à Washington du 6 novembre 1956, E 2800 (-)1990/106/13.

19. Cf. Télégramme de la Légation de Suisse à Washington du 8 novembre 1956, E 2800 (-)1990/106/13 et E 2200.36(-)1970/72/38.

20. Cf. Télégramme de la Légation de Suisse à Washington du 9 novembre 1956, E 2800 (-)1990/106/13.

21. Cf. Télégramme de la Légation de Suisse à Washington du 13 novembre 1956, E 2800 (-)1990/106/13 et lettre de H. de Torrenté à la Division des affaires politiques du 16 novembre 1956, E 2300(-)/9001/506.

22. Non retrouvé.

c) Portugal

Au Ministère des Affaires étrangères, on apprécie l'esprit généreux dont est inspiré l'appel du Conseil fédéral mais on éprouve un sentiment de malaise en voyant la Suisse s'adresser à certaines puissances déterminées. On est surtout hostile à l'idée d'inclure l'Inde parmi les participants. On estime que l'appel helvétique donne une importance exagérée au groupe de Bandoeng. On y voit une certaine abdication de l'Europe²³.

d) Suède

Au Ministère des Affaires étrangères suédois, on considère que l'initiative suisse est en soi digne d'éloge, mais on paraît estimer qu'elle ne tombe pas sur un sol fertile et considérer qu'elle est un peu utopique²⁴.

e) Danemark

Il semble qu'au Ministère des Affaires étrangères, on estime que c'est faire trop d'honneur aux bourreaux de la Hongrie que de s'asseoir maintenant à leurs côtés autour d'un tapis vert²⁵.

f) Espagne

L'initiative suisse a été accueillie avec sympathie au Ministère des Affaires étrangères qui comprend que, dans les circonstances actuelles, rien ne doit être négligé. Toutefois, il semble que l'opinion ne se soit pas longtemps arrêtée à cette proposition. Par son tempérament, l'Espagnol serait plutôt partisan de solutions de force de la part des adversaires de l'URSS et les risques d'une guerre ne semblent pas les effrayer autant que les habitants du reste de l'Europe²⁶.

IV. Récapitulation des principales critiques, positives ou négatives

1) C'est l'Occident qui a réagi négativement. Il estime que les possibilités de résoudre la crise au sein de l'ONU ne sont pas épuisées.

2) Les critiques positives ont surtout développé les arguments que voici:

a) L'appel a été lancé au point culminant d'une crise. Il a fait ressortir la gravité de la situation.

b) Il a ranimé l'espoir et a produit un effet psychologique certain de détente.

c) Il a ouvert une sortie de secours qui, en cas de besoin, pourra aussi être utilisée plus tard.

3) Les critiques négatives peuvent se classer comme suit:

a) Le moment choisi n'est pas opportun.

b) On ne peut s'asseoir pour l'instant à la table des bourreaux de la Hongrie.

c) Il n'était pas nécessaire de convoquer un représentant des puissances de Bandoeng.

d) L'Europe, dans une telle réunion, serait en minorité.

23. Cf. RP N° 7 de B. von Fischer du 9 novembre 1956, E 2300(-)/9001/214.

24. Non retrouvé.

25. Cf. E 2200.140(-)/1969/287/2.

26. Cf. RP N° 18 de P. Zutter du 13 novembre 1956, E 2300(-)/9001/263.

4) Remarque: Pour apprécier ces critiques, tant positives que négatives, il est nécessaire de se souvenir de la situation telle qu'elle était à l'heure où l'appel a été lancé:

Le 6 novembre au matin, le Conseil fédéral ne songeait pas à suggérer une solution parfaite. Il voulait tenter d'éviter une guerre menaçante. Le péril ne pouvait être écarté que par une capitulation de Londres et de Paris devant la mise en demeure soviétique ou par la suspension des opérations en raison de l'imminence d'une réunion diplomatique capitale. Il paraissait peu vraisemblable que les gouvernements français et britannique consentissent à perdre la face. La crainte a été plus forte que l'orgueil et ils ont très vite cédé devant l'injonction russe. Dès lors, l'appel du Conseil fédéral ne présentait plus le même intérêt.