

PROCES-VERBAL DE LA CONFERENCE
DES MINISTRES

du 9 septembre 1949



PROCES-VERBAL DE LA CONFERENCE DES MINISTRES

tenue à Berne le vendredi 9 septembre 1949

(Palais du Parlement, salle de Commission III)

sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre

Sont présents:

A. Des Ministres de Suisse à l'étranger

MM. R. <u>de Weck</u>	A. <u>Brunner</u>
K. <u>Bruggmann</u>	A. R. <u>Ganz</u>
E. <u>Lardy</u>	G. <u>Jaccard</u>
E. <u>Broye</u>	C. <u>Stucki</u>
C. <u>Gorgé</u>	H. <u>Zurlinden</u>
P. A. <u>Feldscher</u>	D. <u>Secrétan</u>
E. <u>Feer</u>	P. A. <u>de Salis</u>
C. E. <u>de Bavier</u>	R. <u>Hohl</u>
H. <u>de Torrenté</u>	E. <u>de Haller</u>
R. <u>Kohli</u>	

B. Du Département politique fédéral

MM. les Ministres W. Stucki, Délégué du Conseil fédéral pour des missions spéciales

A. Zehnder, Chef des Affaires politiques

H. Frölicher, Chef de la représentation des intérêts allemands en Suisse

P. Zutter, Chef des Organisations internationales

MM. les Conseillers de Légation

J. Rossat, Chef des Affaires administratives

F. Kappeler, Chef adjoint du Contentieux, affaires financières et communications

- 2 -

G. Keel, Chef de l'information et presseP. Micheli, Chef adjoint des Organisations internationalesA. Boissier, Chef du ProtocoleMM. A. Rebsamen, Chef de la Section du ContentieuxF. Schnyder, Ier Secrétaire de Légation, Affaires politiquesJ. Burckhardt, Ier Secrétaire de Légation, Chef adjoint de la Section des Affaires financièresJ. Kurmann, Ier Secrétaire de Légation, Chef de la Section du droit administratifJ. Stroenlin, Iie Secrétaire de Légation, Organisations internationalesA. Dominicé, Iie Secrétaire de Légation, ProtocoleP. Thévenaz, Iie Secrétaire de Légation, Affaires politiquesC. Des autres DépartementsMM. J. Hotz, Ministre, Chef de la Division du CommerceL. de Montmollin, Col. cdt. de corps, Chef du Service de l'état-major généralM. Iklé, Directeur de l'Administration des FinancesR. Frick, Colonel EMG, Chef du Service de RenseignementM. Troendle, Conseiller de Légation, Délégué aux accords commerciauxH. Schaffner, Délégué aux accords commerciaux

M. le Chef du Département politique ouvre la séance à 08.30 h.

En ouvrant cette séance, je vous souhaite la bienvenue au nom du Conseil fédéral. Nous sommes, mes collègues et moi, très heureux de ce que, chaque année, à cette époque, nous ayons l'occasion de prendre des contacts personnels avec nos représentants à l'étranger. C'est une

- 3 -

espèce d'échange entre l'étranger et nous, qui formons, comme vous le savez, un gouvernement plutôt sédentaire.

Je vous exprime notre reconnaissance et celle du pays pour le dévouement et l'efficacité avec lesquels vous accomplissez votre tâche, difficile et parfois ingrate pour certains d'entre vous.

1. Exposé de M. le Colonel EMG Frick sur la situation politico-militaire.

Le 22 août dernier, entre 0845 et 0915, les troupes de la Brigade de montagne à laquelle appartient mon régiment mobilisaient, pour leur cours de répétition.

Cette entrée en service était l'occasion, pour la première fois depuis 1945, d'exercer l'appel sous les armes sur des places décentralisées jusqu'à l'unité (cp.).

Tout en suivant ces travaux, j'ai pensé à vous, Messieurs les représentants de la Suisse à l'étranger et me suis dit qu'il serait désirable que vous assistiez vous aussi, bientôt, à cet acte décisif qu'est la mobilisation de guerre de notre armée.

Il m'aurait plu de vous montrer telle compagnie qui, le train spécial s'étant arrêté entre deux stations, dans un petit bois, débaquait en 1 1/2 minutes, disparaissait dans les couverts, commençait à l'instant même l'appel, la visite sanitaire, distribuait le matériel de corps - décentralisé lui aussi - et vous auriez été comme je le fus moi-même, émus et fiers, en entendant le cdt. de cp. annoncer à 11 h. 15 sa cp. prête à marcher. Il en était par ailleurs de même dans toute la brigade.

Votre confiance se serait raffermie en apprenant de la bouche du Cdt. de brigade que l'aviation, pourtant active,

n'avait rien repéré et que le Brigadier lui-même, survolant son secteur, avait cherché en vain ses troupes alors qu'elles gagnaient, par des cheminements pourtant connus et nettement canalisés, la zone des hauts pâturages entre 1800 et 2200 m. où elles dressaient leurs tentes avant la tombée de la nuit encore.

On parle souvent du ou des "miracles" helvétiques. J'ai pensé, en cette journée du 22 août, que s'il en est un, en 1949 encore, c'est bien celui-là.

Et tout en commandant ma troupe, en exigeant d'elle beaucoup, je l'ai aimée plus et mieux, parce qu'animé d'un sentiment de profonde reconnaissance pour tout ce qu'elle nous donne de positif, de concret, de réconfortant, en un temps où les préoccupations sont encore inquiètes et sombres.

Ce préambule n'a pas seulement pour but de chercher à vous prouver que notre armée reste prête à remplir sa mission traditionnelle, à vous démontrer que, soucieux d'adapter la mise sur pied aux conditions de la guerre moderne, ses chefs ont pris les mesures qui s'imposent; à vous répéter que l'esprit de notre troupe reste bon. Il vise bien plutôt à vous inviter à comparer, en toute objectivité ce qui existe chez nous avec le degré de préparation de nos proches voisins.

L'oeuvre accomplie par l'E.M. du Benelux, par le comité des Cinq, renforcé il y a quelques mois par l'organisation militaire découlant du Pacte Atlantique, a pu faire admettre que la puissance défensive de l'Europe occidentale a été sensiblement augmentée. C'est en vain que nous chercherions, dans les chiffres précis et sûrs que nous connaissons, un indice permettant de nourrir semblable illusion.

En France, le régime des 1/12 provisoires a paralysé plusieurs mois durant toute étude sérieuse de réorganisation de l'armée et d'amélioration de l'armement. On comprend mal que 400 milliards de budget annuel n'aient pas permis de doter l'armée métropolitaine d'une seule unité nouvelle, d'un seul avion, d'un seul char nouveau.

Il est vrai que la campagne d'Indochine coûte à elle seule un tiers des disponibilités, l'armée d'Afrique un quart environ. Il semble toutefois que le solde de 200 milliards suffirait à perfectionner d'année en année l'armée métropolitaine.

Les failles, que dis-je, les gouffres dans lesquels s'engloûtissent ces fonds sont insondables. Personne, en France même, ne peut expliquer ce phénomène d'absorption spontanée.

A ce jour, l'effectif global des forces armées françaises accuse, comparé à ce qu'il était il y a une année, une diminution de 100'000 hommes environ.

La répartition des forces indique une augmentation des effectifs engagés en Indochine (40'000 h en plus), une diminution des contingents disponibles en Afrique du Nord et dans la Métropole. L'étude détaillée de la répartition des forces ne manque pas d'intérêt:

<u>Métropole</u>	Armée	150'000	
			Ecoles 13'000
			Unités d'armée 36'000
			2e D.I.
			1er D.B. +
			éléments div.
			Forces terr. 62'000
			(Trp. à l'instr.)
			E.M.G. et bases) 32'000
			Divers <u>7'000</u>
			150'000
	Aviation	32'000	
	Marine	<u>33'000</u>	
		215'000	
	Gendarmerie	<u>52'000</u>	
		267'000	
<u>Allemagne</u>	Armée	55'000	5e D.B., 3e, 4e & 5e
			Eléments Div.
	Aviation	12'500	lère D. Aérienne
	Marine	<u>1'500</u>	Constance, Rhin
		69'000	

- 6 -

<u>Autriche</u>	Armée	5'000	Deux 1/2 brig. de chasseurs
<u>Afrique du Nord</u>	Armée	91'000	
	Aviation	18'000	
	Marine	10'000	
		<u>119'000</u>	
<u>Indochine</u>	Armée	141'000	
	Aviation	4'500	
	Marine	8'500	
		<u>154'000</u>	
<u>Madagascar</u>		8'000	
A.E.F.			}
A.O.F.		19'000	
Pacifique			

<u>RECAPITULATION:</u>	Métropole	267'000
	Allemagne	69'000
	Autriche	5'000
	Afrique du Nord	119'000
	Indochine	154'000
	Madagascar	8'000
	AEF/AOF/Antilles	<u>19'000</u>
		641'000
		=====

Il est à peine besoin de signaler que, pour le front européen, les seules formations françaises qui participeraient à la défense du continent sont les troupes d'occupation en Allemagne et en Autriche. Cela représente en Allemagne: 1 Div. blindée, 3 éléments divisionnaires (valeur d'un régiment renf) et une div. aérienne dont les appareils sont aussi disparates que démodés.

En Autriche: deux 1/2 brigades de chasseurs (valeur d'un régiment renforcé chacune).

Les forces mobilisables en France même sont nettement moins nombreuses qu'en 1948 et pourraient à peine, en cas de troubles révolutionnaires, assurer l'ordre intérieur.

En Italie, la volonté de reconstituer une force armée se manifeste de façon plus encourageante. L'E.M. de l'armée,

- 7 -

bien secondé par le gouvernement, a porté son effort sur l'instruction des cadres et l'on note l'existence de 11 E.M. divisionnaires disposant actuellement d'environ 150'000 hommes. 5 Divisions sont à effectifs et armement complets, alors que pour les 6 autres, ils sont encore à l'état embryonnaire .

En Belgique, l'effort d'instruction et de réorganisation se poursuit, limité toutefois par un budget de défense nationale qui ne permet guère de faire mieux que d'entretenir un corps d'armée à deux faibles divisions en zone d'occupation allemande et d'assurer l'instruction de 40'000 hommes environ dans la métropole.

Aux Pays-Bas: Les Hollandais, tenus d'alimenter leurs contingents d'outre-mer, n'ont gardé en Europe que leurs troupes à l'instruction, soit environ 12'000 hommes.

Au Danemark enfin, l'effectif de l'armée s'élève à 10'000 hommes, pour la plupart à l'instruction.

Tels sont les moyens que pourraient engager pour la défense du continent européen les pays signataires du Pacte Atlantique, en soutien des troupes d'occupation stationnées en Allemagne occidentale et en Autriche. Ces dernières sont restées sensiblement les mêmes que ce qu'elles étaient en 1948, à savoir:

En Allemagne

<u>Zone Américaine:</u>	110'000 hommes dont	1/3 combattants, 1/3 police militaire, 1/3 pour les services.
<u>Zone Britannique:</u>	105'000 hommes dont	2/3 combattants,
<u>Zone Française:</u>	69'000 hommes dont un peu plus de la moitié de combattants.	
	soit 284'000 hommes au total, dont 140 à 150'000 combattants.	

En Autriche

<u>Zone Américaine:</u>	5'000 hommes
<u>Zone Britannique:</u>	3'000 hommes
<u>Zone Française:</u>	5'000 hommes
	soit 13'000 hommes au total, dont 6500 combattants.

Le tableau résumé de la situation est le suivant: Pour l'établissement d'une première ligne défensive sur le Rhin et en Autriche, les effectifs suffisent à peine pour des avant-postes. Ce n'est pas une boutade; tout dernièrement encore, le Chef de l'E.M. d'une des anciennes grandes armées européennes déclarait, alors que nous faisons allusion à des avant-postes sur le Rhin: "Vous savez bien que les effectifs alliés stationnés en Allemagne et en Autriche sont même trop faibles pour constituer une ligne d'avant-postes".

En arrière de ce rideau de protection, les troupes immédiatement disponibles et mobilisables auront bien à faire pour assurer l'ordre intérieur, sûrement menacé en cas de conflit armé.

C'est dire que nous avons souri tristement en apprenant, il y a deux mois, que deux grands chefs des armées occidentales opposaient violemment leurs thèses quant au choix de la ligne de défense en Europe. Répétons-le, il n'existe pas actuellement, et pour longtemps encore, d'armée capable de s'opposer à une action militaire de l'Est contre l'Europe occidentale.

Notons, en outre, sur la presqu'île ibérique: au Portugal, 23'000 hommes qu'il n'est pas question d'engager au delà des frontières du pays. En Espagne, où l'effort militaire est sérieux, 150'000 hommes environ prêts à se battre vaillamment sur les Pyrénées.

Dans les états scandinaves, seule la SUEDE à conservé une armée capable de se battre pour défendre le territoire national. Ce qui rend toutefois cette défense précaire, c'est d'abord l'énorme étendue des frontières, puis la démilitarisation presque complète de la FINLANDE et de la NORVEGE. Ces deux derniers pays n'ont en fait que des troupes dites territoriales à raison de 30'000 hommes en Finlande et 20'000 hommes en Norvège.

C'est bien à dessein que jusqu'ici nous n'avons pas fait mention de l'ANGLETERRE, cela pour la bonne raison qu'il est fort improbable que ce pays prenne part à la défense du continent.

Les Anglais entretiennent actuellement sur l'île une armée de terre de 173'000 hommes et une aviation de 177'000 hommes. L'armement est en progrès, particulièrement pour l'aviation. De tels effectifs suffiront à peine à la défense de l'île.

Les préoccupations anglaises restent mondiales, ce que prouve le tableau de répartition des forces que voici:

<u>Métropole</u>		Terre	173'000	
		Aviation	177'000	350'000
<u>Europe</u>	Allemagne	Terre	80'000	
		Aviation	25'000	
	Autriche		3'000	
	Trieste		5'000	
	Grèce		5'000	118'000
<u>Moyen-Orient</u> (Suez, Akaba)		Terre	100'000	
		Aviation	10'000	110'000
<u>Afrique</u>		Terre	40'000	
		Aviation	10'000	50'000
<u>Extrême-Orient</u>				
	Singapore	Terre	5'000	
		Aviation	5'000	
	Hongkong	Terre	15'000	
		Aviation	5'000	30'000
<u>Marine</u>				<u>145'000</u>
				793'000
				=====

Le cas Europe étant maintenant précisé, vous nous permettrez de faire un tour d'horizon militaire mondial. Nous continuons à considérer 4 fronts d'engagement possibles, à savoir:

Le front Européen
 - - Moyen-Orient
 - - Extrême-Orient
 - - du Grand Nord.

Face au front d'Europe, dont le seul bastion solide est la Suisse, l'U.R.S.S. maintient 250'000 hommes en zone d'occupation d'Allemagne orientale.

Cette armée qui comprend notamment 5 Armées blindées et une Armée motorisée, suffirait à étoffer un corps expéditionnaire "d'Europe occidentale". Son action pourrait être complétée par l'engagement des 50'000 hommes de troupes d'occupation en Autriche, où nous notons, entre autres, 2 C.A. d'infanterie.

Cette avant-garde précéderait, au besoin, les 70 divisions, 6'000 avions des groupes d'armées Centre et Sud stationnés en Russie d'Europe (1'300'000 hommes).

Nous ne citerons que pour mémoire les armées nationales des satellites:

armée polonaise	120'000 hommes
" tchécoslovaque	120'000 "
" hongroise	70'000 "

qui seraient probablement retenues par des missions de maintien d'ordre intérieur.

Une opération "Europe" ne se conçoit guère sans une couverture Nord. Nous admettons qu'elle précéderait l'invasion du gros de la presqu'île. Le groupe d'armées "Nord", 24 div., 2'000 avions (300'000 hommes) semble suffisant pour remplir la mission d'occupation des pays scandinaves.

Il reste maintenant à se demander quelle serait l'attitude de l'armée yougoslave. Evaluée à 750'000 hommes répartis entre 6 armées, elle représente, quoique mal armée et équipée, une force défensive appréciable. Il est possible que certaines troupes se battent, même contre l'U.R.S.S. On ne saurait cependant s'attendre à mieux qu'à des organisations de maquis, à des combats sporadiques et localisés.

Le territoire yougoslave deviendrait, en cas de conflit, une zone de troubles et d'insécurité, désagréable certes, mais qui pourrait être négligée pendant la phase d'offensive générale pour être maîtrisée tôt après.

En GRECE, où l'armée et en net progrès depuis un an, il semble que la situation militaire intérieure soit enfin assainie. La guerre contre les partisans se poursuit avec des alternatives de succès et de défaites, habilement dosées par ceux qui ont intérêt à entretenir cet "abcès de fixation".

Au MOYEN-ORIENT, la situation militaire n'a guère évolué.

Les groupements soviétiques "Sud" et "Caucase", au total 46 div., 4600 avions, 1 million d'hommes, se trouvent toujours placés face à la TURQUIE, dont l'armée est activement renforcée en matériel, réorganisée et instruite par les Etats-Unis. L'intervention énergique, et pas toujours très appréciée, des commissions militaires, des experts et instructeurs américains a eu pour conséquence un assainissement général qui se traduit par une diminution sensible des effectifs, une réduction du nombre des grandes unités, et un remaniement du dispositif.

Les 15 corps d'armée qui existaient précédemment ont été ramenés à 9, les 39 divisions à 22, alors que les brigades blindées ont été portées de 3 à 6. Il restera ainsi 28 grandes unités au lieu de 57. Cette vaste refonte est en cours d'exécution. Elle prendra d'autant plus de temps que les Turcs ne souffrent guère l'ingérence étrangère et qu'ils s'accomodent mal de toute atteinte au prestige. Le réalisme américain vient de mettre à rude épreuve les prétentions exagérées de ces fiers orientaux en leur faisant comprendre qu'il vaut mieux limiter les effectifs à 350'000 hommes intruits et armés, plutôt que de vivre dans l'illusion d'une armée de plus d'un million d'hommes, incapables de livrer le combat moderne.

Les Anglais maintiennent au Moyen-Orient 160'000 hommes et restent prêts à défendre le canal tout aussi bien qu'à exploiter tout avantages susceptible de raffermir leur influence sur cette partie du monde.

- 12 -

En EXTREME-ORIENT, la situation s'est précisée à un rythme étonnamment rapide.

Il est vain pensons-nous, de se demander encore si Mao-Tse-Tung est, sinon soumis, du moins dévoué aux Soviets dont il aurait épousé la cause. Son discours, prononcé à l'occasion du 28e anniversaire du parti, ne laisse planer aucun doute à ce sujet, mais il ne faut pas oublier que la Chine est immense, que les chefs changent souvent et qu'une "unité" chinoise n'a jamais existé.

Ce qui est indiscutable, en revanche, c'est la ferme volonté des communistes chinois d'éliminer toute influence occidentale. Les missions américaines et anglaises laissées pour établir le contact avec les nouveaux maîtres en sont sûrement persuadées.

Cela ne veut pas dire encore que le gouvernement de Mao-Tse-Tung supportera mieux, en durée, une mainmise soviétique.

Cette vaste offensive asiatique n'en est pas moins inquiétante pour les grands pays occidentaux.

Les Etats-Unis n'ont laissé que 5'000 hommes en Corée du Sud et pourraient bien être contraints de les retirer parce qu'ils sont impuissants à faire front à la poussée communiste.

Les Anglais renforcent Hong-Kong qu'ils espèrent pouvoir tenir. Les 6 bat. d'infanterie, 3 régiments d'artillerie, le régiment de chars et les quelques escadrilles d'avions qu'ils y ont concentrés feront-ils mieux que les troupes supérieures en nombre qui ont résisté 18 jours lors de l'assaut japonais en 1941? On peut en douter, car cette île est difficilement défendable.

Les Français sont très inquiets quant à l'avenir de l'Indochine. Ils viennent de prendre la décision de renforcer qualitativement et numériquement leur corps expéditionnaire, dans le seul espoir de maintenir l'ordre intérieur et de favoriser la politique de Bao-Dai. L'E.M., à Paris, ne se fait toutefois aucune illusion sur le sort de ses troupes, dès le moment, peut-être pas très lointain, où une aide extérieure viendra renforcer, aux frontières mêmes du territoire, le mouvement d'émancipation si difficile à dominer.

Aux INDES, le calme raisonné qu'affichait le Pandi Nehru il y a une année encore, a fait place aux plus graves préoccupations. Dans la jeunesse universitaire, l'idéologie communiste fait des progrès marquants. Le premier ministre déclarait, il y a quelques mois, que dès le moment où les troupes communistes chinoises auraient atteint le Yang-Tse, la position des Indes serait très compromise.

Les Occidentaux s'efforcent d'établir un cordon défensif tenu par 80'000 Américains et 30'000 Japonais réarmés au Japon, 10'000 Américains à Okinawa, 10'000 Américains aux Philippines et 120'000 Hollandais dans les Indes Néerlandaises.

C'est peu, évidemment, devant la menace que font peser sur ce front les 2 millions de communistes chinois qui pourraient être renforcés au besoin par les 800'000 hommes du 6e groupe d'armées soviétiques concentrés au Nord du Mandschukuo.

Dans l'Extrême Nord enfin, nous notons 15'000 Américains en Alaska et 20 à 25'000 hommes de troupes soviétiques qui leur font face.

Ce tableau des forces militaires demande à être complété par un examen de l'armée américaine, seule capable de contre-balancer le poids des 4 millions de soldats soviétiques maintenus sous les armes et prêts à intervenir. Voici le tableau des forces disponibles et leur répartition;

Etats-Unis

Armée *)	300'000	(dont 100'000 à l'in-
Aviation	300'000	struction)
Corps de la marine	86'000	
Administration centrale		
recherches	90'000	
Malades, congés et déplacements	<u>40'000</u>	816'000

Caraïbes

14'000	14'000
--------	--------

- *) 5 Divisions:
 3 Div. inf.
 1 " blindée
 1 " aéro-portée
 + Unités non endivis.

			830'000
<u>Europe</u>			
	Allemagne: Armée	90'000	
		Aviation	20'000
	Autriche: Armée	5'000	
	Trieste: Armée	5'000	
	Angleterre: Aviation	<u>12'000</u>	132'000
<u>Extrême-Orient</u>			
	Japon	80'000	
	Corée	5'000	
	Okinawa	10'000	
	Philippines	10'000	
	Hawai	10'000	
		Aviation	<u>70'000</u>
			185'000
<u>Alaska</u>		15'000	15'000
<u>Marine</u>			<u>450'000</u>
			1'612'000
			=====

Nous nous excusons de nous être attardés, une fois encore, à un tour d'horizon militaire que vous pourriez considérer comme fastidieux, puisqu'il n'est pas question de guerre. C'est là un aspect de la situation générale au sujet duquel tous les avis concordent. Il n'est même plus fait mention d'un conflit possible en 1952.

Des événements majeurs se sont produits à fin 1948 et en 1949 qui ont modifié profondément les données du problème et qui semblent permettre d'affirmer que personne ne peut ni veut déclencher la 4^{me} guerre mondiale.

Sans entrer dans les détails, et en nous gardant bien de vouloir toucher aux problèmes économiques et politiques, nous ne voudrions manquer d'insister sur le désarroi causé par la rapide conclusion du Pacte Atlantique. Il est évident que la diplomatie soviétique a été surprise, gagnée de vitesse. Le caractère pressant des démarches entreprises auprès du gouvernement norvégien en est une preuve incontestable.

Et pourtant, les Soviétiques mieux que personne savent que pour longtemps encore les pays européens qui ont adhéré au

pacte ne sauraient constituer une menace ou devenir forts au point qu'ils soient capables d'opposer une résistance armée avec laquelle il y aurait lieu de compter.

Pourquoi, dès lors, montrer tant d'agitation. Pourquoi, au lieu de réagir par un nouveau coup de force à la hongroise ou à la tchécoslovaque, répondre par une politique de bonne volonté, de reprise des contacts, de levée du blocus de Berlin?

Est-il sage et raisonnable de ne vouloir trouver dans cette attitude si surprenante que des preuves de faiblesse? Toutes les menaces que paraissaient faire peser sur le monde la puissance soviétique et asiatique étaient-elles donc nulles. Le colosse aurait-il vraiment les pieds d'argile? Nous craignons à vrai dire que semblables conclusions aient été trop rapidement tirées.

Il faut, pour s'abandonner à de telles chimères, avoir oublié qu'au dessus de la puissance militaire, économique, industrielle, il y a une révolution sociale, morale, qui est en mouvement; il faut avoir écarté ce que nous devons considérer comme le danger le plus grave, à savoir la victoire de l'idéologie communiste sur notre civilisation occidentale, sur la chrétienté.

Là est le problème, aujourd'hui comme hier. Perdre de vue cette vérité, c'est risquer de perdre la bataille inexorablement engagée.

En examinant sous cet angle les faits les plus marquants de l'année écoulée, on interprète différemment. On ne peut se décider à mettre sur le compte de la faiblesse le comportement inattendu du Kremlin, placé devant un raidissement de la résistance occidentale, devant la volonté de cohésion, devant l'union de ceux qui veulent sauvegarder et maintenir les principes qui régissent leur existence matérielle, morale et spirituelle.

Moscou, a été surpris, certes, mais contrarié surtout. Non pas dans la possibilité d'atteindre ses buts. Mais dans les délais qui avaient été escomptés. Contrecarré en outre dans l'application des méthodes destinées à atteindre les buts révolutionnaires à la faveur desquelles les gouvernements de l'occident européen devaient être remplacés par des fantoches soumis et dévoués.

Tout cela s'est produit au moment où des difficultés internes contraignaient le Kremlin à effectuer des mutations dans les chefs de file, à prendre des mesures pour réprimer des velléités d'indépendance qui se manifestaient de façon plus vive dans certains pays balkaniques et en Tchécoslovaquie, à hausser le ton contre le dissident "Tito" décidément peu enclin à rentrer dans la bonne voie pourtant tracée de façon très précise.

Il fallait, dès lors, gagner du temps, procéder à un regroupement de tous les moyens engagés, modifier les procédés tactiques. Nous sommes encore, aujourd'hui, dans cette phase, imposée aux Soviétiques par un occident qui commence à retrouver un certain équilibre.

L'impression tranquillissante que beaucoup ont voulu dégager de cette période de crise n'est valable que dans la mesure où nous ne commettons pas d'erreur dans l'appréciation des délais. Ceux qui ont vécu, depuis 1946, dans l'anxiété d'un dénouement brutal immédiat, ceux qui ont pensé que les problèmes posés par le dernier conflit devaient trouver une solution rapide, estiment maintenant que tout danger est écarté pour longtemps.

Ceux qui, au contraire, ont compris que la période de profonde confusion serait de longue durée, qu'il faut compter par décennies jusqu'au moment où le monde bouleversé retrouvera une certaine stabilité, ceux-là sont restés sur leurs gardes parce qu'ils savent que la guerre, sous toutes ses formes, continue.

Septembre de cette année ne donne pas de raisons particulières d'être triste ou sombre; de céder seulement à cette mélancolie inhérente à la saison qui précède l'hiver. Il m'en aurait coûté cependant de ne pas vous confier, en toute franchise - et pour la dernière fois en tant que chef de la Section des Renseignements - le fruit de mes méditations.

Vous m'en voudrez pas, Monsieur le Conseiller Fédéral, Messieurs les Ministres et Messieurs, si, après vous avoir exprimé notre reconnaissance très sincère pour l'intérêt que vous n'avez cessé de témoigner à nos travaux, pour l'aide efficace que vous nous avez si généreusement dispensée, je termine par quelques considérations de caractère personnel.

En vous parlant, au début de cet exposé, de nos soldats, de notre armée, j'ai mis en évidence tout ce qu'il y a de réconfortant, de positif dans le proche contact avec ce qu'on appelle si justement l'émanation la plus vraie de notre peuple. Ce peuple est toujours sain. Il n'a pas été égaré, corrompu, par la longue période de paix durant laquelle il a consacré tous ses efforts à parfaire son bonheur tout en se préparant à le défendre.

Aujourd'hui il se rend bien compte, que de lourds nuages obscurcissent l'horizon européen et mondial. Mais il ne connaît pas la gravité des menaces qui continuent à peser sur lui, comme sur tout l'occident.

Des préoccupations traditionnelles de neutralité empêchent de l'éclairer franchement. Je suis d'avis qu'il est temps de le renseigner mieux. Notre volonté de rester neutres - des voix plus autorisées que la mienne l'ont maintes fois souligné - reste la base de notre attitude politique. Cette neutralité est devenue, à la suite du dernier conflit mondial, un désir, un statut que nous voudrions sauvegarder, beaucoup plus qu'une réalité reconnue et admise par nos voisins et les grands de ce monde.

Sur le plan militaire, économique, voire même politique, il est souhaitable que nous puissions rester neutres et que nous arrivions à persuader chacun que nous sommes sincères et conséquents.

Sur le plan moral, la question se pose différemment. Nous savons trop bien, maintenant, ce que signifie la mainmise soviétique. Les épurations successives, les déportations, les procédés qui permettent de transformer les hommes et les peuples après les avoir vidés - à force de privations, de menaces, de traitements atroces et révoltants - de leur substance spirituelle, de leur personnalité, tout cela nous est connu. Le sachant, nous ne pouvons pas nous taire. Ce serait indigne et lâche.

Je pense que le moment est venu de choisir et de prendre position plus ouvertement. Point n'est besoin, pour cela, de nous soumettre à une autre puissance, de nous subordonner à l'autre bloc.

Il suffit que devant les crimes commis, contre notre civilisation, contre la chrétienté, contre l'humanité, nous élevions nos voix, nous manifestions notre indignation.

Il n'y a pas, sur le plan moral, de neutralité. L'admettre, ce serait trahir. Notre peuple ne comprendrait pas cette trahison.

Nos gouvernants ont le devoir de le renseigner et de le préparer à se dresser, toutes énergies réunies, contre les forces qui viseraient à le soumettre à un régime que nous réprouvons et dont nous ne voulons pas que nos descendants soient les victimes.

(09.15 h)

Discussion.

M. le Ministre de Torrenté.

Le Colonel Frick nous a indiqué que la défense de Hong-Kong serait difficile et a rappelé que cette île n'avait résisté que 19 jours à l'assaut des Japonais. Mais aujourd'hui

- 19 -

la situation est différente, les Anglais bénéficiant de la maîtrise de la mer. Pour moi, le drame de Hong-Kong se déroulera plutôt sur le plan intérieur, cette colonie comptant au nombre de ses habitants une masse de 1'500'000 Chinois, pour la plupart communistes.

(09.17 h)

2. Exposé de M. le Conseiller fédéral Petitpierre: "La Suisse et le Conseil de l'Europe".

Si l'on fait aujourd'hui le point de la situation internationale de la Suisse, on peut affirmer, je crois, que cette situation a continué à s'affermir. Nous avons des difficultés graves de caractère politique avec un seul pays, la Roumanie. Dans la liquidation des problèmes nés de la guerre ou posés par les mesures de nationalisation prises après la guerre par certains Gouvernements, des progrès ont été réalisés, bien que des accords n'aient pas encore été conclus avec tous les pays où de telles mesures ont lésé des intérêts suisses. Sur l'accord de Washington, des négociations ont été menées par M. le Ministre Stucki, le printemps dernier, à Washington. Elles continuent maintenant sur le plan bilatéral avec les pays intéressés aux conflits de séquestre, et j'espère que d'ici à la fin de l'année de nouvelles négociations, qui auront lieu vraisemblablement à Berne, permettront de résoudre les questions qui se sont opposées jusqu'à présent à ce que pût commencer la liquidation des avoirs allemands.

A la fin de la guerre, un domaine s'est ouvert pour nous sur d'autres plans que précédemment: celui de la collaboration internationale. Nous nous y heurtons à des problèmes nouveaux, qui ne peuvent pas toujours être résolus en une fois par un oui ou par un non, mais qui commandent une attitude dont nous ne savons pas si et dans quelle mesure les circonstances nous obligeront à la modifier ou, au contraire, nous permettront de la maintenir. Cette collaboration internationale se présente sur deux plans: le plan général, le plan mondial, d'une part, le plan européen d'autre part.

Sur le plan général, nous avons tracé une ligne que nous pouvons sans inconvénient continuer à suivre. Nous n'avons aucun motif de chercher à adhérer à l'organisation des Nations Unies. Les raisons pour lesquelles nous sommes

restés à l'écart subsistent. Aujourd'hui, notre attitude, si elle n'est pas approuvée, est mieux comprise qu'elle ne l'était en 1945 ou 1946. Nous entretenons d'ailleurs des relations très satisfaisantes - je serais tenté de dire très cordiales - avec l'ONU et avec son Secrétaire général M. Trygve Lie. Le Centre européen de l'ONU à Genève se développe. Non seulement des commissions importantes, mais le Conseil économique et social viennent siéger à Genève avec prédilection. De même nous pouvons sans inconvénient majeur rester à l'écart des organisations auxquelles nous ne pourrions adhérer sans compromettre gravement notre indépendance, plus exactement notre autonomie, et nos intérêts économiques et financiers: je pense aux deux organismes de Bretton Woods et à l'Organisation mondiale du commerce et de l'emploi prévue par la Convention de la Havane et qui pourrait bien être morte avant que d'être née. En revanche, comme vous le savez, nous avons adhéré aux organisations générales de caractère plutôt technique. Elles occasionnent en général des dépenses qui paraissent disproportionnées aux résultats qu'elles sont en mesure d'atteindre, au moins pour le moment. Néanmoins elles constituent incontestablement un élément positif de la vie internationale. Certaines d'entre elles - je pense en particulier à l'UNESCO - donnent aussi l'occasion à des milieux assez étendus de notre pays de s'intéresser activement à cette vie internationale. Le seul regret que l'on doive exprimer, c'est que certains pays, comme l'Union soviétique, se tiennent systématiquement à l'écart, ce qui prive ces organisations du caractère universel qu'elles devraient avoir.

Il est assez intéressant de noter que la Suisse, et en particulier Genève, ont un grand attrait pour les organisations internationales. L'Organisation mondiale de la santé a décidé d'établir son siège à Genève. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO),

alors qu'elle paraissait avoir pris la décision de se fixer à Washington, paraît avoir aujourd'hui d'autres vues et nous sommes en pourparlers pour son établissement éventuel en Suisse, à Genève ou dans une autre ville des bords du Léman. Hier encore, j'ai été informé du désir de l'UNESCO de créer à Genève un Institut international d'études sociales.

Il y a un certain risque, surtout du point de vue économique, à ce développement un peu rapide de Genève comme centre international. En cas de crise de l'ONU et si cette organisation devait subir le même sort que la Société des Nations, il en résulterait pour Genève de sérieuses inconvénients. C'est pourquoi, s'agissant de certaines organisations, nous n'avons fait aucune démarche pour les attirer chez nous. Il y a d'autre part pour la Suisse un avantage à jouer, sous cette forme, un rôle international.

Sur le plan général encore, il faut signaler la Conférence diplomatique de la Croix-Rouge, convoquée et organisée par le Conseil fédéral, et qui s'est tenue à Genève du 21 avril au 12 août 1949. Cette Conférence s'est réunie à un moment favorable. Elle a coïncidé avec l'offensive de paix de l'URSS. Elle n'a pas résolu de grands problèmes. Je pense toutefois qu'elle a été utile pour notre pays, d'une part parce qu'elle a abouti à des résultats positifs, les quatre conventions ayant été adoptées à la presque unanimité - il n'y a eu aucune opposition, mais seulement une ou deux abstentions - et, d'autre part, parce que, grâce au rôle attribué par les conventions à la puissance protectrice, elle a, au moins indirectement, revalorisé la notion de neutralité.

Sur ce plan général, nous continuerons à rechercher toutes les occasions qui nous seront offertes de collaborer activement dans les domaines où notre politique traditionnelle ne s'y oppose pas.

Sur le plan européen, la situation est beaucoup plus difficile, parce que nous sommes en présence de conditions nouvelles.

Je vois le développement historique actuel sous deux aspects:

L'un, très général, dans lequel est engagée la société dans laquelle nous vivons, si l'on veut notre civilisation occidentale. Nous sommes comme pris dans un vaste mouvement qui nous dépasse et sur lequel nous n'avons pas de prise. La technique et le matérialisme ont fait de l'homme un esclave de la machine. La vie sociale n'est plus organisée pour l'homme, l'individu, mais pour la masse. Il est assez significatif que, dans une démocratie évoluée comme la nôtre, la politique ait pour objet presque exclusif des intérêts et non plus des idées ou des principes, et que l'Etat soit sollicité, non plus d'assurer des libertés, mais de protéger et de sauvegarder des intérêts matériels au sens le plus étroit.

L'autre aspect, c'est que les conditions politiques dans lesquelles se trouve l'Europe actuelle ne sont plus les mêmes que celles dans lesquelles notre pays s'est développé et a pu assurer et maintenir son indépendance.

Il est inutile de dépeindre longuement l'Europe actuelle. Elle tend à redevenir, par la force des choses, ce qu'elle était géographiquement au temps de la préhistoire: une unité, en ce sens que les nations qui la composent sont vraisemblablement liées par un destin commun. L'Europe actuellement vit sous le signe de la faiblesse: économiquement, financièrement, militairement. Il n'y a plus une seule puissance européenne qui soit en mesure d'assurer sa propre existence, son indépendance, par ses seuls moyens, qui soit en mesure de résister à une menace venant de l'extérieur. Une des moitiés de l'Europe est déjà assujettie à l'une des deux grandes Puissances mondiales: l'URSS; l'autre ne doit d'être encore ce qu'elle est qu'à l'autre de ces Puissances: les USA. L'Europe, dans laquelle notre pays s'est fait une place, a été détruite, elle appartient au passé.

Aussi bien, quand on parle aujourd'hui de solidarité européenne, fait-on allusion, non pas à une notion sentimentale, ni à l'expression d'une volonté, mais beaucoup plus à un fait, créé, imposé par les circonstances: le fait que les valeurs communes aux nations européennes sont menacées et que leur destruction atteindrait toutes les nations qui ont un intérêt commun à organiser la défense de ces valeurs et de leur propre indépendance.

Pour notre pays, la solidarité qui l'unit aux autres pays de l'Europe ne peut avoir pour effet le sacrifice ou l'abandon, soit des principes politiques auxquels nous restons attachés, soit de nos intérêts économiques et financiers. Cette solidarité doit nous engager à une large compréhension des difficultés dans lesquelles se trouvent les autres pays et à une collaboration avec eux pour chercher à résoudre ces difficultés et aussi pour examiner et, si possible, résoudre les problèmes généraux qui se posent à l'Europe. Si des sacrifices sont demandés, il faut qu'ils soient utiles et efficaces et n'aient pas un caractère unilatéral. Or jusqu'à présent - à part peut-être la Belgique dans certains cas - nous ne voyons pas que les autres pays européens aient fait autre chose que défendre leurs propres intérêts.

Il y a en particulier deux organisations en Europe qui nous intéressent: l'Organisation européenne de coopération économique à Paris et le Conseil de l'Europe à Strasbourg.

A l'égard de l'OECE, notre attitude continue à être positive. Le problème le plus délicat actuellement est celui de notre participation aux droits de tirage. Notre comportement à l'égard de cette organisation doit être inspiré essentiellement, sinon exclusivement, de considérations d'ordre économique. Il ne doit y avoir aucune équivoque à ce propos. En parlant de considérations d'ordre économique, je fais allusion non seulement à nos intérêts immédiats ou à la nécessité de continuer à assurer des débouchés à notre

industrie d'exportation, mais aussi à l'intérêt plus général qu'a notre pays à l'assainissement durable de l'économie européenne. A cet égard, il faut relever que, jusqu'à présent, si le plan Marshall a atteint ses buts immédiats en permettant aux économies nationales de se restaurer, on ne voit pas encore comment celles-ci après 1952, lorsque l'aide américaine aura cessé, seront en mesure de vivre par leurs propres forces. Certains problèmes fondamentaux, en particulier le problème monétaire, attendent encore leur solution.

M. Zehnder vous renseignera tout à l'heure sur les négociations que nous avons menées avec l'OECE et sur l'état actuel de nos relations avec elle.

Le Conseil de l'Europe pose pour notre pays des questions plus délicates.

L'origine du Conseil de l'Europe est récente. Un Congrès de l'Europe se réunit à la Haye en mai 1948, sous la présidence d'honneur de M. Winston Churchill, groupant la plupart des organisations, anciennes et nouvelles, qui s'étaient donné comme tâche la réalisation de l'unité européenne. A la suite de cette conférence, de caractère privé, un mémorandum élaboré par le Comité international des mouvements pour l'unité européenne, fut transmis aux gouvernements des pays ayant adhéré au Pacte de Bruxelles: la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. En juillet 1948, au cours d'une réunion des cinq ministres des affaires étrangères de l'union occidentale, le problème fut évoqué et en automne 1948 des négociations s'engagèrent entre les cinq Etats membres de l'Union occidentale. Les deux premiers documents officiels sont une note britannique du 26 novembre et une note française du 29 novembre.

On constate donc que le Conseil de l'Europe doit sa naissance à une initiative prise sur le plan privé par des organisations de caractère privé, mais auxquelles des hommes politiques influents et appartenant à divers partis avaient donné un appui très large.

D'emblée il y eut des divergences de vues très nettes entre la France et la Grande-Bretagne tant sur la procédure à suivre que sur ce que devait être le Conseil de l'Europe. Des plans furent établis par les Gouvernements de ces deux pays et examinés par un comité d'étude, puis par un sous-comité, qui établit un texte transactionnel. Celui-ci fut examiné à Paris en janvier de cette année, en même temps qu'un contre-projet britannique. Les cinq ministres des affaires étrangères de l'Union occidentale finirent par se mettre d'accord et une conférence européenne, à laquelle furent invités l'Italie, l'Irlande, la Norvège, la Suède et le Danemark, adopta la constitution définitive et procéda officiellement, le 5 mai, à Londres, à la création du Conseil de l'Europe. Aux dix Puissances originaires vinrent s'ajouter, le 9 août, la Grèce et la Turquie. L'Islande, invitée en même temps que ces deux Etats, n'a pas pu prendre part à la réunion d'août à Strasbourg pour des raisons constitutionnelles.

Si la Suisse n'a pas été invitée, c'est parce qu'il nous avait été possible de faire savoir, en particulier à M. Schuman au cours de la visite qu'il a faite au Conseil fédéral au mois de janvier, que nous préférierions ne pas recevoir d'invitation pour le moment. Un Ministre des affaires étrangères a cependant fait faire à Berne, par son ministre, une démarche personnelle auprès de moi pour faire savoir qu'il serait heureux que la Suisse participe au Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe compte actuellement douze membres, parmi lesquels une nation extra-européenne et musulmane: la Turquie. L'Espagne et le Portugal sont tenus à l'écart. La question d'une adhésion de l'Allemagne est à l'ordre du jour. Quant à l'Autriche, on en parle très peu. Il est vraisemblable qu'après la conclusion du traité d'Etat avec ce pays et lorsque celui-ci aura été évacué par les forces d'occupation, son adhésion ne se heurtera à aucune difficulté.

Le Conseil de l'Europe reste accessible, en principe, à "tout Etat européen reconnaissant le principe de la prééminence du droit et celui en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales". De plus, un pays se trouvant dans des conditions particulières peut être invité à devenir "membre associé", ce qui lui permettrait d'être représenté à l'Assemblée, mais non au Comité des ministres. Cela pourrait éventuellement ouvrir une possibilité à la Suisse, le moment venu.

Le statut du Conseil de l'Europe a créé deux organes distincts: le Comité des ministres et l'Assemblée consultative. Ces deux organes sont assistés d'un secrétariat.

Le Comité des ministres est le seul organe compétent pour agir au nom du Conseil. Chaque Etat y est représenté par son ministre des affaires étrangères, qui peut être remplacé par un autre membre du Gouvernement. Malgré les pouvoirs considérables dont il dispose comparativement à ceux de l'Assemblée, le Comité ne saurait être assimilé à un véritable organe exécutif. Ses décisions n'ont que le caractère de recommandations faites aux Gouvernements des Etats membres, qu'il peut inviter à lui faire connaître la suite qui aura été donnée à ces recommandations. Le rôle du Comité des ministres est encore mal défini. La procédure de vote est compliquée, certaines décisions pouvant être prises à la majorité simple, d'autres à la majorité des deux tiers enfin la plus importante: à l'unanimité.

Quant à l'Assemblée, elle est composée de 101 délégués, chaque Etat membre pouvant les nommer comme il l'entend, par décision gouvernementale ou encore par décision du Parlement. L'Assemblée ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Elle n'est qu'un organe délibératif. Les groupes nationaux ont été composés de manière à représenter les différents partis à l'exclusion du parti communiste. Des discussions ont eu lieu d'emblée sur les attributions de l'Assemblée. Une disposition du statut prévoit que seules pourront être discutées les questions dont le Comité aurait approuvé l'inscription à l'ordre du jour.

Les buts du Conseil de l'Europe sont encore très vagues. Il doit sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont le patrimoine commun de ses membres. Il doit favoriser leur progrès économique et moral. En outre, le Conseil de l'Europe a pour but une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif. Tout ce qui est politique a été délibérément mis de côté. Toutefois l'Assemblée consultative a montré rapidement qu'elle n'était pas d'accord avec cette tendance à limiter son activité. Elle a institué un débat de caractère purement politique, ayant pour objet les changements à apporter à la structure de l'Europe pour favoriser la naissance d'une unité européenne. On ne peut donc pas voir dans le Conseil de l'Europe une organisation de caractère apolitique. Le fait même que le Comité est formé de représentants des Gouvernements et l'Assemblée de membres dont la plupart sont des parlementaires donne à cette organisation un caractère politique indéniable. Il ne faut d'ailleurs se faire aucune illusion. Si l'Europe veut chercher à s'unir, c'est sur le plan politique que sa cohésion doit se faire pour commencer.

Le mouvement vers l'unification de l'Europe se heurte, semble-t-il, à une assez large indifférence de l'opinion publique dans la plupart des pays. Il est en revanche soutenu par une élite consciente des dangers auxquels l'Europe est actuellement exposée. Mais les masses populaires, qui ont des soucis plus immédiats, restent à l'écart. L'idée que l'Europe doit s'unir si elle ne veut pas périr n'a pas encore pénétré dans le cerveau de tous les Européens.

Le mouvement européen est fondé sur un mélange d'idéalisme et de réalisme, la part du réalisme étant cependant la plus importante: ni M. Churchill ni M. Spaak ne sont d'impénitents rêveurs. Le fait que pour beaucoup d'esprits le succès de ce mouvement apparaisse comme utopique en raison des obstacles

nombreux qui s'élèvent ne signifie pas que les réalistes sont les sceptiques, et non pas ceux qui, malgré ces obstacles, ont mis en marche ce mouvement.

Il n'est pas possible de dissocier complètement le Conseil de l'Europe des autres accords et organisations par lesquels l'Europe occidentale cherche à se défendre, avec l'aide des Etats-Unis, contre la menacesoviétique et communiste. Il apparaît ainsi, dans une certaine mesure au moins, comme le prolongement de l'Union occidentale et du Pacte de l'Atlantique. On a admis dans le Conseil de l'Europe des Etats comme la Turquie qui ont avec ceux de l'Europe occidentale surtout une analogie: celle d'être menacés par l'Union soviétique. En revanche, des pays aussi authentiquement européens que l'Espagne et le Portugal sont tenus à l'écart à cause de leur régime intérieur et pour des raisons de politique intérieure des Etats déjà membres.

Déjà aujourd'hui, on envisage que l'OECE pourrait être subordonnée à partir de 1952, lorsque l'aide américaine aura cessé, au Conseil de l'Europe. Suivant la forme que prendra cette subordination, il sera peut-être difficile à un pays de rester membre d'une organisation sans adhérer à l'autre. Il serait exposé à devoir se soumettre aux décisions de celle-ci sans participer aux discussions qui les précéderont.

Quel est l'avenir du Conseil de l'Europe? Il y a à peine un mois qu'il s'est réuni et déjà les critiques pleuvent sur lui. Comme si l'on pouvait attendre autre chose que des discours, des tâtonnements, des oppositions d'idées, de cette première réunion d'hommes politiques représentant des pays différents et appartenant à des partis différents. On voit déjà se dessiner certains phénomènes. Ainsi celui que les contradictions de la politique intérieure soient transposées sur le plan international. Cela pourrait

avoir comme conséquence la formation, au sein de l'Assemblée consultative, de groupes composés, non de représentants d'un même pays, mais de délégués de pays différents, liés entre eux par des conceptions politiques communes. Déjà maintenant à Strasbourg on voit une tendance à la formation de trois groupements distincts, un bloc chrétien-démocrate formé des républicains populaires français et des démocrates chrétiens italiens, un groupement du centre droit sous l'égide de MM. Churchill et Paul Reynaud et un bloc socialiste qui paraît d'ailleurs avoir quelque peine à faire sa cohésion. Les tendances politiques l'emportent donc sur les tendances nationales, ce qui n'est pas nécessairement un mal.

Le Conseil de l'Europe est-il lié à l'intérêt que les Etats-Unis portent à notre continent et au désir qu'ils manifestent de son unité? Sa durée et son succès dépendent-ils de la menace que l'Union soviétique et sa politique conquérante font peser sur l'Occident? Il est impossible de le dire aujourd'hui. Nous aurions en tout cas tort d'être du côté des sceptiques. Un échec de cette tentative aux débuts incertaine pourrait avoir des conséquences très graves. Au surplus, notre propre expérience nationale est en faveur de ce mouvement européen. Si l'on se reporte à notre histoire, on constate qu'à la veille de leur fédération, en 1848, les cantons suisses n'étaient pas beaucoup plus avancés dans la voie de l'union réelle que ne le sont les vingt-quatre Etats qui composent l'Europe d'aujourd'hui. Ils vivaient depuis longtemps dans une communauté de fait. Ils avaient noué des alliances. Mais les différences entre les cantons étaient encore très grandes et le sentiment d'une commune patrie suisse, au début du 19e siècle, n'était pas encore très vivant. Les cantons étaient attachés à leur souveraineté à peu près aussi fortement que les Etats européens à leur aujourd'hui. Il a fallu l'action persistante d'un certain nombre de sociétés privées pour faire naître, propager et illustrer aux yeux des masses ce sentiment d'une commune patrie suisse. Après la guerre du Sonderbund, les

les vingt-deux cantons se sont fédérés en moins d'une année. Jusqu'alors, il leur manquait deux choses, qui font actuellement défaut à l'Europe: des institutions politiques communes et l'unité économique. On peut donc admettre que les circonstances de la Suisse jusqu'en 1847 correspondaient sur plusieurs points aux circonstances de l'Europe d'aujourd'hui. Pourtant une année plus tard l'unité suisse était créée. Comparaison n'est sans doute pas raison, mais l'expérience de notre propre histoire doit nous engager à nous montrer positifs à l'égard du Conseil de l'Europe, sans pourtant nous faire d'illusion sur ce qu'il peut réaliser à brève échéance.

Ainsi le Conseil de l'Europe n'est pas en mesure de résoudre les problèmes les plus graves qui pèsent actuellement sur l'Europe occidentale: la crise économique et financière dans laquelle se débat la Grande-Bretagne, le danger que représente le communisme pour des pays comme la France et l'Italie, et qu'il représentera peut-être aussi, un jour, pour l'Angleterre.

En revanche, il peut jouer un rôle actif sur deux points:

en permettant à l'Allemagne (au moins à l'Allemagne occidentale) de retrouver une place parmi les nations européennes et d'avoir avec ses anciens ennemis un forum où elle prendra part aux discussions sur un pied d'égalité et où elle n'aura plus à subir seulement la loi des vainqueurs,

ensuite en favorisant la formation d'une conscience collective européenne, qui, à l'heure actuelle, n'existe pas encore.

L'action politique du Conseil de l'Europe risque donc d'être assez limitée pour un temps assez long. En revanche, une action psychologique peut s'exercer à Strasbourg et de Strasbourg, susceptible de donner des résultats positifs à longue échéance.

Je pense néanmoins qu'actuellement, la Suisse pourrait difficilement solliciter son adhésion au Conseil de l'Europe. La question se pose tout autrement que pour le plan Marshall, où une prise de position rapide était nécessaire. Elle devait avoir lieu avant que l'URSS et les Etats satellites se fussent prononcés.

La neutralité ne s'opposerait pas à notre adhésion, qui n'impliquerait aucun engagement d'ordre militaire. Or on se rend de plus en plus compte qu'il n'y a de neutralité possible que sur le plan militaire. La conception classique de la neutralité est la seule à laquelle nous devons et nous puissions rester attachés, si nous voulons rester fidèles aux principes qui inspirent nos institutions et qui sont notre raison d'être, et si nous voulons défendre ces principes. Dans le domaine politique, nous sommes appelés tous les jours, dans les limites de notre souveraineté, à prendre parti: interdiction de conférences, procès Vitianu, déclaration de M. Etter au Congrès catholique, presse, Chambres, etc. Il n'est d'ailleurs pas exclu que nous puissions obtenir du Conseil de l'Europe et des Etats qui y sont représentés une reconnaissance expresse de notre neutralité si nous adhérons.

En revanche, deux raisons s'opposent aujourd'hui à notre adhésion: politique de neutralité, l'état de notre opinion publique.

Du point de vue de notre politique de neutralité, notre adhésion actuelle présenterait l'inconvénient majeur de nous lier plus étroitement avec un des groupes d'Etats entre lesquels l'Europe est divisée, de nous faire entrer dans le système politique que l'Occident organise contre la menace soviétique. Cette défense commune est très légitime, elle est même nécessaire. Elle est aussi incontestablement dans notre intérêt. Mais elle ne sera efficace que si les Etats qui y participent atteignent deux résultats: qu'ils aient une défense nationale digne de ce nom, en relation avec leurs possibilités; qu'ils éliminent le communisme de leur vie politique. Ces résultats,

nous les avons atteints et nous sommes décidés à continuer les efforts qui nous permettront de les maintenir. Par conséquent, même sans faire partie du Conseil de l'Europe et des autres organisations, nous poursuivons une politique parallèle: nous sommes même en avance sur les autres pays.

Mais surtout notre volonté de rester un Etat neutre doit continuer à nous inspirer une très grande réserve sur le plan de la politique internationale. Sans vouloir surestimer l'importance du rôle que notre pays peut jouer je crois qu'il peut rendre plus de services en restant fidèle à cette attitude qu'en étant plus actif qu'il ne l'est dans la politique proprement dite.

Enfin, le Conseil de l'Europe est actuellement la chose de quelques hommes politiques, que je crois particulièrement clairvoyants, mais qui peuvent disparaître ou être remplacés. Il y a actuellement dans le Conseil de l'Europe de ci-devant grandes Puissances, chez lesquelles certains chefs politiques n'ont pas renoncé à toute ambition pour leur pays. Si M. Schumann était remplacé par le Général de Gaulle, les discussions de Strasbourg pourraient prendre un tout autre caractère. Et si le Conseil de l'Europe devient un terrain de manoeuvre pour les Etats les plus importants, cela pourrait nous entraîner plus loin que nous ne le voudrions.

Quant à notre opinion publique, il n'y a aucun doute qu'elle n'est pas préparée à une adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe. Or une telle décision devrait non seulement être prise par les Chambres, mais encore sans doute faire l'objet d'un vote du peuple et des cantons. Elle serait en tout cas soumise au referendum facultatif. Pour intéresser, d'une part, l'opinion publique et, d'autre part, pour établir un contact avec le Mouvement européen et le Conseil de l'Europe, il a été possible, grâce à l'appui des Commissions des Affaires étrangères des deux Chambres, de constituer, sur le plan privé, un Comité suisse du Mou-

vement européen, dont font partie des personnalités dominantes de nos principaux partis politiques. Ainsi, malgré la réserve officielle, il est possible pour notre pays de ne pas rester complètement à l'écart, mais de participer d'une manière limitée à ce Mouvement européen.

Il faut relever, en outre, que le Mouvement européen a créé un Centre européen de la culture, dont le siège est à Genève.

Le plus difficile n'est pas d'arrêter une attitude, mais de l'expliquer et de la justifier, - surtout lorsqu'elle est inspirée autant par un sentiment que par des raisons aisées à énoncer.

Il y en a une qui n'est peut-être pas sans valeur: c'est que notre politique extérieure, depuis un siècle et demi, et avec l'assentiment exprès des autres Etats européens, a toujours consisté à ne pas faire de politique sur le plan international, mais à favoriser, par les moyens modestes à notre disposition, tous les efforts accomplis en faveur d'une coopération internationale pacifique. Et nous pouvons souligner que, Genève étant devenue le centre européen des Nations Unies, le siège intermittent du Conseil économique et social, le siège permanent de la Commission économique pour l'Europe, il y a un intérêt général, et aussi un intérêt européen au sens le plus large, à ce que la Suisse reste une terre de rencontre, un pays soustrait autant que possible à toute espèce d'influence ou d'action politiques extérieures, libre d'engagement de caractère politique.

Quelles que soient d'ailleurs les raisons qui commandent notre attitude actuelle, nous devons réserver l'avenir. Suivant le développement que prendra le Conseil de l'Europe, les problèmes dont l'étude lui sera confiée ou qui y seront débattus, nous pourrions être dans la nécessité d'adhérer. Comme il y aurait un risque à adhérer maintenant, il y en a un probablement moindre à attendre. Notre adhésion sera peut-être accueillie avec moins d'intérêt qu'elle ne le serait aujourd'hui. Si nous posons comme

condition la reconnaissance expresse de notre statut de neutralité, il sera peut-être moins facile de faire admettre cette condition qu'aujourd'hui.

Je pense donc - et ce sera ma conclusion - que, si nous ne pouvons maintenant adhérer au Conseil de l'Europe, cela ne signifie pas que la question soit définitivement résolue. Au contraire, nous suivrons attentivement tout ce qui se fera à Strasbourg, sans scepticisme, parti pris ou idées préconçues, de manière à être en mesure de prendre, au moment opportun, les décisions que commanderaient nos intérêts, en ne perdant pas de vue que ces intérêts sont inséparables de ceux de l'Europe.

(10.00 h)

Discussion:

M. le Ministre de Weck.

L'Ambassadeur des Etats-Unis à Rome m'a dit récemment "La fin du plan Marshall ne signifierait pas la fin de l'aide américaine. D'ailleurs, la cessation de cette aide signifierait pour l'Europe la misère et le communisme. Or, la Suisse se doit de lutter pour le maintien de l'existence de l'Europe, et le Conseil de l'Europe constitue un des moyens d'atteindre ce but. Donc, étant donné les liens qui l'unissent aux autres pays du continent, la Suisse devrait adhérer au Conseil de l'Europe."

En outre, je rappelle pour mémoire la teneur de la déclaration faite dernièrement à Strasbourg par le Comte Sforza au correspondant du journal "Le Monde". Nous devons avant tout nous demander si l'adhésion de la Suisse à l'organisme de Strasbourg serait compatible avec notre neutralité. A cette question, je réponds: Théoretiquement oui, pratiquement non, étant donné cet élément nouveau que constitue la participation sur le plan politique mondial, de ces deux nouvelles grandes puissances, les USA et l'URSS.

Cependant, notre pays, à part une infime minorité, est anti-communiste et, d'autre part, il a conscience d'appartenir à l'Europe occidentale. Je me demande donc s'il ne conviendrait pas de préparer dès maintenant l'opinion publique à une évolution de notre doctrine sur la neutralité. En effet, la neutralité absolue est-elle encore obligatoirement l'attitude la plus propre à préserver notre indépendance?

(10.07 h)

M. le Ministre Kohli.

Der Europarat scheint einen Januskopf zu tragen. Einerseits wäre es wünschenswert an den Arbeiten teilzunehmen. Eine Reihe von Abkommen werden abgeschlossen werden, denen wir schwerlich fernbleiben können, (z.B. über Patentschutz). Positiv zu werten wäre die Möglichkeit für den Departementschef an den Sitzungen des Ministerkomitees ständigen Kontakt mit seinen Kollegen zu pflegen. Persönliche Fühlungen werden immer mehr an Bedeutung gewinnen gegenüber der üblichen bisherigen diplomatischen Tätigkeit. Unser Anschluss bedeutete Verstärkung des Einflusses der kleinen Staaten. In den Niederlanden bedauert man unser Fernbleiben, da es im Europarat schon Gegensätze gibt. England und Frankreich sind dominierend. Die niederländische Regierung ist ohne Begeisterung dem Europarat beigetreten. Vor allem der Aussenminister war zunächst negativ eingestellt. Erst später hat er sich zu einer positiven Erklärung entschlossen. Ein weiteres positives Element sind die regulären Zusammenkünfte der Parlamentarier. Im Europarat haben sehr bald die Parlamentarier das Heft in die Hand genommen, sodass auch Leute die anfänglich gegen die europäische Bewegung waren, heute restlos begeisterte Anhänger sind, weil ihnen

Gelegenheit geboten ist, auf internationalem Plan eine Rolle zu spielen. Bereits wurde die Auflösung der Interparlamentarischen Union vorausgesagt, weil die Parlamentarier nun eine andere Gelegenheit haben sich zu sehen und Meinungsaustausch zu pflegen. Die Schweiz macht mit in der Interparlamentarischen Union, warum soll sie dies nicht auch in Strasbourg tun?

Die negative Seite des Januskopfes: Die Union kann nicht apolitisch bleiben. Es kommt zur Blockbildung gegen den Osten. Wohl haben die kleinen Staaten im Prinzip eine apolitische Tendenz, doch wird sie kaum durchführbar sein.

Der Europarat hat vielversprechende Ansätze für die Zusammenarbeit mit uns, doch auch solche, die uns zur grössten Vorsicht veranlassen. Der im Statut vorgesehenen Selektion der Mitgliedschaft könnten wir übrigens nur schwerlich beistimmen.

Unsere Haltung soll die des Abwartens sein, oder eventuell des Beitritts unter dem Vorbehalt der Neutralität. Die kleinen Staaten würden diesem Vorbehalt zustimmen, auch Skandinavien dürfte sich positiv dazu stellen. Ob eine Sonderstellung auch später anerkannt wird, wenn wir uns lange abseits halten, ist eine Frage. Doch ziehe ich gleichwohl die Politik des Abwartens vor.

(10.20 h)

M. le Ministre Jaccard.

A Varsovie, on ne parle guère du problème posé par la création du Conseil de l'Europe. Pour moi, ce mouvement constitue encore une sorte de nébuleuse. Cependant, nous devons nous demander si la Suisse pourrait adhérer à une Fédération européenne. Cette adhésion serait-elle compatible avec notre neutralité? A mon avis, elle serait incompatible avec notre politique traditionnelle. Qu'en

serait-il, en revanche, si la Suisse pouvait être admise au Conseil de l'Europe, tout en pouvant maintenir son statut de neutralité militaire?

La notion de neutralité a subi certaines fluctuations au cours du XIXème siècle. Tout d'abord, nous ne devons pas oublier que le développement de la Suisse a pu se faire en grande partie grâce à notre alliance avec la France. Puis, pendant les 100 Jours, la Suisse s'est jointe aux Alliés dans leur lutte contre Napoléon. Nos dirigeants d'alors ont expliqué cet abandon de notre neutralité (qui venait d'être reconnue par le Congrès de Vienne très peu de temps auparavant) en déclarant qu'ils "renonçaient momentanément à la neutralité pour sauver le principe de la neutralité perpétuelle". Lors de la formation de la Sainte-Alliance, des pressions furent exercées sur la Suisse, qui finit par y adhérer. En outre, au moment de la formation de l'unité italienne, le roi de Sardaigne nous proposa une alliance, d'ailleurs écartée par la majorité, puis Napoléon III nous engagea également à collaborer avec lui pour l'exécution de divers plans. Enfin, la modification la plus importante à notre statut de neutralité a sans doute été constitué par notre adhésion au pacte de la Société des Nations, qui a fait suite à la déclaration de Londres de février 1920.

Cependant, il faut considérer tous les éléments du problème. L'Europe aurait sans doute pu s'unir au cours du XIXème siècle, mais deux guerres, consécutives à la mise en pratique du principe des nationalités, l'ont dévastée. Autre phénomène important, la disparition de la Grande-Bretagne comme grande puissance mondiale no 1. Ceci constitue une perte pour l'Europe qui doit être remplacée par quelque chose. De nos jours, une nation ne peut plus remplir sa fonction toute seule. Une nation n'est plus un but en lui-même, mais un moyen d'atteindre un but. D'autre part, qu'on le veuille ou non, le monde évolue vers l'unité et nous tendons vers un gouvernement mondial. La Suisse sera incontestablement entraînée une fois ou l'autre dans ce mouvement.

Revenons au problème du Conseil de l'Europe et demandons-nous si nous pouvons y adhérer. Pour ma part, la question se pose de la manière suivante:

A) Au cas où la Fédération ne se réalise pas:

1. Si nous n'y adhérons pas, on dira que nous avons fait preuve de prudence, de sens politique, et qu'une fois de plus nous avons eu du "flair";
2. Si nous adhérons au Conseil de l'Europe, nous pourrions dire que nous avons collaboré à une oeuvre utile, qui ne s'est malheureusement pas réalisée.

B) Au cas où la Fédération de l'Europe se réalise:

1. Si nous n'y adhérons pas, la Suisse resterait comme une tache blanche, unique en son genre, au milieu d'une entité politique considérable; cette hypothèse ne me paraît pas pensable.
2. La Suisse adhère à la nouvelle Fédération; dans ce cas, il serait préférable d'y adhérer au bon moment. Il serait avantageux pour nous et pour la future Fédération que la Suisse fut présente lors de l'élaboration de la Charte.

Quelles seraient les conditions de notre adhésion? Elles sont à mon avis au nombre de deux:

- 1) Maintien de notre neutralité traditionnelle, c'est-à-dire droit de décider de notre attitude en cas de guerre;
- 2) Droit de s'opposer à une intrusion dans nos affaires intérieures.

Si nous tardons trop à adhérer au Conseil de l'Europe, nous courons le risque de devoir le faire à un moment que nous ne choisirons nous-mêmes et sans avoir participé aux travaux préparatoires.

(10.45 h.)

M. le Ministre Lardy.

Mon récent passage à Strasbourg m'a confirmé dans l'idée que notre adhésion au Conseil de l'Europe serait la bienvenue. Les questions militaires étant exclues de l'organisme de Strasbourg, il semble que nous pourrions y adhérer tout en maintenant le principe de notre neutralité.

Le moment est-il venu pour nous d'adhérer au Conseil de l'Europe? Certes, nous éprouvons de la sympathie pour ce mouvement et nous nous sentons Occidentaux. Je crois donc qu'une prudence attentive, telle qu'elle vient d'être préconisée par le Chef du Département, constitue la meilleure attitude que nous puissions observer à l'égard de l'organisme de Strasbourg.

(10.52 h.)

M. le Ministre Feer.

Weltpolitisch betrachtet gehört unser Land zum occidentalen Block. Es ist ein fester Teil der europäischen Kultur, ein Zentrum der europäischen Kultur. Europa ist ohne die Schweiz gar nicht zu denken. Das Vertrauen zu uns ist ausserordentlich gross, die internationalen Organisationen beweisen es. Die Gefahr der Isolierung besteht nicht, auch wenn wir vorsichtig sind und dem Europarat, weil wir dessen künftige Entwicklung nicht übersehen, fern bleiben. Im Falle eines Krieges werden wir sowieso Teil der Europaorganisation, da wir sicherlich gegen den Kommunismus kämpfen müssen.

(10.55 h.)

M. le Minister Walter Stucki.

Ich teile die Auffassung des Departementschefs. Mit Recht hat er als Hauptelement die öffentliche Meinung in der Schweiz hervorgehoben. Diese ist nicht präpariert

für den Eintritt. Anlässlich von Vorträgen und Reisen durch die Schweiz habe ich überall den sehr gesunden Sinn unseres Volkes und seiner mittleren und kleineren Führer konstatieren können. UNO, Marshallplan-Organisation und Strassburg werden aufmerksam betrachtet. Im allgemeinen zeigen diese Organisationen ein beschämendes Bild. Die Uneinigkeit ist gross, auch in Strassburg. Sogar die Kämpfe der englischen Gruppen unter sich werden auf dieses Parkett ausgedehnt. Solange dies so ist, wird das Schweizervolk vorläufig von der zurückhaltenden und ablehnenden Einstellung nicht abgehen. Auch zu Frankreich fehlt das Zutrauen, zum Teil auch zu Italien. Die Zusammenkünfte in Strassburg und die vielen Reden erregen Missfallen im Schweizerland. Ohne Vertrauen wird aber unabhängig von der Neutralitätsfrage bei uns niemand bereit sein, diesem Block sich anzuschliessen. Ich glaube auch nicht, dass die Geschichte unseres Landes zur Lösung dieses Problems beitragen kann. Bisher hing unser Schicksal grossenteils von unseren vier Nachbarn ab. Heute ist es völlig anders geworden.

(Herr Minister Stucki spricht dann von der Rotkreuz-Konferenz in Genf): Vor einigen Tagen hat im gleichen Saal eine parlamentarische Konferenz getagt und deren Mitglieder haben ihrer grossen Freude und ihrem Stolz Ausdruck gegeben über die Erfolge, die Herr Bundesrat Petitpierre in Genf davongetragen habe. Man hat sich gefragt, ob nicht der öffentliche Dank gegenüber Herrn Bundesrat Petitpierre auszusprechen sei. Das Gelingen dieser Nachkriegskonferenz ist zum grossen Teil das Verdienst von Herrn Petitpierre. Er möchte auch im Namen der Teilnehmer der Ministerkonferenz dem Departementschef den besten Dank abstatten.
(Grosser Beifall.)

(11.04 h.)

M. le Ministre Kohli.

Bei einem allfälligen Beitritt zum Europarat müsste der Vorbehalt der Neutralität angebracht und jede Einmischung in die internen Angelegenheiten der Schweiz abgelehnt werden. Ferner sollte nach dem Universalitätsprinzip verlangt werden.

(11.06 h.)

M. le Ministre de Torrenté.

Au cas où la Suisse entrerait au Conseil de l'Europe, quelle serait notre position vis-à-vis de l'ONU?

(11.07 h.)

M. le Ministre Hohl.

Herr Minister Hohl schildert die Haltung der Tschechoslowakei zum Europarat und zu einem eventuellen Beitritt der Schweiz. Es ist nicht wahr, dass alle Welt von der Schweiz spricht. Im Grunde genommen spricht man sehr wenig von ihr. Man freut sich aber immer, dass wir an unserer neutralen Haltung festhalten. Natürlich betrachtet man uns in Prag als kapitalistisches Land. Doch zeigen uns die Länder hinter dem eisernen Vorhang immer wieder ihr Wohlwollen. Die Tschechoslowakei will mit der Schweiz Handel pflegen und in der Schweiz auf neutralem Boden internationale Konferenzen besuchen können. Aus diesen Gründen sollten wir auch dem Europarat gegenüber neutral bleiben.

(11.11 h.)

M. le Conseiller fédéral Petitpierre.

A mon avis, la Suisse pourrait faire partie du Conseil de l'Europe sans pour cela être membre de l'ONU, car il s'agit de deux organisations bien distinctes; c'est d'ailleurs déjà le cas de l'Italie, qui est membre du Conseil de l'Europe sans faire partie de l'ONU.

(11.13 h)

M. le Ministre de Torrenté.

A mon avis, nous ne pourrions pas entrer au Conseil de l'Europe, qui constitue un bloc, alors que nous ne faisons pas partie de l'ONU.

(11.14 h.)

M. le Conseiller fédéral Petitpierre.

Si nous adhérons au Conseil de l'Europe, ce dernier reconnaîtrait peut-être notre statut de neutralité, alors que notre adhésion à l'ONU nous obligerait à prendre des engagements incompatibles avec la neutralité.

Il ressort de la discussion qui vient d'avoir lieu qu'il serait, pour nous, prématuré d'adhérer maintenant au Conseil de l'Europe.

Cependant, une grave menace communiste pèse sur l'Europe, ce dont le "Suisse moyen" ne se rend pas suffisamment compte. Le Conseil fédéral et les Chambres ne doivent pas se laisser trop influencer par une opinion publique négative. A mon avis, le Gouvernement et le Parlement sont là pour conduire et non pour être conduits.

Mais nous ne croyons pas à l'efficacité des moyens employés par le Conseil de l'Europe pour arriver à ses fins. Pour assurer la défense du continent, il faudrait d'abord l'existence d'une volonté commune, qui fait actuellement

défaut. Certains pays de l'Europe occidentale ont perdu la foi en leur avenir et s'en remettent entièrement aux Etats-Unis pour les soutenir sur le plan militaire et économique. Par ailleurs, nous n'avons pas intérêt à nous précipiter sans discernement dans toutes les organisations internationales qui se créent. Certes notre politique actuelle à l'égard de l'Organisme de Strasbourg est un peu louvoyante, elle n'est pas agréable à mener et à défendre, mais c'est cependant la seule possible. Nous avons dans notre jeu deux atouts importants: 1^o) notre armée; 2^o) l'importance grandissante de Genève comme lieu de réunions internationales.

En terminant, je désire signaler l'inconvénient qui existe du fait que les membres du Conseil Fédéral n'ont pas ou que très rarement la possibilité d'entrer en contact avec les hommes d'Etat européens. J'ai fait moi-même l'expérience qu'une heure de conversation avec un Spaak ou un Schumann vous en apprend plus qu'un long échange de correspondance. Sur le plan des contacts personnels, le Conseil Fédéral se trouve certainement en état d'infériorité.

(11.25 h)

3. Exposé de M. le Ministre Zehnder: "Problèmes actuels de l'OECE et l'attitude adoptée par la Suisse à l'égard de ces problèmes.

A la dernière conférence des Ministres j'avais déjà parlé du plan Marshall en posant ce problème dans le cadre plus général de l'avenir de l'Europe. Permettez-moi de revenir, cette année, sur le terrain pratique des problèmes concrets traités à Paris et à Washington.

Le premier objectif du Plan Marshall, l'objectif politique, a été atteint assez rapidement en ce sens que l'aide matérielle fournie aux Etats participants les a préservés de la catastrophe économique et des conséquences politiques que l'appauvrissement de l'Europe aurait, à défaut d'une aide, sans doute entraînées.

La situation actuelle de l'OECE, vue sous un angle tout à fait général, est caractérisée par des tensions très nettes d'une part entre les conceptions américaines et européennes et d'autre part entre les tendances dirigistes et libérales nonobstant l'optimisme officiel que les instances responsables de la propagande répandent.

L'administrateur Hoffman a mis en lumière le tournant critique où est arrivé l'OECE en déclarant à la réunion du Conseil de l'OECE, le 16 août, que jusqu'à ce jour les pays européens n'avaient pas fourni la preuve qu'ils étaient en mesure de remplir les engagements hardis pris lorsque le plan Marshall fut lancé. Après avoir invité les pays participants à rattraper le temps perdu et à prendre par conséquent des mesures adéquates pour l'unification du marché européen et pour la libéralisation des échanges, et de faire un effort substantiel d'exportations en vue d'accroître les recettes en dollars, M. Hoffman termina son allocution par ces paroles: C'est maintenant ou jamais, c'est en cette année 1949 que nous devons enregistrer des réalisations qui prouveront au peuple des Etats-Unis que les milliards de dollars qu'il a investis dans le relèvement européen sont des dollars qui entraînent des réalisations véritables."

Les difficultés auxquelles M. Hoffman a fait allusion sont, somme toute, assez compréhensibles, pour ne pas dire normales, si l'on se rend compte de la situation inextricable dans laquelle se trouvait l'Europe au départ du plan Marshall. Lorsque l'ancien Secrétaire d'Etat Marshall faisait part à l'Europe, en 1947, de l'idée généreuse de la faire bénéficier d'une aide d'envergure jusqu'ici inaccoutumée, il faisait entendre en même temps très clairement que l'allocation de cette aide dépendrait de l'effort de coopération économique entrepris par les pays bénéficiaires.

Dès son origine, l'OECE s'est heurtée aux difficultés suivantes:

- 1) L'Amérique a des conceptions assez arrêtées sur ce que doit être la coopération économique européenne, à savoir:
 - a) L'administration américaine désire l'unification du marché européen en abolissant les barrières douanières et les restrictions au commerce extérieur parce qu'elle a de la peine à concevoir que l'Europe n'est pas une entité;
 - b) Elle désire également un état de choses consistant, en somme, à un retour à l'état d'avant 1914, à savoir: convertibilité complète des monnaies et, partant, multilatéralisation intégrale du commerce extérieur.

Cet objectif, que les Etats-Unis identifient à la notion de la viabilité de l'Europe doit être atteint dans un laps de temps relativement court, c'est-à-dire jusqu'en 1952. L'octroi de l'aide étant rendu dépendant des progrès faits dans cette direction, les pays européens sont sous pression constante. Même si les chances de succès ne sont pas toujours considérables au départ, les pays européens sont contraints de se lancer dans l'étude et la discussion de projets dans le but essentiel de donner satisfaction au généreux donateur.

- 2) La situation politique en Europe occidentale est caractérisée par l'existence plus ou moins nettement définie de deux camps différents:
- a) d'un côté, les pays pratiquant une politique de l'économie dirigée à l'excès, parmi lesquels nous citerons en premier lieu la Grande-Bretagne avec le bloc sterling, ensuite la Suède et la Norvège;
 - b) de l'autre, les pays concentrant leurs efforts en vue d'arriver le plus vite possible au libéralisme, c'est-à-dire au jeu des lois économiques commandé par le principe de la libre concurrence (Belgique, Allemagne occidentale, Suisse et, dans une mesure croissante, la France et l'Italie).

Il est évident que, dans ces conditions, une coopération économique dans le sens désiré par les Etats-Unis est difficilement réalisable, d'autant moins que les Etats-Unis eux-mêmes ne suivent pas une ligne très droite en ce qui concerne leur politique économique. Celle-ci est, en effet, fortement influencée par la politique intérieure et par des considérations de stratégie militaire. Pour rester strictement sur le plan européen, l'antagonisme entre les conceptions libérales et dirigistes suffit en lui-même à paralyser bien souvent l'étude d'initiatives utiles, l'amorçage même des discussions sur certains sujets étant rendu très difficile par l'attitude de sourde résistance de cette grande puissance économique que représentent l'Angleterre et la "sterling area".

Il y a cependant un domaine que cette lutte de doctrines n'influence pas directement.

Nous entendons

La répartition de l'aide américaine

L'OECE a assumé une tâche bien délicate en acceptant l'offre faite par l'"Economic Cooperation Administration" de répartir annuellement la tranche d'aide votée par le Congrès américain. On se souvient que déjà l'année passée cette répartition donnait lieu à des débats très vifs parmi les délégués des pays participants, chaque pays s'efforçant de s'assurer la part la plus importante possible de la manne américaine. Cette année-ci, la lutte est encore plus aiguë. La raison en est que la première tranche d'aide était de 4,8 milliards de dollars, alors que cette année le Congrès américain l'a réduite sensiblement, la ramenant à 3,7 milliards de dollars, alors que les pays participants prévoient une diminution accentuée des recettes en dollars en raison du fléchissement de la conjoncture. En particulier, la Grande-Bretagne a fait un programme assez pessimiste, escomptant un découvert à combler de 1500 millions de dollars dans sa balance des paiements. Du montant total de 3,7 milliards de dollars, les Etats-Unis entendent d'ailleurs retenir 150 millions pour constituer ce qu'ils appellent un "pool pour favoriser la libéralisation des échanges". Grâce à un travail de médiation entrepris par le secrétaire général de l'organisation Marjolin et le président du Conseil à l'échelon des fonctionnaires, Baron de Snoy, un tableau de répartition a finalement été adopté le 1er septembre par le Conseil. L'unanimité a finalement pu se faire sur le dos de ce pool grâce à sa répartition. L'administrateur Hoffman aurait, cependant, interjeté son veto contre ce moyen commode de vaincre les difficultés. D'autre part, la procédure de vote de la deuxième tranche d'aide n'a pas encore parcouru tous les stades au Congrès, de sorte qu'à l'heure actuelle cette question délicate n'est pas encore définitivement tranchée.

Je viens d'esquisser les grands problèmes auxquels s'achoppent l'OECE tant dans ses relations internes elles-mêmes que vis-à-vis des Etats-Unis. Voilà maintenant les moyens mis en action par l'organisation pour tenter de résoudre les dits problèmes.

I.

Dès la création de l'Organisation européenne de coopération économique, il était entendu qu'il fallait tenir compte du désir américain d'unifier le marché européen, principalement par la suppression des barrières douanières. Un groupe d'étude fut créé à cette effet qui, dès son origine, à fin 1947, a mené une existence assez indépendante en marge de l'organisation. Il siège à intervalles réguliers à Bruxelles et s'est occupé jusqu'à présent à examiner les quelques conditions préalables à la suppression des droits de douane, en particulier la mise sur pied d'une nomenclature douanière uniforme à reconnaître par tous les pays participants. C'est déjà dans ce stade préparatoire qu'il s'est perdu dans des difficultés considérables, et il n'est pas du tout certain qu'il en sorte lors de la prochaine conférence qui est fixée au début d'octobre.

Il convient d'ailleurs de remarquer que la suppression des droits de douane - idée malheureusement par trop chérie des Etats-Unis quoique eux-mêmes ne font que très peu d'efforts dans ce sens - n'est pas une nécessité pour remettre sur pied un commerce sain à l'intérieur de l'Europe.

Au sujet des initiatives plus modestes qui ont été prises au sein de l'OECE pour unifier le marché européen, il y a lieu de faire les observations suivantes:

1.- L'union économique des pays Benelux n'a pas fait de progrès. L'abolition des droits de douane n'a pas eu l'effet que les partisans de cette méthode en escomptaient.

car les restrictions en matière de devises sont en elles-mêmes des barrières suffisantes pour permettre aux gouvernements de contrôler les échanges ce qui, au point de vue économique, est bien plus gênant que la seule présence d'un tarif douanier.

2.- Les négociations commencées dans un bel élan entre la France et l'Italie pour arriver à l'unité économique se sont un peu terminées "en queue de poisson". Depuis un certain temps, on n'entend plus parler.

Ainsi, somme toute, il se passera probablement encore bien du temps avant que la situation en matière douanière se simplifie sensiblement à l'intérieur de l'Europe. Bien au contraire, ces tout derniers temps, une nette tendance à l'introduction de tarifs de plus en plus protectionnistes se fait sentir dans bon nombre de pays participant au plan Marshall.

II.

Maintenant le second problème:

Au début de son activité, l'OECE a attaqué la tâche ardue de rendre l'Europe indépendante de toute aide extérieure à partir de 1953 dans un esprit nettement empreint de dirigisme exagéré. L'organisation a en effet amené chacun de ses membres à dresser un programme à long terme prévoyant le développement de l'activité économique et du commerce extérieur en vue de réduire l'énorme déficit de la balance des paiements vis-à-vis de l'hémisphère occidental. Ces programmes furent présentés par les divers pays - à l'exception de la Suisse qui s'était déclarée être déjà en l'état auquel les autres aspiraient. Il s'agissait alors de les comparer entre eux et d'éliminer les points de heurt. Ce travail s'est terminé par un échec complet.

Nous sommes sûrement les derniers à le regretter, car l'assainissement de l'économie européenne par le moyen d'un superdirigisme collectif aurait, il faut bien le craindre, conduit à la paralysie du commerce par un super-bureaucratisme de l'Organisation même. Cet échec n'a pas été caché dans le rapport intérimaire remis par l'OECE à l'ECA à la fin de l'année 1948. Ce rapport exprimait néanmoins l'espoir que moyennant la création d'un groupe restreint, dont feraient partie les ministres d'Etat des plus importants pays participants, une harmonisation des programmes à long terme de tous les pays participants pourrait être réalisée.

Au mois de février, M. Spaak, en sa qualité de président de l'OECE convoqua ses collègues à une session extraordinaire à l'échelon ministériel pour examiner les réformes de structure à apporter à l'Organisation aux fins de la mettre en mesure de résoudre les difficultés politiques résultant de la disharmonie des programmes nationaux, inhérente elle-même au dirigisme tendant à l'autarcie.

A cette session cependant, cet espoir fut enterré sans autre forme de procès, l'organisation s'étant décidée d'aborder les problèmes dans un esprit plus réaliste et moins prétentieux. Vous vous souviendrez à ce propos que le Chef du Département politique a pris part à cette session, l'initiative de Spaak impliquant, pour notre pays, un danger réel. Le Conseil a donc finalement adopté un programme d'action.

Ce programme énumère certains principes et mesures d'exécution qui nous donneront l'occasion de nous familiariser plus complètement avec les problèmes à l'ordre du jour de l'OECE. Notons que l'organisation a décidé de suivre l'exécution de ces principes en demandant régulièrement aux pays participants des rapports intérimaires.

III.

Voici maintenant ces principes:

- 1) "L'année 1949 doit être l'année de la stabilisation financière et monétaire de l'Europe."

Ce principe répond parfaitement aux idées que la délégation suisse à l'OECE n'a cessé de répéter dès le début, à savoir:

que tout assainissement européen doit prendre son départ de l'effort accompli par chaque pays sur son plan national, en vue de mettre un terme à l'inflation entretenue par le déséquilibre des budgets et de programmes d'investissement trop ambitieux. Il est d'ailleurs indéniable que cette stabilisation commence à se dessiner un peu partout. Les pays participants ont été invités à produire chacun un mémorandum analysant la situation financière et faisant état des mesures envisagées pour amener le retour à une situation saine et normale. La Suisse a répondu à cet appel. Il ne lui était d'ailleurs pas difficile de démontrer que sa situation financière est déjà saine.

- 2) "L'accroissement rapide des exportations et des recettes invisibles (tourisme, marine marchande) est une condition essentielle du relèvement européen."

L'organisation est donc appelée à trouver une solution au problème complexe que constitue le déficit en dollars de la plupart des pays participants. Les mesures mises en oeuvre par l'OECE pour permettre un accroissement des exportations vers l'hémisphère occidental et une augmentation des recettes invisibles sont les suivantes:

a) Etude d'un projet d'exposition en commun des pays participants aux Etats-Unis.

Les participants sont feu et flamme pour cette idée. Les milieux suisses intéressés sont d'avis que la Suisse ne saurait se tenir à l'écart de cet effort collectif, quoi qu'on puisse penser de l'efficacité de cette manifestation. L'Office suisse d'expansion commerciale examine en ce moment les modalités d'une participation éventuelle et les possibilités de financement.

Lorsque M. Hoffman reprocha aux délégués des pays membres de l'OECE de manquer d'enthousiasme à l'égard d'une campagne d'exportation vers les Etats-Unis, ceux-ci lui objectèrent à juste titre que les Etats-Unis de leur côté ne faisaient rien pour encourager les Européens à orienter leurs produits vers le marché américain. En effet, dès qu'une marchandise européenne a des chances sérieuses de conquérir le marché des Etats-Unis, les autorités américaines, sous la pression d'intérêts privés, s'empressent de prendre des mesures de défense. La Suisse, avec son industrie horlogère, en a fait dûment l'expérience. Mis ainsi au pied du mur, M. Hoffman a alors déclaré qu'il était prêt à se faire l'interprète des doléances européennes auprès du gouvernement des Etats-Unis et chaque pays participant fut invité à présenter un mémorandum dans ce sens. La Suisse s'est conformée à cette suggestion, tout en observant la prudence qui était de mise en la circonstance.

Sur ce point particulier j'aimerais bien entendre l'avis de M. Bruggmann.

b) Etude des moyens tendant à réduire les frais de revient de la production industrielle européenne.

Ces travaux sont en cours.

Le problème nous paraît insoluble pour le moment car - tout au moins en ce qui concerne les pays les plus

importants de l'Europe - les prix de revient des produits manufacturés sont la résultante de charges excessives; cet état de fait résulte des programmes de socialisation, des taux de changes surélevés et des exigences souvent exagérées des syndicats ouvriers.

c) Echange d'informations sur le développement de la technique.

Une commission spéciale, dont les travaux furent suivie par un observateur suisse, s'est réunie à Paris au mois de juillet. Les résultats pratiques de cette initiative ne seront probablement pas très tangibles. Cette commission fait d'ailleurs double emploi avec des institutions déjà existantes et poursuivant le même but.

d) Comité du tourisme.

Ce nouveau comité a pour tâche de prendre les mesures propres à intensifier l'afflux en Europe de touristes venant d'outre-Atlantique. Grâce à lui, le nombre des places sur les bateaux assurant le trafic entre l'Amérique et l'Europe a été accru; en outre, les compagnies de navigation aérienne et maritime américaines ont prévu des prix réduits pendant les saisons mortes et les pays participants ont envisagé l'introduction de facilités douanières pour les voyageurs. Il est hors de doute que toutes ces mesures sont d'une grande utilité et qu'elles se traduiront par un apport accru de dollars en Europe grâce aux touristes américains.

- 3) "Les importations payables en dollars qui ne sont pas d'une importance vitale doivent être fortement réduites, afin d'établir autant que possible l'équilibre nécessaire entre les recettes et les dépenses en dollars."

Ce principe n'a suscité aucun enthousiasme aux Etats-Unis. M. Hoffman a d'ailleurs insisté sur le fait que la réduction du déficit en dollars des pays européens ne saurait être réalisé par une restriction des importations, mais bien par l'accroissement des exportations. Nous pouvons admettre que l'OECE a touché un point névralgique en adoptant ce principe. Si les Etats-Unis voient d'un bon oeil le rétablissement de l'économie européenne, ils ne sont nullement prêts, en revanche, à sacrifier leurs débouchés dans cette expérience. Du point de vue suisse, nous donnerons d'ailleurs raison à M. Hoffman. Toute tentative d'arriver à un équilibre de la balance des paiements moyenant un nivellement par le bas est contraire au principe même d'une économie saine.

Le Comité des programmes de l'OECE a pris récemment l'initiative d'inviter certains pays participants à acheter des marchandises dans les autres pays participants au lieu de s'adresser au marché américain et ceci chaque fois que la qualité et les conditions de vente pouvaient être supputées comme sensiblement égales. Nous attachons peu d'espoir à des tentatives de ce genre, toute mesure touchant au domaine de l'initiative privée étant à notre avis inopportune.

- 4) "Le problème des surplus de population dans certaines régions de l'Europe devra recevoir un commencement de solution."

Ce sont les problèmes des réfugiés dans la bizone et des chômeurs en Italie qui sont à l'origine de l'adoption de ce principe par l'OECE. Des tâches plus immédiates ayant absorbé l'attention de l'OECE, ce problème n'a jusqu'à présent pas été traité en détail.

- 5) "Les investissements doivent être réalisés suivant un plan rationnel et la coordination doit être assurée afin d'éviter le gaspillage des moyens et la surproduction."

Les pays bénéficiaires de l'aide américaine ont été entraînés à utiliser les fonds mis à leur disposition pour compléter leur équipement industriel, et ceci dans le double but d'augmenter leur potentiel économique, des considérations stratégiques jouant leur rôle en l'occurrence, et de produire eux-mêmes des biens dont ils étaient jusqu'ici tributaires de l'étranger, ce qui impliquait des paiements en devises

Etant donné le désir des pays participants d'équilibrer leur balance des paiements, cette attitude, pour compréhensible qu'elle soit, n'a pas manqué de favoriser un développement de l'autarcie, et d'aller ainsi à l'encontre des buts poursuivis par l'Organisation de coopération économique. Les organes de l'OECE se sont bien vite rendus compte de ce danger. L'élaboration d'un plan d'investissement et la coordination des efforts tendant à éviter le gaspillage et la surproduction répondent donc à des nécessités impérieuses. Il ne s'agit de rien moins que de sortir au plus vite de la mauvaise voie dans laquelle l'Europe s'était engagée.

La délégation suisse n'a cessé de répéter que pour éviter les écueils mentionnés le moyen le plus naturel, et à la longue le seul efficace, était le retour à la libre concurrence. Le risque auquel les industries non-viables sont exposées sous le régime de la libre concurrence empêche précisément les investissements déraisonnables. Mais au point où nous sommes, le régime de la libre concurrence est malheureusement un but lointain encore. Force fut donc à la délégation suisse de se prononcer, faute de mieux, en faveur d'une coordination des investissements par des moyens empruntés à l'arsenal du dirigisme. Car il paraissait de

toute façon préférable d'empêcher dans certaines industries, le développement d'un appareil de production dépassant les possibilités d'écoulement, ce phénomène portant en lui les germes d'un protectionnisme encore accru. Malheureusement, même ce pis-aller n'a pu empêcher, dans certains cas, une politique d'investissements à très courtes vues et la création d'industries nouvelles dans l'un ou l'autre des pays de nature à concurrencer les industries déjà existantes autre part.

Le système de la coordination des investissements ne s'applique d'ailleurs pas à toutes les activités. Le Conseil a commencé par vouer son attention à la sidérurgie, aux engrais chimiques et au pétrole. Il a chargé les comités techniques de surveiller les projets d'investissements et d'en référer au Conseil, afin que soit évitée la construction de nouvelles installations dont la nécessité n'était point avérée. Les débats les plus vifs se sont engagés au sujet de la sidérurgie, les avertissements émis par certains délégués ont empêché le comité compétent d'approuver quelques projets de nécessité douteuse. Quelques pays intéressés (France, Autriche, Italie) ont réussi cependant à obtenir l'autorisation de l'ECA pour des investissements en s'adressant directement à l'administration de Washington, évitant ainsi les objections possibles du comité technique de l'OECE. Le Conseil, sur ces entrefaites a adressé un rapport à l'ECA; on ne peut qu'espérer que les autorisations ainsi données soient annulées après coup, là où il n'est pas déjà trop tard.

Quant à la production d'énergie électrique, le problème se pose de façon toute différente. Vu la pénurie de courant en Europe, l'OECE cherche à déterminer, grâce aux travaux du comité technique compétent, quels projets garantirait, au point de vue européen, l'efficacité la meilleure dans les délais les plus brefs. C'est en faveur de ceux-ci que les fonds de l'aide américaine devront être employés.

D'une façon générale, le Conseil a décidé au mois d'août dernier que dorénavant les pays seront tenus d'annoncer à l'organisation tous les projets de construction de fabriques dans les branches désignées par l'OECE pour la coordination des investissements, et ceci dans tous les cas, même si le financement est prévu par des fonds étrangers à l'aide américaine.

- 6) "Des mesures doivent être prises en vue d'éliminer les déséquilibres intérieurs de l'Europe grâce à un système adéquat de paiements intra-européen."

A la suite de la dernière guerre qui a épuisé les réserves de la presque totalité des pays européens, l'Europe se trouve aujourd'hui dans une situation analogue à celle d'après la guerre 1914-18. Elle est au point de vue économique même pire, la désorganisation de l'économie étant plus profonde et plus grave que dans l'entre deux guerres. Cependant l'on essaie de remédier à cet état de choses par des moyens qui se sont avérés inefficaces précédemment. Je parle du bilatéralisme pur qui, en tant qu'arme défensive contre des mesures unilatérales en matière de devises est efficace, mais qui n'agit pas sur les causes mêmes du délabrement et des dislocations, résultant de l'épuisement imputable aux destructions massives.

Il est donc naturel que, dès ses débuts, l'OECE ait recherché une solution propre à éliminer les déséquilibres intérieurs de l'Europe grâce à un système moins rigide que le bilatéralisme pur et permettant l'augmentation du volume des échanges entre les partenaires membres de l'OECE. En effet, le bilatéralisme par essence engendre une tendance à réduire le commerce, attendu que c'est toujours le côté le plus faible dans les échanges réciproques qui en détermine le volume. A la recherche d'une solution, l'OECE s'est laissée séduire par l'état de choses existant avant 1914 et a choisi par conséquent le multilatéralisme comme remède

approprié. Le système multilatéral, en effet, permet la compensation des excédents par des circuits multiangulaires et laisse le chemin libre à une expansion des échanges en dehors du seul développement des relations entre deux pays déterminés.

L'Organisation a fait un premier pas dans la direction de la multilatéralisation en signant, le 16 octobre 1948, un premier accord de paiement et de compensation entre les pays européens. Cet accord prévoit la compensation des excédents et des déficits sur un plan multilatéral, par l'entremise de la Banque des Règlements internationaux à Bâle; il institue, d'autre part, un système de droit de tirage destiné à combler les déficits subsistant après les compensations. Les droits de tirage sont des crédits que les pays excédentaires accordent aux pays débiteurs, crédits couverts par une allocation d'aide américaine correspondante (aide conditionnelle). Les effets de cet accord ont sans doute été bienfaisants, surtout en maintenant les échanges intraeuropéens à un niveau relativement élevé grâce aux droits de tirage.

Quant aux compensations des excédents, le résultat était moindre parce qu'il y a bon nombre de pays qui sont à peu près débiteurs sur toute la ligne, alors que d'autres sont créanciers envers la plupart des pays participants, de sorte que les possibilités de compensation étaient assez restreintes.

Les Américains se sont aperçus après plusieurs mois d'application de cet accord que les droits de tirage ont apporté un élément de rigidité dans le système des échanges, puisqu'ils sont basés sur les prévisions des déficits de la balance des paiements et non sur des résultats acquis. C'est pourquoi, lors de la préparation de l'accord pour la deuxième année Marshall, ils ont exigé qu'une partie de ces droits de tirage soit réservée et rendue transférable après coup et que le pays débiteur puisse, grâce à ce fonds, faire ses achats dans le pays

offrant les meilleurs conditions. Ce système est sans doute susceptible de soumettre les échanges à un régime d'une saine concurrence entre les pays européens. La thèse s'est heurtée à l'opposition de la Grande-Bretagne, pays à économie dirigée hostile par essence à la libre concurrence et le plus grand profiteur des droits de tirage. Un compromis fut trouvé en réduisant la part des droits de tirage transférable à 25 % de leur montant total.

La Suisse, comme déjà dans le cadre du premier accord, conserve cette année-ci une position particulière; ne recevant pas d'aide, elle ne peut accorder des droits de tirage et, en outre, les compensations des soldes qu'elle propose ou qui lui sont proposées ne sont pas automatiques, mais dépendent de l'accord préalable des intéressés. Cette situation n'a pas manqué de menacer le commerce extérieur suisse d'une sérieuse discrimination. En effet, nos partenaires ont tendance à s'approvisionner, dans la mesure du possible, dans les pays qui leur accordent les droits de tirage ce qui leur évite une dépense de devises de leur réserve. Soucieuse d'adoucir cette discrimination, la délégation suisse a proposé de rendre utilisable aussi dans notre pays la réserve transférable des droits de tirage. Cette suggestion a été le point de départ d'une proposition faite à la Suisse par l'OECE, l'invitant à entrer dans le système de paiements sur un pied d'égalité avec les autres pays participants.

Partant de l'idée que le total des déficits des pays européens à l'égard de la Suisse en 1949/50 devrait être à cette occasion couvert, déficit estimé à 500 millions de francs, l'OECE a offert d'étendre les droits de tirage à la Suisse à condition qu'elle couvre par un crédit ouvert en faveur des pays européens intéressés la moitié du déficit en question; l'autre moitié serait couverte par l'aide indirecte américaine.

Le Conseil fédéral appelé à se prononcer a renvoyé la décision tout en demandant que deux points essentiels soient éclaircis au préalable, à savoir:

1) La Suisse serait-elle astreinte de signer l'accord bilatéral type avec les Etats-Unis puisque indirectement elle profitait de l'aide américaine.

2) La Suisse pourrait-elle négocier, sur le plan bilatéral, l'emploi de ces crédits puisque les droits de tirage n'étaient autorisés que pour des marchandises essentielles.

Les discussions sur la proposition de l'OECE continuaient et ce n'est qu'au début d'août que la délégation suisse posa, sans équivoque, ces deux conditions ce qui amena l'OECE à reconsidérer son offre première et à en formuler une nouvelle. Celle-ci prévoit la possibilité pour les pays participants de faire des achats en Suisse payables en dollars de l'aide américaine (appelés "off-shore"), à condition que la Suisse accorde des crédits d'un montant égal à ces achats. Cet arrangement ne nécessiterait pas, selon un avis émis officieusement par l'ECA, la conclusion d'un "bilateral agreement" entre la Suisse et les Etats-Unis et n'entraînerait donc pas l'envoi d'une mission spéciale de l'ECA dans notre pays ou l'exercice par les autorités américaines d'un contrôle quelconque en Suisse.

Il est apparu nécessaire d'examiner d'abord la situation dans son ensemble et ensuite les termes de la proposition ainsi que les conséquences possibles de sa réalisation.

1.- Les raisons suivantes nous ont amené à considérer qu'il ne serait pas judicieux de donner une réponse négative à l'invitation de l'OECE:

- a) Tant pour des raisons politiques qu'économiques, il est indésirable que la Suisse adopte une attitude qui serait susceptible de l'entraîner dans un isolement psychologique et matériel.
- b) L'évolution conjoncturelle fait prévoir un fléchissement prochain très marqué de nos exportations. Les accords économiques que la Suisse a conclus ces derniers temps avec quelques-uns des pays participants comportent une réduction sensible des contingents accordés aux produits suisses. Si un moyen pouvait être trouvé, non pour maintenir ou développer le volume actuel de nos ventes à l'étranger, mais pour adoucir une contraction trop brutale et faciliter, pendant l'année à venir, l'adaptation de notre industrie aux nouvelles circonstances, il serait certainement le bienvenu.
- c) La Suisse se voit placée en face d'un danger croissant de discrimination, provenant à la fois des difficultés monétaires qu'éprouvent d'importants pays et de son absence de certaines institutions internationales, au sein desquelles des décisions influençant nos relations avec l'extérieur sont prises. Etant donné notre présence à l'OECE, il importe non seulement de nous défendre sur le plan théorique contre cette discrimination, mais de trouver les moyens pratiques pour sortir de cette situation dangereuse.
- d) La proposition élaborée par les experts de l'OECE et comprenant les éléments d'une solution possible serait susceptible d'améliorer notre situation à cet égard.

2.- Ces considérations nous ont amenés à examiner très attentivement l'idée d'un système mixte de "off-shore" et de crédits et de formuler une proposition qui, tout en reprenant les éléments de la formule avancée par l'OECE, prévoit des conditions modifiées de fonctionnement que nous considérons comme préférables.

Le système conçu par l'OECE prévoit en effet des négociations préalables entre la Suisse et les autres pays participants pour arrêter par avance les chiffres sur lesquels devront porter les achats et les crédits, ces ententes bilatérales étant ensuite approuvées par l'OECE et intégrées dans une décision du Conseil.

Quant à nous, il serait au contraire essentiel qu'un accord, comportant une décision de principe du Conseil et ne déterminant que le cadre du système, intervienne tout d'abord, alors que la mise en oeuvre effective, c'est-à-dire la fixation du montant des achats et de nos engagements, serait réservée exclusivement à des négociations bilatérales entre la Suisse et les pays intéressés. L'ECA aurait d'ailleurs le droit d'approuver ou de refuser dans chaque cas les achats qui devront répondre aux conditions générales prévues par cette administration. Ce qui importe à la Suisse, c'est le principe suivant lequel les crédits ne seraient accordés que dans la mesure de la rentrée de dollars en paiements d'achats effectivement réalisés, et le fait que nous resterions libres, par voie de négociations bilatérales, de limiter les crédits, d'en fixer les conditions d'amortissement, le taux d'intérêt, et de déterminer à quelles fins ils seraient employés.

- 4.- Les prochaines semaines nous montreront si l'Organisation, l'ECA et la Suisse, s'accordent sur cette proposition. Tout en constituant un acte de coopération effective, cette solution constituerait un "frein" aux tendances discriminatoires auxquelles la Suisse est exposée dans une mesure croissante ces derniers temps, du fait de sa monnaie forte, d'une part, et, d'autre part, des initiatives auxquelles les autres pays ont recours sur d'autres plans: Charte de La Havane et libéralisation des échanges.

Ce dernier point, la libéralisation des échanges, est devenu le problème angulaire des préoccupations de l'OECE. En voici l'historique:

Lorsque la question de la transférabilité des droits de tirage a opposé la thèse américano-belge à celle de la Grande Bretagne, Sir Stafford Cripps, au mois de juillet, a fait dévier la conversation sur un autre problème qu'il qualifiait d'autrement plus important que le système des paiements, à savoir l'abolition des restrictions quantitatives à l'importation, en suggérant que l'OECE dirige tous ses efforts dans ce sens.

Nous sommes obligés de reconnaître que c'est véritablement là le point crucial du système des échanges européens. Nées d'un bilatéralisme protectionniste et dirigiste, les restrictions quantitatives à l'importation faussent davantage que toutes les autres entraves le jeu des lois économiques, donnent lieu au développement de courants artificiels et font naître des industries non viables en éliminant la saine concurrence. L'initiative de Sir Stafford Cripps est donc effectivement une bonne chose. Nous regrettons évidemment qu'il ait dès le départ restreint sa portée en exigeant comme condition "sine qua non" toute garantie que cette libéralisation des échanges n'entraîne en aucun cas pour les pays à monnaies faibles des pertes d'or ou de dollars. Cette exigence revient à une discrimination par principe des pays à monnaie forte, comme la Belgique et la Suisse, discrimination que nous n'avons pu accepter. Grâce à nos réserves, faites au Conseil de l'OECE lors de la délibération de la proposition Cripps, les pays désireux de supprimer les contingents à l'importation, seront astreints à entrer en négociations préalables avec les pays qui seraient l'objet d'une discrimination en vue de chercher une entente.

Cette concession acquise, nous aurions peut-être tort de critiquer par trop cette première tentative de libéralisation, car nous pouvons espérer qu'elle sera le début d'un développement réellement raisonnable et indispensable au retour à des conditions plus favorables.

Les pays participants, par décision du Conseil, se sont engagés à fournir des mémorandums jusqu'au 1er octobre, indiquant les marchandises qu'ils ont libérées ou qu'ils entendent encore libérer jusqu'à la fin de l'année. La Suisse a préparé une réponse faisant état de sa politique de la porte ouverte, en réservant quelques positions agricoles traditionnelles.

IV.

Voilà où en sont les travaux de l'OECE. Revenant à une réflexion que nous avons faite au début de cet exposé au sujet des conceptions économiques existant en Europe, nous sommes d'avis qu'il serait téméraire de s'adonner à un optimisme exagéré quant aux possibilités d'atteindre, dans le seul cadre de l'OECE, les buts que les pays européens se sont assignés dans la convention de Paris du 16 avril 1948.

On peut espérer qu'avec le retour à la multilatéralisation des échanges, ces buts se révéleront accessibles. La poursuite d'un objectif partiel ne saurait entraîner des résultats complets. L'attitude du bloc sterling, qui pratique une politique d'isolement et qui ne consent tout au plus qu'à accepter dans son aire d'autres territoires, sans pour autant abandonner son dirigisme, ne va pas sans compromettre le progrès général. Il est donc évident que la décision doit finalement intervenir sur un plan outrepassant nettement les compétences de l'OECE; mais les travaux de

- 66 -

cette organisation ont eu jusqu'à présent le mérite de mettre en lumière la situation. Ils ont permis d'établir un diagnostic des maux dont souffre l'Europe et d'envisager des remèdes. La conférence d'une importance exceptionnelle qui se déroule ces jours à Washington résulte sans doute des controverses dont l'OECE a favorisé l'expression.

Nous verrons maintenant si l'Amérique, consciente de la nécessité d'intégrer le bloc sterling dans l'économie mondiale, pourra faire sortir de son vase clos cet important complexe ou si, au contraire, les conceptions de Sir Stafford Cripps triompheront une fois de plus.

On ne saurait méconnaître - et ceci semble justifier un certain pessimisme - que le planisme et l'esprit bureaucratique affectent aussi l'esprit américain et que celui-ci éprouve plus de compréhension qu'il n'y paraît à l'égard de Sir Stafford Cripps dont la personnalité est, on en conviendra, d'un format exceptionnel. Si, d'autre part, nous nous tournons vers l'est européen où le collectivisme règne, nous constatons qu'il est urgent que le monde occidental bande toutes ses énergies en vue de sauvegarder les libertés individuelles.

Dans le stade actuel, on ne peut qu'espérer que l'OECE sera maintenant en mesure de répondre aux espoirs mis en elle et d'atteindre les buts plus modestes et plus réalistes que ceux trop utopiques qu'on lui avait fixés à ses débuts.

(12.15 h)

Discussion.

M. le Ministre Bruggmann.

Herr Minister Bruggmann bittet Herrn Minister Zehnder Fragen zu stellen, über welche diskutiert werden soll.

M. le Ministre Zehnder.

1. Besteht eine Chance, dass Hoffman mit seinen Ideen in der amerikanischen Oeffentlichkeit durchdringt?

2. Befinden wir uns auf dem richtigen Weg, wenn wir heute europäischen Ländern Bundeskredite gewähren?

M. le Ministre Bruggmann.

Herr Minister Bruggmann erwidert, er glaube kaum, dass es Hoffman glücken werde. Wenn auch eine Liberalisierung der amerikanischen Handelspolitik zum besten der Welt wäre, so ist es für die USA-Regierung schon schwierig, die verschiedenen Interessengruppen dazu zu bringen. Es stimmt, dass die Regierung die Presse hinter sich hat, aber bei der Durchführung ihrer Pläne kommt sie regelmässig in Schwierigkeiten. Die Amerikaner sind wohl bereit Prinzipien aufzustellen, verlangen aber für sich die Ausnahmen und lassen die Prinzipien für andere Länder gelten. Ein Beispiel hierfür sind unsere Erfahrungen beim Uhrenexport. Eine kleine Gruppe von Uhrenfabrikanten in USA kann uns durch das Parlament und andere politische Einflüsse immer wieder Schwierigkeiten machen und den Export drosseln. So können die schönsten Grundsätze missachtet und negiert werden.

Auch die vertragliche Beseitigung von Einfuhrhindernissen kann zufolge der sogenannten "Escape clause" illusorisch werden. Es ist zu befürchten, dass die Amerikaner diese Klausel in einen künftigen Vertrag mit der Schweiz aufnehmen wollen. Im State Departement wird dies selbstverständlich als unangenehm empfunden und es beruft sich jeweils auf politische Notwendigkeiten. Ich glaube deshalb die erste Frage von Herrn Minister Zehnder dahin beantworten zu können, dass es Herrn Hoffman nicht glücken werde, mit seinen Ideen in der amerikanischen Oeffentlichkeit durchzudringen.

(12.25 h)

Séance de l'après-midi
reprise à 15 h

Exposé de M. le Ministre Hotz: "Die Handelsbeziehungen
der Schweiz mit dem Ausland."

Auch handelspolitisch haben wir viele Schwierigkeiten. Die meisten Staaten respektieren die Goldklausel der Zahlungsabkommen nicht mehr (Ausnahmen: England, Belgien, Portugal). Die Zeit des "Tischlein deck Dich" ist wohl vorüber.

Ich muss die Öffentlichkeit darauf vorbereiten, dass wenig dankbarer Boden zu erwarten ist. Wir haben schwierige Verhandlungen gehabt mit England, Frankreich, Westdeutschland, der Tschechoslowakei, Polen, Spanien. Die Einfuhr erfährt grosse Reduktionen. 1947 ergab sich eine Unterbilanz von 1,2 Milliarden; 1948 1,5 Milliarden; die ersten sieben Monate von 1949 300 Millionen. Im Juni hatten wir sogar ein kleines Aktivum. Die Landwirtschaft, die 20 % der Bevölkerung beschäftigt, muss auf dieser Höhe gehalten und deshalb geschützt werden. Sonst aber müssen wir am Prinzip der offenen Türe festhalten. Abwehrmassnahmen sollen später getroffen werden, heute noch nicht. Sobald die Preise sich stabilisieren, wird es besser werden.

Wir haben aber noch andere Störungen. Es gibt nichts Schädlicheres, als Abwertungen in der Öffentlichkeit vorzubereiten, da in diesem Fall Kapitalflucht einsetzt, der Export stockt und der Import steigt. Beispiele dafür sind Frankreich, England u.a.

Neben Ein- und Ausfuhr ist der Reiseverkehr für uns wichtig. Wir haben in der letzten Zeit mehr Fremde gehabt als früher, freilich weniger Schweizer.

Wir haben auch noch keine Arbeitslosigkeit. Die 4000 Nichtbeschäftigten sind nicht einmal 20%o und 150'000 Leute sind mehr in der Produktion als 1939.

Wir exportieren ungefähr einen Drittel unserer Produktion. Das ist sehr viel und zeigt unsere gewaltige Abhängigkeit vom Weltmarkt. Wir müssen die Diskriminierung bekämpfen, die Unterscheidung von essentials und non essentials und kämpfen für unsere traditionelle Wirtschaft.

Ueberblick über unsere Verträge:

England: Die Verhältnisse sind angespannt. Der Vertrag ist beinahe nicht zustande gekommen. Da aber auf dem Gebiet des Reiseverkehrs viel auf dem Spiel stand, entschloss sich der Bundesrat zum Abschluss und auch weil England weiterhin Gold gibt, bis gegen 300 Millionen Franken. England besitzt zweifellos eine überwertete Währung. Wir müssen Importprämien zahlen, die wir auf die Exporteure abwälzen. Dies ist schon der Beginn einer Währungsabwertung.

Frankreich: Weil der Franzose erklärt hat, er könne keine unnützen Waren brauchen, herrschte eine Zeitlang ein vertragsloser Zustand, was die französische Währung erschüttert hat. Dann kamen die Franzosen doch zur Vernunft und es gab eine freundliche Regelung. Das einzige Problem, das nicht gelöst ist, ist die Nationalisierung.

Trizone: Durch unsere feste Haltung haben wir einen Erfolg erzielt, selbst gegen die Erwartungen von Herrn Generalkonsul Huber. Der Handelsumfang geht auf 300 Millionen und die Unterscheidung zwischen essentials und non essentials ist weggefallen.

Kanada: Auch die Kanadier gehören zu jenen Leuten, die vor lauter Logik die Bäume im Wald nicht mehr sehen. Der Ueberschuss in der Zahlungsbilanz ist besser geworden. Die Uhren sind frei und auch der Reiseverkehr.

Böser sieht es mit folgenden Verträgen aus:

Schlimm steht der Fall mit Südafrika. Die Union hat über ihre Reserven hinaus eingekauft. Auch von Argentinien kann ich nichts gutes berichten. Da wir heute nicht mehr bereit

sind, überhöhte Preise zu bezahlen, ist unser Getreidebedürfnis gegenüber diesem Land kleiner geworden. Auch mit Holland steht es nicht völlig befriedigend. Schweden stagniert vollständig. Wenig befriedigend ist auch Norwegen, das Ausfuhrvolumen musste gekürzt werden.

Ein sehr schwieriger Fall ist Spanien, wo jetzt bereits zwanzig verschiedene Kurse herrschen. Man muss schon ein grosser Spezialist sein, um den Vertrag mit Spanien überhaupt zu verstehen. Bei Oesterreich ist es gelungen, einen besseren Vertrag abzuschliessen, aber auf dem Währungsgebiet ist es auch noch nicht schön (zwei Kurse). Neue Schwierigkeiten scheint uns Belgien machen zu wollen.

Nationalisierung:

Herr Troendle hat ein recht annehmbares Abkommen mit Polen abgeschlossen. Auch mit Jugoslawien. Jetzt verhandeln wir mit der Tschechoslowakei.

Marshallplan:

Wir müssen aufpassen, dass wir nicht allzusehr diskriminiert werden. Ein klein wenig dürfen wir es in Kauf nehmen, aber bei Einfuhrbeschränkungen müssen wir aufpassen. Eine Investition von 125 - 300 mill. ist tragbar und kann empfohlen werden. Hievon muss die Schweiz ja nur die Hälfte bezahlen. Es muss hiefür nur ein vernünftiger Weg gesucht werden.

Zollpolitik:

Das ist ein ganz besonders schwieriges Thema. Die Handelskonventionen sprechen vom Zollabbau. Dabei hat Benelux Zollerhöhungen vorgenommen. Frankreich kommt mit einem Schutzzoll, Italien will das gleiche tun. Von Zollabbau

sehen wir also wenig. Wie kann man dem begegnen? Neuer Schutzzoll? Wir haben indessen handelsvertragliche Bindungen. Die Frage stellt sich daher erst später und darf nur in einem vernünftigen Rahmen bejaht werden, in Koordination mit der Weltwirtschaft. Sonst erleidet der neue Tarif des Schicksal der Bundesfinanzreform. Die Frage ist bestimmt lösbar. Indessen muss verhindert werden, dass die Lohn- und Preisspirale wieder von vorn anfängt.

Man muss wachsam sein. Die Situation ist bestimmt weniger gut, als viele Leute meinen. Aber wir können nicht von Krise reden und man soll nicht nach Staatskrücken schreien. Besser ist das umgekehrte. Mehr Unternehmerrmut, Risiko, Persönlichkeit, also mehr Privatwirtschaft und nicht Planwirtschaft, so werden wir uns behaupten können.

(15.40 h)

Exposé de M. le Directeur Iklé: "Sparmassnahmen im diplomatischen Dienst."

Der Sprechende hat die nicht gerade beneidenswerte Aufgabe, Sie auf die angespannte Finanzlage der Eidgenossenschaft aufmerksam zu machen und Sie zu bitten, die Sparbemühungen des Bundesrates nach besten Kräften zu unterstützen.

Mit dem Sparen ist das so eine Sache! Jedermann ist davon überzeugt, dass man zum mindesten in den anderen Departementen und Abteilungen noch beträchtliche Einsparungen erzielen könnte; nur im eigenen Bereich hält man die Möglichkeiten in der Regel für erschöpft. Wie nirgends erklingt in der Sparpolitik das Lied vom Heiligen Sankt Florian, den man bittet, die eigenen Häuser zu verschonen und lieber die anderen anzuzünden.

Das muss schon in früheren Zeiten so gewesen sein. Kürzlich kam mir ein Gedichtband von Ulrich Dürrenmatt in die Hände, der im Jahre 1906 ein Lied vom Sparen sang, das mit einigen Kürzungen folgendermassen lautet:

Drei Tage lang wir übten
Das Lied vom S p a r e n ein
Mit leichten und beliebten
Und schweren Melodein'n.

Der Grundakkord heisst: S c h o n e n
Und ordnen die F i n a n z ;
Doch heisst er Millionen
In schriller D i s s o n a n z .

T e n ö r e und B a s s i s t e n
Forcieren fürchterlich;
Dazwischen die S o l i s t e n :
Wisst Ihr, zuerst komm' ich!

Und hundert Nein erschollen
Verquickt in M o o l l und D u r !
Der Meister muss sich trollen
Mit seiner P a r t i t u r .

Drum liessen wir es fahren,
Wie Viele es betrübt;
Dies ist das Lied vom Sparen
Das wir umsonst geübt.

Wenn ich mich hier in diesem Saale umsehe, so steigen mir allerdings etwelche Zweifel auf, ob mir für die heutige Gesangsübung ein besonders geeigneter Chor zur Verfügung steht. Aber es entspricht einem Wunsche des Herrn Bundespräsidenten, wenigstenswährend einer guten Viertelstunde den Versuch zu machen, mit dem Chor der Diplomaten das Lied vom Sparen einzuüben.

Nun ist es ja allerdings nicht so, dass man im Finanzdepartement kein Verständnis für die Belange unserer Diplomatie aufbrächte und mangels anderer Weidgründe sich ausgerechnet auf das Politische Departement und unseren Aussendienst stürzte. Wir wissen sehr wohl, dass die Repräsentation eines Landes Geld kostet und dass ein Knauerer kaum ein guter Diplomat wäre. Wir wollen auch unsere Diplomaten so stellen, dass sie ihre Repräsentationspflichten erfüllen können, ohne, wie dies früher der Fall gewesen ist, im Laufe ihrer diplomatischen Karriere ihr Vermögen einzubüssen. Aber glücklicherweise lehrt die Geschichte, dass der diplomatische Erfolg nicht vom äusseren Aufwand abhängt, Hiezu nur zwei historische Reminiszenzen:

Einer unserer grössten Staatsmänner und Diplomaten, Johann Rudolf Wettstein, der grosse Basler Bürgermeister, der es so meisterhaft verstanden hat, die Eidgenossen aus den Händeln des dreissigjährigen Krieges fernzuhalten, vertrat bekanntlich die Eidgenossenschaft in den Kongressen, die zum Westfälischen Frieden führten. In Münster und Osnabrück lebte Wettstein fast ein Jahr lang mit der allerbescheidensten Ausstattung. Als er eines Tages in seiner dürftigen Herberge den Besuch des schwedischen Bevollmächtigten erhielt, konnte er diesem vornehmen Herrn nur einen beschädigten Stuhl anbieten. Dieser hatte bereits eine Seitenlehne verloren. "Ich bin übereilt worden" schrieb er nach Hause "hätte sonst die andere zur Erhaltung der schweizerischen Reputation auch weggebrochen!" Unter solchen Umständen wurde eine der entscheidendsten diplomatischen Taten der schweizerischen Geschichte vollbracht: die Anerkennung der schweizerischen unabhängigkeit vom Reich und seinem Reichskammergericht.

Gelang es Wettstein, im 17. Jahrhundert die schweizerische Unabhängigkeit von den europäischen Mächten anerkannt zu erhalten, so war es Charles Pictet de Rochemont, der in den Wiener-Vertrag vom 20. November 1815 den Satz einfügte, dass die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz im wahren Interesse der ganzen europäischen Politik liege, womit unsere Neutralitätspolitik ihre völkerrechtliche Sanktion erhielt. Er hatte es nicht leicht, mit den mageren Diäten der darniederliegenden Eidgenossenschaft die Interessen seiner Heimat im Kreise der europäischen Fürsten und Mächtigen zu verteidigen und sich gegen Frivolität, Korruption und Intrigen, die bekanntlich am Wiener Kongress üppige Blüten trieben, zu behaupten. "Wir haben gearbeitet" sagt er, als er erschöpft nach Hause zurückkehrte "nicht als Intriganten, sondern als Ehrenmänner. Wir hatten Erfolg, auch ohne Geld und ohne Weiber

Gewiss, die Zeiten haben sich geändert. Aus dem armseligen Staatenbund von damals ist ein Bundesstaat geworden, der dank dem Fleiss und Sparsinn seiner Bevölkerung und dem Unternehmungsgeist seiner Wirtschaftsführer zu Ansehen und Reichtum gekommen ist und dessen Währung heute Weltgeltung besitzt. Da mag es scheinen, dass das Sparen nicht mehr zeitgemäss sei und es uns schlecht anstünde, die Repräsentation zu vernachlässigen. Wir wollen aber nicht vergessen, dass wir auch heute noch ein Kleinstaat von nur gut 4 Millionen Einwohner sind, der unmöglich mit den Grossmächten Schritt zu halten vermag. Es ist nun einmal so, dass der Kleinstaat fast ebensoviele Aussenposten unterhalten muss wie der grosse, sodass die Kosten des diplomatischen Dienstes auch bei grösster Sparsamkeit pro Kopf der Bevölkerung weit schwerer wiegen als bei Grossmächten.

Die Staatskosten lasten auf einer Volkswirtschaft wie die Unkosten auf einem Unternehmen, und so wie in der Wirtschaft, gilt es auch im Staat, die Unkosten in einem tragbaren Verhältnis zur Produktion zu halten. In den letzten Jahren konnten wir mit eindrücklicher Deutlichkeit sehen,

wie die Wirtschaft und die Währung von Ländern, die eine ungezügelte Ausgabenpolitik betrieben, an den Rand des Abgrundes geführt wurden. Reiche Länder mit weit gröſseren Ressourcen als die Schweiz haben durch eine verfehlte Finanzpolitik und eine mit der Produktivität der Wirtschaft nicht Schritt haltende Ausgabenpolitik ihre Wahrungreserven aufgezehrt und sind heute noch gezwungen, nicht nur die Devisen zu bewirtschaften, sondern auch das tägliche Brot zu rationieren und fremde Hilfe in Anspruch zu nehmen. Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt ist deshalb nicht eine altvaterische Tugend, sondern ein Gebot staatspolitischer und ökonomischer Vernunft.

In einer Referendumsdemokratie wie der unserigen ist allerdings dafür gesorgt, dass die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Die Regierung kann nur in ausserordentlichen Zeiten mit notrechtlichen Massnahmen regieren. Früher oder später wird der Souverän das Urteil über unsere Finanzpolitik fällen.

Sie wissen alle, in welcher ausserordentlich heikle Lage wir mit unserer Bundesfinanzreform gekommen sind. Ständerat und Nationalrat konnten sich über die Art und Weise, wie sich der Bund die notwendigen Mittel beschaffen soll, nicht einigen, sodass wir heute das seltene Schauspiel erleben, dass eine parlamentarische Einigungskommission sich bemüht, einen Weg aus der Sackgasse zu finden. Inzwischen muss eine Uebergangslosung getroffen werden, über deren Inhalt und Rechtsform in den vergangenen Wochen eine erhitzte Auseinandersetzung stattfand. Diametral stehen sich heute die Meinungen der Federalisten und der Anhänger eines zentralen Sozialstaates gegenüber. Die Steuermudigkeit ist gross und ein weit verbreitetes Malaise gegenüber der Verwaltung, der man mangelnden Sparsinn zum Vorwurf macht, unverkennbar. Wie in dieser Atmosphäre eine erfolgreiche Volksabstimmung zustande kommen soll, wagen wir nicht zu prophezeien. Wie weit der Widerwille gegen die Ausdehnung der staatlichen Macht heute verbreitet ist, zeigte die Abstimmung vom 22. Mai dieses Jahres, in welcher zwei Vorlagen, die im Parlament kaum auf Opposition stiessen, mit über-

wältigender Mehrheit verworfen wurden. Symptomatisch für die Stimmung ist es auch, dass sowohl gegen einen Bundesbeschluss zur Förderung des Wohnbaues als auch gegen das Beamtengesetz das Referendum ergriffen wurde. Der Kampf gegen das Beamtengesetz wird bezeichnenderweise unter der Parole geführt: erst weniger Beamte und dann bessere Bezahlung. Sollten diese Vorlagen, die in früheren Zeiten kaum bestritten gewesen wären, in der Volksabstimmung unterliegen, oder sollte gar die Bundesfinanzreform oder die Uebergangslösung scheitern, so wäre dies, wenn man sich nicht einer groben Selbsttäuschung hingeben will, wohl als ernste Mahnung des Souveräns zu grösserer Sparsamkeit im Bundeshaushalt aufzufassen. Besser wäre es allerdings, wenn die Verwaltung von sich aus erkennen würde, welche Stunde geschlagen hat und wenn sie den Abbau des Personalbestandes und der Ausgaben einleiten würde, bevor der Souverän selbst zum Rechten sieht. Gelingt uns dieser Abbau nicht, so können wir nur mit grösster Sorge den bevorstehenden Urnengängen entgegensehen. Das, meine Herren, ist das düstere innenpolitische Szenarium, vor welchem sich unsere Handlungen abspielen. Kein guter Demokrat kann sich in dieser ernstesten Situation der Einsicht verschliessen, dass das Sparen nicht nur ein Lippenbekenntnis sein darf. Es geht heute nicht nur darum, einige Millionen einzusparen, sondern darum, ob es uns gelingt, das Vertrauen des Souveräns zurückzugewinnen und die Kluft zwischen Volk und Verwaltung, die heute zweifellos besteht, wieder zu überbrücken.

Niemand versteht es - auch der Sprechende nicht - weshalb der Bund zur Erfüllung seiner Aufgaben heute noch beinahe 22 000 Funktionäre benötigt, während er vor dem Krieg mit 10 000 ausgekommen ist. Gewiss ist vieles komplizierter geworden, aber niemand wird im Ernst behaupten wollen, dass der Bund heute doppelt so viele Aufgaben zu bewältigen habe als in den Krisenjahren der Vorkriegszeit. Im Politischen Departement hat sich der Personalbestand von 582 auf 1628 erhöht, wobei er vorübergehend einmal sogar

die Grenze von 1900 überschritt. Entsprechend sind auch die Kosten von rund 9 Millionen Franken auf 30 Millionen Franken angestiegen. Das ist eine Entwicklung die uns zu denken geben sollte.

Wirkliche Einsparungen können beim Politischen Departement nur erzielt werden, wenn es uns gelingt, den Personalbestand abzubauen. Wenn auch nicht bestritten werden soll, dass in dieser Beziehung in den letzten Monaten beachtliche Erfolge erzielt wurden, so stellt der jetzige Bestand doch immer noch ein ernstes Problem dar. Ernst schon deswegen, weil die Vermehrung des Personales in ganz kurzer Zeit erfolgte. Von 1945 auf 1946 stieg der Personalbestand um 519 Einheiten auf 1759 an, um 1947 weiter um 161 auf 1920 hinaufzuzuschnellen.

Die stossweise Rekrutierung des Personals aus wenigen Jahrgängen wird uns in Zukunft noch grosses Kopfzerbrechen bereiten. Was geschieht, wenn die zahlreichen jungen Kräfte, die in den letzten Jahren eingestellt wurden, ins Legationsratsalter aufsteigen? Anlässlich einer Beratung des Beamtengesetzes hat ein Parlamentarier in diesem Zusammenhang das Goethewort zitiert: "Der ganze Strudel strebt nach oben, Du glaubst zu gehn und wirst geschoben". Es wird aber nicht möglich sein, alle nach oben zu schieben. Das Problem ist nur zu lösen, wenn wir eine grössere Zahl von Funktionären rechtzeitig abschieben und den Bestand so weit reduzieren, dass für die Verbleibenden reale Aufstiegschancen bestehen. Sonst erhalten wir im diplomatischen Corps ähnliche Zustände wie bei den Instruktoeren, wo man für viele ältere Obersten einfach keine Verwendung mehr hat.

Die Aufblähung des Verwaltungsapparates war im Innendienst grösser als auf den Aussenposten. Hat sich der Personalbestand des Aussendienstes seit 1938 mehr als verdoppelt, so ist im Innendienst des Politischen Departementes

eine Verfünfachung eingetreten. Entfielen vor dem Krieg auf einen Beamten des Innendienstes 6,4 Beamte des Aussenendienstes, so sind es heute nurnoch 2,8.

Es ist schwer für den Aussenstehenden zu erkennen, wie und wo Personal eingespart werden kann. Es kann auch nicht Aufgabe dieses Kurzreferates sein, hier irgendwelche Richtlinien aufzustellen. Nur einige Feststellungen ganz allgemeiner Natur seien mir gestattet. Wir stellen immer wieder fest, dass die Beamten besser arbeiten, wenn sie etwas zu viel als zu wenig zu tun haben. Unterbeschäftigte Beamte neigen ausserdem dazu, sich irgendwie zu betätigen, mit dem Erfolg, dass sie andere entweder von der Arbeit abhalten oder mit unnötiger Arbeit belästigen.

Bei allem, was die Verwaltung tut, sollte man sich überlegen, ob der damit verbunde Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum möglichen Nutzen steht. Lange nicht alles, was nützlich scheint, ist auch notwendig und vieles im Leben regelt sich von selbst, ohne die wohlgemeinte Mitwirkung der Bürokratie.

Sparen heisst andererseits aber nicht Rappenspalten. Für eine "Sparpolitik", die den Bleistiftverbrauch statistisch festhält, oder sich in alle Details der Aussenposten einmischt, haben wir nicht viel übrig. Derartige Kontrollen kosten oft mehr als sie einbringen. Auch wollen wir nicht an den Gehältern der höheren Funktionäre sparen. Ein guter Beamter leistet in der Regel mehr als zwei mittelmässige. Ich glaube auch nicht, dass dies dem Willen des Souveräns entspräche. Wollen wir aber unsere fähigen ~~und~~ Beamten und Diplomaten gut oder sogar besser stellen, ohne den Rahmen des Budgets zu sprengen, so muss jeder an seinem Platz dafür sorgen, dass der unnötige Ballast über Bord geworfen wird. Der Bund und der diplomatische Dienst dürfen nicht zur Versorgungsanstalt für Leute werden, die sonst nicht zu gebrauchen sind.

Was not tut, ist eine Beschränkung auf das wesentliche und ein Abbau dort, wo er ohne Nachteil für das Land möglich ist. Dieser Rückbildungsprozess ist noch nicht überall durchgeführt. Hiezu nur ein Beispiel: In Australien mit

einer Schweizerkolonie von über 3000 Köpfen und einem Aussenhandel im Verkehr mit der Schweiz von über 60 Millionen unterhalten wir eine Gesandtschaft mit insgesamt 6 Funktionären. Das ist zweifellos nicht zu viel. In einem kleinen Balkanstaat dagegen mit 56 Auslandschweizern und einem Aussenhandel von 9 Millionen sind mehr als doppelt so viel Funktionäre tätig. Derartige Beispiele liessen sich leicht vermehren, aber wie gesagt, wir wollen heute nicht auf Details eintreten. Das Politische Departement hat seine Verwaltung kürzlich durch einen besonders befähigten Organisator und Verwaltungsfachmann durchleuchten lassen. Das Gutachten wird demnächst fertiggestellt sein und sicherlich interessante Hinweise bringen. Ich wäre Ihnen zu Dank verpflichtet, wenn Sie die darin enthaltenen Anregungen einer wohlwollenden Prüfung unterziehen und, soweit es in Ihrer Kompetenz liegt, in die Tat umsetzen wollten. Darüber hinaus bin ich überzeugt davon, dass mancher von Ihnen wertvolle Anregungen und Sparvorschläge unterbreiten könnte. Ich möchte Sie bitten, dies zu tun, da nur durch eine Zusammenarbeit Aller der aufgeblähte Beamtenapparat zurückgebildet werden kann.

Wenn ich zum Schluss noch einen Wunsch anbringen darf, so ist es der: Erziehen Sie Ihre jungen Mitarbeiter zur intensiven Arbeit, zur Einfachheit und zur Sparsamkeit. Wir stellen immer wieder fest, dass sich Elemente zum diplomatischen Dienst melden, die glauben, hier ein Tätigkeitsgebiet zu finden, wo man ohne allzu grosse Anstrengung Karriere machen könne. Das sind dann meist Leute, die mit grosser Gebärde auf Kosten der Eidgenossenschaft Spesen machen und glauben, dass im diplomatischen Dienst Geld keine Rolle spielen dürfe. Da wird dann in der Welt herum telegraphiert und telephoniert, ohne sich lange zu überlegen, ob ein Brief nicht auch noch rechtzeitig ankommt. Man macht sich schlechterdings keinen Begriff, welche Summen derart im Jahr ohne Not ausgegeben werden. Es würde nichts schaden, wenn die Lehrzeit der zukünftigen Diplomaten etwas härter würde. Halb so viele Funktionäre bei doppelter Arbeitslast - das ist vielleicht etwas pointiert ausgedrückt - würde bald dazu führen, dass die Spreu vom

Korn stiebt und die Qualität der Arbeit und der Beamten steigt zum Vorteil des diplomatischen Dienstes und des ganzen Landes.

Die Sparparole, die der Bundesrat und das Finanzdepartement heute auszugeben gezwungen sind, darf nicht als eine lästige und kleinliche Einmischung in die Belange der Diplomatie betrachtet werden. Sie ist eine staatspolitische und ökonomische Notwendigkeit. Auch das Ausland muss die gleiche Politik befolgen, wenn der Wiederaufbau Europas und die Festigung der westlichen Welt Wirklichkeit werden soll. Erst gestern ist mir ein interessanter Bericht unserer Londoner Gesandtschaft zugekommen, aus welchem hervorgeht, dass auch Grossbritannien den dornenvollen Weg zurück zur Sparsamkeit einschlagen muss.

Wir sind Ihnen dankbar um jeden, auch um den kleinsten Beitrag zur allgemeinen Sparpolitik. Angesichts der gegenwärtigen finanziellen und innenpolitischen Lage müssen Sonderwünsche und Sonderinteressen zurückgestellt und im Interesse des Ganzen substantielle Einsparungen erzielt werden, denn nur so wird es uns gelingen, das weitverbreitete Malaise zu beheben, die Wirtschaft von der Last der unproduktiven Staatsausgaben zu befreien und unsere starke währungspolitische Stellung auch im Strudel der drohenden Abwertungswelle zu behaupten. Was es heisst, Finanzen und Währung gesund zu erhalten, das brauche ich im Zeitalter des Marshallplanes und der internationalen Finanzverhandlungen nicht zu betonen. Ohne eine gesunde Währung und eine leistungsfähige Wirtschaft gibt es heutzutage aber auch keine unabhängige Aussenpolitik. Das Rezept zum Erfolg ist im Grund genommen sehr einfach. Es lautet: Arbeit und Sparsamkeit. Am Arbeitswillen des Schweizervolkes fehlt es uns nicht. Sorgen wir dafür, dass es auch am Sparsinn der Verwaltung nicht mangelt.

(16.05 h)

Discussion sur les exposés de MM Zehnder et Hotz:M. le Ministre de Torrenté.

Le plan Marshall s'est révélé nettement insuffisant (il était facile de le prévoir) pour rétablir la situation économique notamment en ce qui concerne la Grande-Bretagne. Il n'y a jamais eu la moindre chance que le plan Marshall puisse résoudre le problème anglais, mais sans le plan Marshall, la crise aurait éclaté deux ans plus tôt et le gouvernement aurait été emporté.

On peut affirmer que les conversations de Washington ne peuvent apporter de solution décisive en faveur de la Grande-Bretagne, alors même que celle-ci s'imposerait de nouvelles restrictions de tous ordres.

Tandis que la France est un pays économiquement équilibré, qui a toujours été riche, avant toute révolution industrielle ou expansion coloniale, tandis que la Suisse a trouvé le bien-être par le travail, facteur stable tant que nous trouverons des acheteurs pour nos produits, la richesse de la Grande-Bretagne reposait sur une série d'éléments extérieurs qui sont aujourd'hui en voie de disparition.

En effet, la Grande Bretagne a perdu depuis la première guerre mondiale des sources de revenus irremplaçables. Elle vit aujourd'hui au-dessus de ses moyens, il serait inéquitable à mon avis d'accuser le gouvernement travailliste d'une situation qui dépasse de beaucoup les contingences de la politique intérieure. Tout au plus le relèvement du standing de vie des masses et quelques exagérations du "Welfare state" ont-ils pu aggraver, mais dans une mesure limitée, la situation. En effet, la production de la Grande-Bretagne n'a jamais été élevée par le passé.

Ce qu'il y a de grave, c'est que cette augmentation de la production et même l'accroissement du travail et son efficacité ne peuvent résoudre le problème.

Parmi les sources de revenus irrémédiablement perdues par la Grande-Bretagne, je rappelle:

- 1) Le monopole dont elle a bénéficié pendant près d'un demi siècle grâce à son avance sur les autres pays en matière de production industrielle.
- 2) L'Angleterre par sa maîtrise des mers bénéficiait, par les transports maritimes, d'exportations invisibles considérables.
- 3) Elle a pu pendant près de 100 ans et de mille manières tirer des profits illimités de l'Orient et de l'Extrême-Orient, qui abritent plus de la moitié de l'humanité. Ces régions furent pour elle une source inépuisable de revenus non seulement par le commerce direct, mais par le commerce triangulaire ou indirect, et par les situations qu'elles offraient aux ressortissants britanniques.
- 4) L'accumulation de ces richesses avait permis à la Grande-Bretagne de devenir le banquier du monde, de quadrupler sa population depuis le début du dernier siècle, de constituer des fortunes considérables et de placer d'énormes capitaux à l'étranger.

Aujourd'hui, ces sources sont taries. La Grande-Bretagne après avoir, durant la guerre, (ce que certains peuples du continent semblent parfois oublier) fait un effort surhumain, se trouve exsangue et sans ressources extérieures. Elle n'est plus même en mesure de payer à l'étranger de quoi se nourrir et de quoi alimenter les industries. Il est indubitable qu'elle ne peut équilibrer aujourd'hui sa balance des comptes qu'avec l'aide de l'étranger et singulièrement de l'Amérique. La politique d'austérité n'a été qu'un bien faible palliatif.

L'opinion publique a été lente à se rendre compte de la gravité de la situation. L'effort du gouvernement britannique pour la redresser en dépit de cette incompréhension, force l'admiration. Certes il n'est pas question que la Grande-Bretagne retrouve son ancienne splendeur. Il faut simplement qu'elle puisse vivre. L'augmentation de la productivité, la réduction du standing de vie, l'augmentation

des heures de travail, le retour à la production agricole, ne permettront pas à la Grande-Bretagne de reconquérir les positions perdues, mais simplement d'éviter un eff-ondrement. En outre, les réformes sociales et l'augmentation de la consommation et du bien-être des masses ont précisément été introduites au moment où la Grande-Bretagne s'affaiblissait financièrement et économiquement.

Dans une pareille conjoncture, il est évident que la dévaluation de la livre ne peut être un remède efficace. Tout au plus peut-elle apporter une amélioration passagère en favorisant le commerce avec la zone-dollar; elle peut être d'une utilité certaine en permettant au gouvernement de diminuer subrepticement le standing de vie et les salaires sans recourir à des mesures brutales qui procureraient de vives réactions.

Du côté américain, les bailleurs de conseils ne manquent pas. L'un des premiers avis est que la Grande-Bretagne doit abandonner le socialisme et le Welfare state, avec ses extravagances et son inefficacité. A quoi Londres répond qu'il n'y a pas de connexion directe entre la socialisation et le problème du dollar. La nationalisation a changé la propriété de quelques industries, mais non leur activité. Le programme du Welfare state est payé en livres; or, ce ne sont pas les livres qui manquent au gouvernement anglais.

La deuxième critique expose que les produits anglais sont trop chers et que la production britannique est inefficace. Il convient donc de diminuer les salaires pour réduire les frais de production, même si cette mesure devait signifier une diminution du standing de vie. A quoi les Anglais répondent que la modernisation des moyens de production est une affaire de longue haleine, à laquelle l'Amérique devrait précisément prêter son aide par des investissements en Grande-Bretagne et dans les Dominions. D'autre part, il est vain d'attendre qu'un gouvernement puisse prendre des mesures draconiennes, telles que la diminution des salaires et la diminution du standing de vie. Au surplus, le prix des

marchandises britanniques est singulièrement augmenté par les tarifs américains.

Autre critique: La Grande-Bretagne a un change trop élevé. Une livre = 4,03 dollars. La Grande-Bretagne répond qu'en réduisant le taux de la livre, elle réduirait ses prix à l'exportation, mais en revanche augmenterait le prix de ses importations.

Enfin, dit-on, l'Angleterre ne doit pas envisager de regagner la puissance économique qu'elle a perdue. La Grande-Bretagne répond qu'elle n'a pas l'illusion de faire revivre les gloires passés. Ce sont les Américains qui retardent, car leur puissance économique leur confère de nouvelles responsabilités. Il faut en outre qu'ils achètent des produits de pays tiers.

Un économiste américain, le Dr. Duke Hoover, de Duke University, résume en six points les moyens d'aider la Grande-Bretagne:

- 1) nouvelles avances en dollars de la Banque Internationale du fonds monétaire international de la Banque Export-Import.
- 2) assouplissement des formalités douanières.
- 3) réduction des tarifs.
- 4) augmentation des achats des produits dits stratégiques.
- 5) réduction des importations en dollars de Grande-Bretagne et augmentation des achats dans les pays hors de la zone-dollar.
- 6) accroître la compréhension de l'Amérique sur la nature de la crise britannique. Ni le peuple américain, ni le peuple britannique n'ont été préparés à faire face à la situation actuelle.

Du côté britannique, l'on s'accorde à reconnaître qu'il est absurde d'envisager un subventionnement indéfini de la Grande-Bretagne et de l'Europe par les Etats-Unis.

- 1) La Grande-Bretagne doit maintenir un large commerce d'exportation et diminuer ses importations et vice-versa pour l'Amérique.

2) La Grande-Bretagne doit dépenser moins pour la consommation courante et les investissements dans le pays. L'inflation continue en Angleterre alors qu'elle diminue dans les pays en dehors de la zone-sterling. Les dépenses publiques sont largement responsables du fait que le rajustement interne ne suit pas le rajustement externe.

3) Parmi les dépenses, l'Angleterre souligne celles découlant de la loi sur l'éducation et sur celles du service de santé.

4) La conclusion d'accords bilatéraux et de contrats à longs termes avec les Dominions est indispensable. D'autre part, il faut maintenir le contrôle à l'importation et l'inconvertibilité de la monnaie. Il s'agit dans l'économie externe de combiner les contrôles avec des prix appropriés.

La Grande-Bretagne avec sa population actuelle ne possède pas les ressources nécessaires pour vivre isolée, contrôlée et taxée comme elle l'est aujourd'hui. Cette taxation l'empêche de mettre en valeur ses territoires d'outre-mer aujourd'hui négligés. Elle reste sans espoir, dépendante du commerce d'outre-mer avec des Etats puissants qui ne veulent pas payer les prix arbitraires de ses produits uniquement pour servir les intérêts de la politique intérieure britannique.

En dépit de cette situation très grave, il ne faut pas désespérer de l'Angleterre. Lorsque l'opinion publique sera devenue entièrement consciente de la situation, peut-être se produira-t-il sur le plan économique le même redressement, la même volonté de défense qui a servi l'Angleterre et l'Europe au début de la deuxième guerre mondiale.

(16.20 h.)

M. le Ministre de Salis:

Derrière le rideau de fer, où les difficultés matérielles de la vie de tous les jours sont très absorbantes, on n'a guère le temps de s'occuper des organisations internationales. Vu de Bucarest, le plan Marshall apparaît avant

- 86 -

tout comme une affaire politique. De son côté, Moscou a créé une organisation parallèle, dont on ne sait, à vrai dire, pas grand chose, si ce n'est que la Russie commande et que les satellites exécutent. L'URSS s'efforce de faire admettre par son opinion publique que le plan Marshall constitue un danger.

La presse roumaine n'a pas parlé de la Suisse à propos du plan Marshall. Lorsque l'affaire Vitianu sera liquidée, il en sera peut-être autrement et nous serons sans doute violemment critiqués. Pour ma part, j'estime qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de ces critiques. Les jeux sont faits et tout compromis avec Moscou est impossible.

(16.25 h)

M. le Ministre Bruggmann:

Ich habe mich heute morgen vielleicht doch zu pessimistisch ausgedrückt und will mich korrigieren: Da in Amerika alles möglich ist, kann es sein, dass die Ideen von Herrn Hoffman durchdringen werden, und Amerika wieder mehr importieren wird. Immerhin sind die Kräfte von denen ich sprach, besondere politische Konstellationen, Wechsel in der Stellungnahme der Parteien, Einflüsse von wirtschaftlichen Gruppen, vorhanden und die Regierung hat hiermit zu rechnen und muss zu Konzessionen bereit sein. Amerika wird geben und nehmen, ob es mehr geben oder mehr nehmen wird, ist schwer zu sagen. Sicherlich sind zeitweise günstige Abkommen möglich. Es kann sein, dass z.B. die Stickerei mehr Aufträge bekommt.

(16.33 h)

M. le Ministre Walter Stucki:

Ich bin froh, dass Herr Minister Bruggmann seine am Vormittag ausgesprochenen Befürchtungen abgeschwächt hat. Denn von der Beantwortung der Frage von Herrn Minister Zehnder hängt das Schicksal des Marshallplanes überhaupt ab. Die

Milliarden des Marshallplanes sind weitgehend zur Steigerung der europäischen Produktion verwendet worden. Es war immer vorauszusehen, dass der Moment kommt, wo für diese gesteigerte Produktion der Abnehmer gesucht werden muss. Wer soll diese vermehrte westeuropäische Produktion abnehmen? Die westeuropäischen Länder sind dazu allein nicht im Stande; Südamerika auch nicht; der nahe und mittlere Osten werden auch versagen. Nur die USA werden in der Lage sein, diese Produkte abzunehmen. Die Meinungen hierüber sind in Amerika geteilt. Viele sind für Schliessung der Tore, andere dagegen. Meines Erachtens muss Amerika diese Ueberproduktion abnehmen und darf nicht Schwierigkeiten machen. Die USA haben eine aktive Handelsbilanz von 17 Milliarden Dollars. Sie sind also dazu im Stande und nur so können sie hoffen, dass die Europäer eines Tages ihre Schulden bezahlen werden.

Heute ist ein leidenschaftlicher Kampf in den USA für und gegen Hoffman entbrannt; wer gewinnen wird, weiss man nicht. Wir müssen uns fragen, wie wir Herrn Hoffman eventuell helfen könnten.

(16.42 h)

M. le Ministre de Torrenté:

1. Relations commerciales entre la Suisse et la zone sterling.

a) Exportations suisses vers la zone sterling:

D'après les renseignements en notre possession, les exportations suisses vers le Royaume-Uni prennent le cours prévu dans le budget de notre accord du 25 février 1949. Cela concerne les exportations suisses d'articles essentiels et non essentiels. Jusqu'à présent, nous n'avons eu que peu de difficultés à faire admettre en Grande-Bretagne les articles pour lesquels nous avons un contingent d'exportation. Nous avons cependant demandé à plusieurs reprises soit une augmentation de certains contingents, soit l'addition de nouveaux articles aux contingents existants, ce qui n'a pas été admis du côté britannique. La raison en est que toute augmentation d'un contingent accroît automatiquement le déficit et, de ce fait, les pertes d'or britanniques. Le

remplacement d'un contingent par un nouvel article s'est heurté généralement au principe de la non-discrimination.

Les exportations suisses vers le reste de la zone sterling, en dehors du Royaume-Uni, se sont spécialement heurtées, en ce qui concerne les "less essentials", à des difficultés considérables, particulièrement dans les colonies britanniques qui refusent l'octroi de licences pour des articles de ce genre. Cette attitude des dominions, et surtout des colonies, est en contradiction avec l'article 7 de l'accord du 25 février, qui stipule "that it was open to the countries of the rest of the sterling area to import as wide a range of Swiss goods as they themselves considered desirable".

b) Importations suisses de la zone sterling:

Les importations totales de la Suisse ont été estimées dans l'accord du 25 février 1949 à Fr. 567,9 millions, soit Fr. 424,9 millions pour les importations courantes, Fr. 59,8 millions pour les "importations additionnelles" (additional purchases) et Fr. 83,2 millions pour les produits pétroliers. Cela correspond à une importation mensuelle moyenne de Fr. 47,3 millions.

Or, les statistiques prouvent que les importations suisses se sont développées comme suit:

mars 1949	Fr. 37,123 millions
avril	" 29,945 "
mai	" 34,459 "
juin	" 36,987 "
juillet	" 32,995 "

Il en résulte donc que les importations suisses n'atteignent pas tout à fait le plafond prévu.

2. Tourisme.

Le tourisme anglais vers la Suisse se déroule d'une façon satisfaisante. Tous les fonds disponibles pour la saison d'été ont été définitivement attribués

et bon nombre de demandes ont dû être refusées. Les perspectives pour l'hiver sont bonnes, à en juger d'après les demandes de devises déjà reçues.

3. Service financier.

Les paiements financiers de la zone sterling à la Suisse se tiennent "grosso modo" dans les chiffres prévus. Ils n'ont en tout cas pas tendance à augmenter.

4. Paiements en or.

Les paiements en or britanniques pour couvrir le déficit envers la Suisse se chiffrent pour la période allant du 1er mars au 20 août à Fr. 205,551 millions, montant auquel il faut ajouter le déficit qui n'est pas encore couvert de Fr. 20,950 millions. Le déficit britannique total du 1er mars à la fin août est donc de Fr. 226 millions, c'est-à-dire de beaucoup supérieur au déficit prévu lors de la conclusion de l'accord. Celui-ci mentionnait un déficit probable de £ 13,23 millions = 230 millions. Ce montant est déjà maintenant atteint quoique l'accord n'ait couru que pour cinq mois. Il est à craindre que durant le reste de l'année, ce déficit continue à augmenter, ce qui entraînera automatiquement des pertes d'or britanniques additionnelles.

La Légation a tâche de dire aux Anglais qu'il n'y a pas de problème à l'ordre du jour nécessitant des discussions puisque l'accord - pour autant qu'il s'agit des exportations suisses et du tourisme et aussi des paiements invisibles - se déroule normalement. Les Anglais ont cependant fait valoir leur droit à un examen bilatéral et la Suisse devra certainement accéder à ce désir.

Les Anglais ont remarqué à plusieurs reprises déjà que la clause-or figurant dans l'accord monétaire entre la Suisse et la Grande-Bretagne du 12 mars 1946 joue en défaveur de la Grande-Bretagne. D'après cette clause, tout

- 90 -

montant dépassant les £ 15 millions à tenir par la Suisse doit être couvert en or par la Banque d'Angleterre. Jusqu'au printemps 1949, ces couvertures ont eu lieu toutes les deux semaines. A présent, les transferts d'or sont effectués à la fin de chaque mois conformément aux recommandations de l'OECE à Paris. La conséquence de ce procédé est que l'Angleterre paie au fond plus d'or que son déficit réel, car elle ne peut pas demander en retour l'or livré à la Suisse si les avoirs suisses tombent en-dessous de la limite de £ 15 millions. Il est naturel qu'il y a des fluctuations (seasonal swings) dans la position de la balance financière. L'Angleterre a donc exprimé inofficiellement le désir de pouvoir régler le déficit sur une base annuelle ou tout au moins semestrielle. La suggestion anglaise permettrait à l'Angleterre de couvrir le déficit net en or, mais non tout dépassement du plafond de £ 15 millions. La différence est évidente et si ce procédé avait été adopté durant l'année contractuelle 1947-48, les paiements en or de l'Angleterre auraient diminué d'à peu près Fr. 60 millions.

La Division du commerce connaît très bien ce problème puisqu'il a déjà été mentionné durant les négociations.

(16.55 h)

M. le Ministre Kohli:

Die Schrumpfung des Warenverkehrs mit Holland hat zwei typische Merkmale: Einerseits herrscht grosse Nachfrage nach Schweizerware. In Holland haben wir einen stabilen und zuverlässigen Markt, auch für die fernere Zukunft, auch für die Luxusproduktion, weil in Holland die Qualität sehr hoch eingeschätzt wird. Andererseits macht man dem schweizerischen Export, sobald er einen gewissen Rahmen übersteigt, unvernünftige Schwierigkeiten. Es besteht Devisenbewirtschaftung. So kauft der Holländer seine Ware im Lande, da er weniger Umdreie hat.

(17.00 h)

M. le Ministre Hotz:

Il est exact que j'ai tout à l'heure critiqué notre récent accord avec la Grande-Bretagne. En effet, lors des dernières négociations avec la France, la délégation française nous a constamment reproché le traitement que nous avons accordé aux Anglais. De même, les Français se sont plaints du traitement accordé par nous à la Trizone.

(17.02 h)

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

1) Recommande la plus grande discrétion au sujet de l'ordre du jour de la conférence des ministres.

2) L'exposé de M. le Ministre Zehnder sera distribué à tous les Chefs de Mission.

3) Je désire demander à MM. les Ministres présents s'ils se considèrent comme suffisamment renseignés par la Centrale sur les problèmes actuels. (Aucun Ministre ne demande la parole.) J'infère de votre silence que vous êtes satisfaits des renseignements qui vous sont transmis régulièrement par les soins du Département.

(17.07 h)

Discussion sur l'exposé de M. Iklé.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Tous les efforts doivent être tentés pour réduire les dépenses de nos postes à l'étranger et je suis convaincu que chaque Chef de Mission est conscient de sa responsabilité à cet égard. J'espère que la réorganisation du Département politique sera chose faite au cours de ces prochains mois. Nous adresserons alors de nouvelles directives à nos Missions à l'étranger.

(17.10 h)

M. le Ministre Feer:

Herr Minister Feer bittet Herrn Iklé, uns Budgetzahlen anderer Länder zu geben und wenn möglich von Ländern, die ungefähr die gleiche Bedeutung haben wie die Schweiz.

(17.12 h)

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Il y a deux ans, j'ai fait prendre des renseignements sur les budgets des ministères des affaires étrangères des pays comparables au nôtre. Des augmentations très sensibles peuvent être constatées dans beaucoup d'entre eux, mais nulle part l'augmentation n'a été aussi forte que chez nous. La Suède, par exemple, dépense pour son service extérieur environ les deux tiers de ce que nous dépensons. Cependant, la comparaison est difficile à établir étant donné la différence entre l'organisation des services entre les divers pays. La Belgique, par exemple, a un budget particulier pour les services de son commerce extérieur.

Il faut observer, en outre, qu'aucun autre pays ne s'occupe autant des colonies et des intérêts privés de ses ressortissants à l'étranger que ne le font les Légations et Consuls de Suisse. Sous ce rapport, notre peuple est exigeant et nos concitoyens ont pris l'habitude de recourir constamment aux services de nos représentations à l'étranger.

Je ne suis pas entièrement d'accord avec M. Iklé sur les conclusions qu'il vient de nous exposer. Certes, tout le monde est d'accord sur la nécessité de faire des économies. Mais il ne faut pas oublier qu'à la fin de la guerre nous nous sommes trouvés dans l'obligation d'engager beaucoup de monde. Nous avons à reprendre des contacts interrompus par la guerre et nous avons de nouveaux pro-

blèmes à résoudre. Nous avons été encouragés par les Chambres elles-mêmes à développer fortement nos services extérieurs (création de nouvelles légations, envoi d'attachés spéciaux). L'année suivante, le Parlement a changé d'avis et nous sommes maintenant pressés de réduire notre appareil diplomatique.

(17.18 h)

M. le Ministre de Torrenté:

Le travail de la Légation à Londres a, grosso modo, doublé depuis 1939; le personnel a également doublé. L'augmentation du travail est causée avant tout par les entraves mises par les Etats à libre circulation des personnes, des biens et des moyens de paiement, ainsi que par le monopole du commerce exercé par l'Etat. Les Anglais exigent dans la plupart des cas des demandes émanant de la Légation. En outre, cette dernière doit s'occuper des intérêts suisses en zone britannique d'occupation en Allemagne, de l'introduction de l'AVS, etc. En outre, plusieurs collaborateurs de la Légation sont à Londres avant tout pour apprendre l'anglais.

A mon avis, c'est au Département Politique qu'il appartient d'instruire le public suisse sur la mesure dans laquelle il peut s'adresser aux légations pour des affaires personnelles.

(17.20 h)

M. le Conseiller de Légation Rossat:

De 1946 à juin 1949, la diminution de l'effectif du personnel régulier du Département Politique a été de 19,2%. Actuellement, le total du personnel est de 2,6 comparé à 1 en 1938. En revanche, si l'on considère le total du personnel employé par le Département, c'est-à-dire le personnel régulier plus les collaborateurs engagés pendant

- 94 -

la mobilisation, la diminution totale depuis la fin de la guerre est de 51%.

En outre, la réorganisation prochaine du Département permettra une réduction du personnel travaillant à Berne.

(17.22 h)

M. le Ministre Lardy:

Ne pourrait-on pas orienter le Département fédéral des finances sur les nécessités du développement du service et sur les exigences actuelles? Il est certain que l'on peut toujours réduire le travail et il arriverait souvent qu'on puisse renvoyer à quelqu'un d'autre (banque, avocat, notaire) un compatriote qui s'adresse à tort à une légation. Nous devons cependant être prudents sur ce chapitre, car il est nécessaire, pour l'exercice de notre profession, que nous gardions l'estime de nos compatriotes.

(17.25 h)

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Je procède à cette orientation lors des réunions périodiques de la commission parlementaire des finances et de celle des affaires étrangères. Jusqu'à maintenant, j'ai toujours pu accepter les réductions de dépenses qui m'étaient proposées par elles; j'ajoute que le budget du Département politique et l'un de ceux les moins discutés par les députés aux Chambres.

(17.30 h)

Séance levée à 17.30 h.