

PROCES-VERBAL DE LA CONFERENCE  
DES MINISTRES

des 9 et 10 septembre 1948

---



PROCES-VERBAL DE LA CONFERENCE DES MINISTRES

Département fédéral de Justice et Police  
 tenue à Berne les 9 et 10 septembre 1948  
 (Palais du Parlement, salle 86)

M. A. Dominici, III<sup>e</sup> Secrétaire de Légation,  
 Protocole

Autres Départements Première séance

le jeudi 9 septembre 1948 à 14.30 h.  
 sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Petitpierre

Sont présents: Département fédéral de Justice et Police;

MM. les Ministres	<u>C.E. de Bavier</u>	<u>C.A. Redard</u>
	<u>K. Bruggmann</u>	<u>P.A. de Salis</u>
	<u>C. Burckhardt</u>	<u>D. Secrétan</u>
	<u>P.A. Feldscher</u>	<u>C. Stucki</u>
	<u>M. Fumasoli</u>	<u>H. de Torrenté</u>
	<u>A. Girardet</u>	<u>R. de Weck</u>
	<u>E. Lardy</u>	<u>E. Zellweger</u>
	<u>V. Nef</u>	<u>H. Zurlinden</u>

Département Politique Fédéral

MM. les Ministres A. Zehnder, Chef des Affaires politiques,  
R. Hohl, Chef du Contentieux, Affaires  
 financières et Communications,  
H. Frölicher, Chef de la Représentation des  
 intérêts allemands en Suisse,

MM. les Conseillers de Légation

J. Rossat, Chef des Affaires administratives,  
Ed. de Haller, Délégué du Conseil fédéral aux  
 oeuvres d'entraide internationale,  
Ph. Zutter, Chef des Organisation internationales,  
G. Keel, Secrétaire du Département Politique,  
 Chef de l'Information et Presse,  
F. Kappeler, Contentieux, Affaires financières  
 et Communications,  
J. Merminod, Contentieux, Affaires financières  
 et Communications

Département Politique fédéral

M. S. Stiner, Ier Secrétaire de Légation,  
Affaires administratives,

M. A. Dominicé, IIe Secrétaire de Légation,  
Protocole

Autres Départements

MM. M. Troendle, Délégué aux accords commerciaux;

le Colonel EMG Rob. Frick, Département Militaire;

H. Rothmund, Chef de la Division de la Police du  
Département fédéral de Justice et Police;

P. Baechtold, Chef de la Police fédérale des étrangers.

M. le Chef du Département Politique souhaite la  
bienvenue aux Ministres, expose le but de la réunion et  
commente l'ordre du jour.

1. Exposé de M. le Ministre Hohl:

a) Sozialversicherung der Auslandschweizer

Die meisten ausländischen Sozialversicherungsgesetz-  
gebungen sehen für die Behandlung der Ausländer gewisse  
Einschränkungen vor. Diese bestehen hauptsächlich in der  
Kürzung der Leistungen und in der Verweigerung der den  
eigenen Staatsangehörigen infolge Währungsentwertung zu-  
kommenden Rentenzuschläge. Ferner knüpfen die meisten  
Länder die Zahlung von Renten an Ausländer im Ausland  
an die Gewährung des Gegenrechtes durch die Heimat-  
staaten der Bezugsberechtigten. Diese Vorschriften be-  
deuten für viele unserer Landsleute und namentlich für  
die minderbemittelten Versicherten, die beabsichtigen,  
ihren Lebensabend in der Schweiz zu verbringen, eine  
ausserordentliche Härte. Eine wirksame Abhilfe war bisher

unmöglich, da die Schweiz bis zum Inkrafttreten der schweizerischen Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung keine entsprechende Sozialgesetzgebung, d.h. gleichwertige Kompensationsobjekte auf diesem Gebiete besass, die es ermöglicht hätten, durch zwischenstaatliche Abmachungen eine Besserstellung oder Gleichstellung der im Ausland versicherten Schweizerbürger mit den Angehörigen der betreffenden Länder herbeizuführen.

Mit der Einführung der Schweizerischen Alters- und Hinterbliebenenversicherung erhielt die Schweiz das bisher fehlende Verhandlungsobjekt. Der Gesetzgeber hat denn auch im Hinblick auf die anzustrebende Besserstellung unserer Auslandschweizer geeignete Einschränkungen und Vorbehalte mit Bezug auf die Rentenberechtigung der Ausländer im Gesetz aufgenommen. So bestimmt unter Vorbehalt zwischenstaatlicher Vereinbarungen Art.18 AHVG, dass Angehörige von Staaten, deren Gesetzgebung den Schweizerbürgern nicht Vorteile bietet, die denjenigen unseres Gesetzes ungefähr gleichwertig sind, nur rentenberechtigt sind, solange sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben und sofern die Beiträge mindestens während 10 vollen Jahren entrichtet worden sind. Unter dem gleichen Vorbehalt sieht ferner Art.40 eine Kürzung der ordentlichen Rente der Ausländer um  $\frac{1}{3}$  vor.

Bereits haben Oesterreich, Frankreich und Italien den Wunsch geäussert, durch Abkommen die Sozialversicherungsfrage zu regeln. Mit einer österreichischen Delegation fanden im letzten Frühjahr unter der Leitung des Bundesamtes für Sozialversicherung Vorbesprechungen in Bern statt. Die von uns gestellte Forderung auf Auszahlung der österreichischen Renten nach der Schweiz wurde zur Prüfung entgegengenommen. Ob seitens der österreichischen Regierung diesem Postulat Rechnung getragen werden kann, ist noch ungewiss. Im Monat Mai d.J. fand

missio für Auslandschweizerfragen über das Kriegschadenproblem gehalten hatte. Die darin enthaltenen Zahlen (Sachschadenfälle 20320; Total Sachschadenssumme

in Paris die erste Fühlungnahme einer schweizerischen Delegation des Bundesamtes für Sozialversicherung mit den zuständigen französischen Behörden statt. Hier gilt es u.a. die durch die Entwertung des französischen Frankens entstandene Diskriminierung unserer Landsleute, denen die Aufwertungszulagen vorenthalten werden, zu beseitigen. Bei Anlass der kürzlich in Rom stattgefundenen Verhandlungen über den Austausch von Arbeitskräften wurden besondere Besprechungen betreffend die Sozialversicherung in Aussicht genommen. Diese werden vermutlich im Verlaufe des nächsten Monats in Bern stattfinden.

In den westlichen Zonen Deutschlands gelangen die Renten wieder zur Auszahlung. Schweizerische Berechtigte mit Wohnsitz in der Schweiz, die Anspruch auf Zahlungen einer in der amerikanischen Zone gelegenen Versicherungsanstalt haben, können sich die in Betracht fallenden Summen unter Vorbehalt der Genehmigung durch die zuständigen Devisenbehörden auf Sperrkonto ausrichten lassen. Ueberweisungen nach der Schweiz sind jedoch nach wie vor ausgeschlossen. In einem spätern Zeitpunkt wird auch die Aufnahme von Verhandlungen mit einer künftigen deutschen Regierung zu erwägen sein.

Das Bundesamt für Sozialversicherung ist anhand der ausländischen Gesetzgebung zurzeit noch mit der Prüfung der grundsätzlichen Frage beschäftigt, ob und auf welcher Basis mit unseren Nachbarländern zwischenstaatliche Vereinbarungen abgeschlossen werden können.

b) Zur Kriegsschädenfrage

Wie Sie sich erinnern, ist mit Zirkularschreiben vom 25. Mai 1948 den schweizerischen Gesandtschaften das Referat zugestellt worden, das Herr Bundesrat Petitpierre am 15. April 1948 vor der konsultativen Expertenkommission für Auslandschweizerfragen über das Kriegsschadenproblem gehalten hatte. Die darin enthaltenen Zahlen (Sachschadenfälle 20320; Total Sachschadenssumme

SFr.2'505'764'000) haben inzwischen noch einmal eine Erhöhung erfahren.

Das Total der eingetretenen Sachschäden belief sich am 30. Juni für insgesamt 20921 Fälle auf SFr.2'559'913'200.-. Wohlverstanden handelt es sich dabei um die Schätzung der Betroffenen selbst, die Umrechnung in Schweizerfranken erfolgte auf der Grundlage des offiziellen Kursverhältnisses. Die Zahlen sind daher mit Vorsicht zu geniessen und ich erwähne sie nur, um ungefähr ein Bild der in Betracht fallenden Schadenssumme zu vermitteln.

Das Departement nimmt weiterhin Meldungen über kriegsbedingte Verluste entgegen. Es wäre wertvoll, wenn die Gesandtschaften und Konsulate im Rahmen des Möglichen dafür besorgt sein wollten, dass die bisher nicht erstatteten Schadensmeldungen beim Departement in Einzelfällen in absehbarer Zeit noch erfolgen.

Das Departement ist bestrebt, die Geschädigten von der Entwicklung der Rechtslage im Ausland laufend zu unterrichten. Das Departement vertritt indessen den Standpunkt, es könne sich für die Interessenwahrung im Einzelfall nur ausnahmsweise einsetzen, dann nämlich, wenn der Geschädigte bei der Anmeldung seiner Verluste auf Schwierigkeiten stosse. Es ist angezeigt, die kriegsgeschädigten Schweizer ganz allgemein darauf hinzuweisen, dass die Wahrung ihrer Rechte gegenüber den ausländischen Behörden, soweit sie den konkreten Einzelfall betreffen, ihre eigene Sache ist. Das Politische Departement setzt sich unter Vorbehalt komplizierter Einzelfälle lediglich für die Regelung der grundsätzlichen Seite des Wiedergutmachungsproblems ein.

So ist es ihm gelungen, mit Grossbritannien, Holland und den Vereinigten Staaten von Nordamerika für die Philippinen Gegenrechtsabkommen vorzubereiten, die

vom Bundesrat gutgeheissen wurden. Mit Frankreich sind die Besprechungen noch im Gange. Es stellt sich hier die Frage, ob die Schweiz Frankreich Gegenleistungen erbringen will und kann, um dafür Gleichstellung der schweizerischen Kriegsgeschädigten in Frankreich mit den französischen Staatsangehörigen herbeizuführen. Der Vorteil einer solchen Lösung würde darin bestehen, dass die in Frankreich geschädigten Schweizer in den Besitz einer angemessenen Entschädigung kämen, und es könnte dadurch ein nicht unwesentlicher Teil des Kriegsschadenproblems erledigt werden. Der Nachteil der Gewährung von Gegenleistungen liegt darin, dass letzten Endes die Eidgenossenschaft die kriegsbedingten Verluste ihrer Angehörigen selbst wieder gutmachen würde, was der Bundesrat - im Hinblick auf die in Frage stehenden hohen Summen - bisher ablehnte. Es besteht in der Tat die Gefahr, dass auf Grund einer auf Gegenleistungen beruhenden Lösung mit Frankreich auch die in andern Ländern Geschädigten von der Schweiz eine Schadenswiedergutmachung verlangen würden. Der Bundesrat wird sich in der nächsten Zeit noch mit dieser grundsätzlichen Frage und dem damit zusammenhängenden Problem der Gewährung von Gegenleistungen an Frankreich zu befassen haben.

c) Verstaatlichungsmassnahmen

Diese Massnahmen tangieren, wie Sie wissen, in grossem Umfang auch schweizerisches Eigentum. Da zweifellos jeder Staat frei ist, die Wirtschaft so zu ordnen, wie es ihm beliebt, d.h. zu bestimmen, ob und in welchem Umfang die Wirtschaft auf privater Grundlage oder aber durch den Staat betrieben werden soll, haben wir es unterlassen, gegen die von einzelnen Staaten durchgeführten Verstaatlichungsmassnahmen als solche Protest einzulegen. Sobald uns aber jeweiligen Massnahmen zur Kenntnis gekommen sind, die Eingriffe in das Eigentum von schweizerischen Staats-

angehörigen bedeuteten, sind wir bei den in Betracht fallenden Regierungen vorstellig geworden, um zu verlangen, dass den betroffenen Eigentümern eine angemessene und effektive Entschädigung zugesprochen werde. Aehnlich war unsere Stellungnahme auch gegenüber andern Massnahmen fremder Staaten, die zu Expropriationen schweizerischen Eigentums führten; nur in Fällen, wo völkerrechtswidrige Eingriffe in das schweizerische Eigentum erfolgten, wie beispielsweise den Konfiskationen wurde Protest erhoben und Aufhebung der in Betracht fallenden Massnahmen verlangt.

Bisher ist es nur im Falle der Tschechoslowakei gelungen, zu einer umfassenden Regelung der in Frage stehenden Probleme zu gelangen; diese Ordnung, wonach es den einzelnen Interessenten überlassen bleibt, ihre Ansprüche im Benehmen mit den tschechoslowakischen Behörden zu regeln, hat aber in der Praxis bereits erhebliche Mängel gezeigt. So wie heute die Dinge liegen, ist anzunehmen, dass der Bund mehr und mehr sich veranlasst sehen wird, die Lösung des Entschädigungsproblems auf dem Wege über die Globalbereinigung zu suchen. Eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer zwischenstaatlichen Regelung im Sinne derjenigen mit der Tschechoslowakei einerseits und der Globalentschädigungsabmachung andererseits mag in diesem Zusammenhang von Interesse sein.

Bei den ersten Besprechungen Ende 1945 und zu Beginn des Jahres 1946 mit der Tschechoslowakei und Polen ist der Standpunkt eingenommen worden, dass, sofern die Verstaatlichungen in einzelnen Fällen nicht aufgehoben werden könnten, den schweizerischen Geschädigten eine angemessene und effektive Entschädigung zu leisten sei ("une indemnité adéquate et effective"). Eine Ent-



schädigung könne dann als angemessen angesehen werden, wenn, abgestellt auf den Zeitpunkt der schädigenden Massnahmen, d.h. also des ersten Zugriffes auf schweizerisches Eigentum und schweizerische Rechte, der innere Wert der Beteiligung, sämtliche wohlerworbenen Rechte, Darlehens- und Kreditforderungen, die durch Verstaatlichungen und Expropriationen betroffen wurden, ferner das geistige Eigentum, der Good-will usw. berücksichtigt würden. Der einzelne Fall hätte gemäss zwischenstaatlicher Grundabmachungen im engen Einvernehmen mit den einzelnen Interessenten vom betreffenden Staate erledigt zu werden.

Diese Grundhaltung führte zu den beiden Protokollen mit Polen und zu den verschiedenen, am 12. Mai 1948 in Kraft getretenen Vereinbarungen mit der Tschechoslowakei.

Von Vorteil ist bei dieser Lösung sicher die Möglichkeit der Einzelnen zur direkten Vertretung der Besonderheiten ihrer Fälle, wobei sie am ehesten in der Lage sind, dahin zu wirken, dass eine adäquate Entschädigung festgesetzt wird. Die private Initiative hat auch hier ihre guten Seiten.

Nachteilig ist indessen bei diesem Vorgehen das Hinhalten der einzelnen Gläubiger schon im Verfahren zur Legitimierung ihrer Ansprüche, dann auch das Hinausziehen des Entschädigungsverfahrens, das naturgemäss einsetzende Markten seitens des betreffenden Staates um eine Entschädigung, im Bestreben, diese möglichst tief zu bemessen, sowie schliesslich auch das Ausspielen des einen gegen den andern. Auch die Gefahr der Verpassung der Verwirkungsfrist aus diesem oder jenem Grunde zur formellen Anmeldung der Forderungen gegenüber dem Schuldnerstaat ist hier zu erwähnen.

Eine Globalbereinigung ergibt Vorteile insofern, als der Staat, dem die Geschädigten angehören, von An-

fang bis zum Ende mit dem Schuldnerstaate die Angelegenheit regeln kann, wobei die vorhandenen Trümpfe - meistens liegen sie auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet - voll in die Waagschale geworfen werden können. Der Einzelne spart Zeit und Geld, kann indessen gegen aussen selbst keinen Einfluss auf die Abwicklung seines Falles nehmen. Er muss sich damit abfinden, dass sein Staat die Ansprüche der Einzelnen als eigene Ansprüche gegen aussen vertritt, ohne dass zwischen dem Staat und dem Interessenten etwa ein Auftragsverhältnis bestände. Der schweizerische Staat tritt als völkerrechtliches Subjekt dem andern Staat gegenüber auf, handelt im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Er ist auch in der Verteilung der zu erwirkenden Entschädigung an keine privatrechtlichen Normen gebunden.

Mit einer Globalbereinigung wird im allgemeinen eine klare Situation geschaffen, wobei allerdings der Natur der Globalabmachung entsprechend - sie ist eine Kompromisslösung - Abstriche in Kauf genommen werden müssen. Alle Rechte der Geschädigten, auch wenn sie bis zum Zeitpunkt der Abmachung nicht bekannt waren, haben im allgemeinen unterzugehen, da der eine Globalabfindung zahlende Staat gewöhnlich ein für allemal reinen Tisch machen will.

Die Verteilung der Entschädigung kann zu Spannungen unter den Interessenten führen. Sie kann vorgenommen werden durch die Interessenten selber, unter Beizug eines Sachverständigen oder eines Richters und von Behördenvertretern, wobei der Bundesrat schlussendlich den Verteilungsplan zu genehmigen hätte. Die Verteilung kann aber auch erfolgen durch den Staat, wobei es sich allerdings empfiehlt, den Einzelnen Gelegenheit zur Vertretung ihres Standpunktes zu geben.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen mit Jugoslawien hat der Bundesrat eine besondere Kommission für Nationalisierungsentschädigungen geschaffen, die unter dem Vorsitz von Herrn Dr. Max Tröndle, Delegierter für Handelsverträge, steht, der die Wirtschaftsverhandlungen mit den in Frage kommenden Oststaaten führt. Ihre Aufgabe besteht in der Ueberprüfung der Einzelfälle, insbesondere im Hinblick auf die Entschädigungsbemessungen. Daraus ergibt sich die dem jugoslawischen Staat gegenüber endgültig zu vertretende Globalsumme und zugleich auch die Basis für die Verteilung dieser Summe unter die Interessenten.

Die Verstaatlichungsverhandlungen mit den Oststaaten werden durchwegs im Zusammenhang und in enger Verbindung mit den Wirtschaftsverhandlungen durchgeführt. Auch für Frankreich wird sich diese Verkoppelung aufdrängen, denn nur in den Wirtschaftsverhandlungen sind wir, wie bereits erwähnt, in der Lage, gewisse Trümpfe auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet auszuspielen. Da indessen die Aufnahmefähigkeit der Schweiz für fremde Waren nicht unbegrenzt ist und auch schweizerische Kredite nur noch in Ausnahmefällen erteilt werden, werden auch bei dieser Verkoppelung die Schwierigkeiten, die einmal gegenseitig vereinbarten Entschädigungssummen in die Schweiz zu transferieren, nicht gering sein.

Abschliessend sei erwähnt, dass die Gesamtsumme der durch Verstaatlichungs- und andere Enteignungsmassnahmen fremder Staaten bedrohten schweizerischen Interessen rund 600 Millionen Franken beträgt. Diese Summe beruht freilich zur Hauptsache nur auf ungefähren Schätzungen auf Grund der von den Interessenten gemachten Angaben. Nur für Jugoslawien ist bisher, wie erwähnt, eine eingehendere Prüfung der Schadensfälle erfolgt.

Discussion.M. le Ministre Girardet:

La Tchécoslovaquie est un des pays où la question de la nationalisation semble être la plus avancée. Quant à l'arrangement intervenu, je ne crois ni au désir du Gouvernement tchèque de tenir parole, ni à la possibilité, pour le Ministère des affaires étrangères, de faire prévaloir son point de vue auprès des autres ministères, tous communistes. Les Tchèques feront traîner les choses en longueur et nous n'avons pas le moyen de leur imposer le respect de l'arrangement. Je suis arrivé à cette conclusion après trois ans de négociations. Le négociateur tchèque est lui-même dans une position très difficile et nous n'avons rien obtenu. Le Gouvernement de Prague est décidé à ne rien payer, ou à payer aussi peu et aussi tard que possible.

M. le Ministre Zellweger:

Ich habe mit Vergnügen dem Exposé Herrn Hohls entnommen, dass in Aussicht genommen ist, die Entschädigungsfrage durch die Vereinbarung einer Globalentschädigung zu regeln; es entspricht dies einem Standpunkt, den ich immer vertreten habe. Ich bin im übrigen der Meinung, dass hinsichtlich Jugoslawiens nicht derselbe Skeptizismus wie betreffend der Tschechoslowakei gerechtfertigt ist, und zwar vorwiegend aus dem Grunde, weil Jugoslawien ein typisches Agrarland, daneben aber entschlossen ist, den Weg der Industrialisierung zu beschreiten.

Die jugoslawischen Behörden machen ungefähr die folgende Argumentation geltend: Wir wollen industrialisieren; wir brauchen deshalb eure Maschinen. Wir stellen unser Recht nicht in Frage, die betreffenden Güter zu beschlagnahmen; andererseits bringen wir euren Begehren Verständnis entgegen. Es handelt sich im wesentlichen nur darum, den Mehrpreis zu bestimmen, den wir der Schweiz für ihre Produkte bezahlen müssen.

2. M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

Le système de l'indemnité globale semble être le seul applicable et le seul à être observé en pratique. C'est aussi le seul qui permette d'obtenir des résultats concrets. Nous avons l'intention de poursuivre dans cette voie et nous espérons obtenir satisfaction. Mais qu'aucun de nos Chefs de mission n'est d'un avis différent, car vous n'ignorez pas non plus combien difficile est la situation financière de la Suisse.

Pendant la guerre, les effectifs du Département Politique se sont accrus dans des proportions considérables, cela surtout dès l'année 1944. Il était devenu indispensable d'engager de nouveaux collaborateurs, car le Département, dans son ensemble, avait à faire face à d'importantes tâches nouvelles que la guerre lui imposait. D'autre part, l'adaptation de notre appareil diplomatique et consulaire aux circonstances de l'après-guerre apparaissait comme une nécessité. Je me réfère ici à l'arrêté fédéral du 5 octobre 1945, prévoyant le développement et l'extension de nos services tant à l'étranger qu'à Berne. Puis, les circonstances se modifièrent. La conception des devoirs incombant à notre service diplomatique et consulaire se rétrécit quelque peu, car les événements ne firent pas tout à fait ce que l'on avait pu prévoir. Notre position d'Etat neutre, face aux blocs politiques en formation, notre désir de ne pas nous engager dans des chemins inconnus, l'état de nos finances aussi nous imposèrent une politique de restrictions. Vinrent alors les compressions budgétaires, réclamées par ceux-là même qui, quelques mois auparavant, avaient demandé l'extension de nos services.

À la fin de l'année 1938, le Département Politique comptait 563 agents (Ministres non compris). Pendant la guerre, ce chiffre s'envola, pour atteindre, à fin 1945, le total de 1917 unités. Ce fut là le maximum. Nous

## 2. Exposé de M. Rossat:

### a) Réduction du personnel

Je suis persuadé de la nécessité absolue où nous sommes de comprimer les dépenses de notre Département en prenant à cet effet toutes les mesures utiles. Je sais qu'aucun de nos Chefs de mission n'est d'un avis différent, car vous n'ignorez pas non plus combien difficile est la situation financière de la Suisse.

Pendant la guerre, les effectifs du Département Politique se sont accrus dans des proportions considérables, cela surtout dès l'année 1944. Il était devenu indispensable d'engager de nouveaux collaborateurs, car le Département, dans son ensemble, avait à faire face à d'importantes tâches nouvelles que la guerre lui imposait. D'autre part, l'adaptation de notre appareil diplomatique et consulaire aux circonstances de l'après-guerre apparaissait comme une nécessité. Je me réfère ici à l'arrêté fédéral du 5 octobre 1945, prévoyant le développement et l'extension de nos services tant à l'étranger qu'à Berne. Puis, les circonstances se modifièrent. La conception des devoirs incombant à notre service diplomatique et consulaire se rétrécit quelque peu, car les événements ne furent pas tout à fait ce que l'on avait pu prévoir. Notre position d'Etat neutre, face aux blocs politiques en formation, notre désir de ne pas nous engager dans des chemins inconnus, l'état de nos finances aussi nous imposèrent une politique de restrictions. Vinrent alors les compressions budgétaires, réclamées par ceux-là même qui, quelques mois auparavant, avaient demandé l'extension de nos services.

A la fin de l'année 1938, le Département Politique comptait 583 agents (Ministres non compris). Pendant la guerre, ce chiffre s'enfla, pour atteindre, à fin 1946, le total de 1917 unités. Ce fut là le maximum. Nous

étions 3,3 fois plus nombreux qu'avant la guerre. Dès 1947, le Département mit tout en oeuvre pour réaliser une réduction de l'effectif de son personnel; partout où cela fut possible, la démobilisation fut poussée. Grâce au concours que nous prêtèrent les chefs de Mission et les chefs de service du Département, des résultats appréciables furent obtenus assez rapidement. A fin 1947 déjà, l'effectif total s'était abaissé à 1774 unités. Au 31 août 1948, ce total n'est plus que de 1630 unités; il est encore 2,8 fois plus élevé qu'en 1938.

Les engagements pris par le Département Politique ne sont cependant pas encore tenus. En effet, nous devons arriver au 31 décembre 1948 à abaisser le total en-dessous de 1600 unités. Avec le concours de nos Chefs de mission, il ne fait pas de doute que nous y arriverons. C'est dire que la tâche n'est pas terminée. Si le volume du travail est, sans conteste, sensiblement plus considérable actuellement qu'avant la guerre, à cause surtout des tâches nouvelles ou spéciales auxquelles il faut faire face, il nous semble, malgré tout, difficile de justifier encore la présence d'un nombre de collaborateurs trois fois plus élevé qu'en 1938. Aussi sommes-nous d'avis qu'il est possible, dans bien des postes encore, d'obtenir des réductions de personnel, si minimales soient-elles, en simplifiant les méthodes ou en procédant à une réorganisation des services dans le sens d'une rationalisation plus poussée, ou même en renonçant aux tâches qui sortiraient du cadre normal. A l'effet d'accélérer ce travail, le Chef du Département Politique a fait appel à un expert, M. Muggli, qui se livre actuellement à une étude au Département. Il se rendra ensuite à l'étranger. Nous ne doutons pas que les Chefs de postes dans lesquels passera M. Muggli mettront tout en oeuvre pour faciliter son expertise.

Il convient encore d'ajouter que les différents services du Département fédéral des Finances, de même que les Commissions compétentes des Chambres fédérales, insistent à chaque occasion auprès du Département Politique pour que ce dernier réduise ses dépenses. Il est donc indispensable que nous nous efforcions d'y arriver.

D'autre part, certains frais peuvent également être réduits. Nous pensons spécialement à la facilité avec laquelle certains postes recourent au télégraphe ou au téléphone. Le Département fait donc tout particulièrement appel à Messieurs les Ministres en vue d'une diminution des dépenses, non seulement en ce qui concerne les Légations, mais encore, et peut-être surtout, pour ce qui touche à l'organisation et aux méthodes de travail des Consulats qui relèvent de leur autorité.

D'avance, nous vous en disons merci.

b) Sécurité intérieure de nos postes à l'étranger.

En dépit du fait que les hostilités ont pris fin en Europe en 1945, les conditions dans lesquelles un assez grand nombre de nos représentations à l'étranger se trouvent contraintes de fonctionner deviennent de plus en plus inquiétantes, sous le chapitre de la sécurité intérieure. L'espionnage auquel sont soumis beaucoup de nos représentants à l'étranger dans leur travail et dans leurs rapports avec Berne atteint un degré jamais égalé jusqu'ici. Il y a quelques jours même, nous apprenions que tous nos codes étaient en somme connus d'un certain groupe de gouvernements, et cela depuis des années déjà.

Il est dès lors clair que la question de la sécurité intérieure de nos légations et consulats, de même que de l'étanchéité de notre système de communications, doit faire l'objet, à très bref délai, d'une



révision complète. Des instructions sont en préparation, que le Département élabore d'entente avec les instances intéressées ou spécialisées d'autres administrations fédérales. Tout cela revêt évidemment un caractère à la fois secret et urgent.

La sécurité intérieure dans une légation ou dans un consulat doit devenir un souci constant non seulement du Chef de mission, mais encore du personnel suisse qui lui est attribué. Mais, à cet égard, il y aura lieu d'observer une prudence extrême, car, aujourd'hui plus que jamais, les murs peuvent avoir des oreilles.

Nos postes à l'étranger ne disposent actuellement d'aucun lieu sûr. Les coffres-forts sont même devenus d'un emploi dangereux parce que la confiance qu'on leur accorde attirera fatalement l'attention de ceux qui sont chargés de pénétrer nos secrets. Or, il est notoire qu'aucun coffre, si compliqué soit-il, si raffiné dans sa conception, ne résistera plus de 5 heures au travail des spécialistes en la matière. Si donc, on veut conserver à son coffre-fort une sécurité effective, il y aurait lieu de ne jamais le laisser seul; cela reviendrait à instituer un système de garde pendant 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 12 mois par année; et encore, ne pourrait-on confier cette garde qu'à des agents suisses dont on serait absolument sûr. Nous touchons ici à une difficulté d'ordre personnel et financier et un tel système ne saurait être introduit d'une manière générale. Le premier souci de nos représentations est donc de ne plus faire confiance aux prétendus lieux sûrs dont elles peuvent disposer. Dans cet ordre d'idée, il convient de songer à un moyen facile à employer et qui consiste à répartir les risques. En d'autres termes, si certains actes ou documents, ou encore des codes, doivent être gardés, il y aurait lieu de les démembrer ou d'en

séparer les parties essentielles, en les répartissant en différents endroits.

Par ailleurs, une attention toute spéciale devra être vouée au personnel de nationalité étrangère, aux indigènes voulons-nous préciser, qui travaillent dans les légations, qu'il s'agisse d'employés de bureau, de garçons de course ou de domestiques. Dans bien des pays, ces pauvres gens ne peuvent conserver la place qu'ils occupent qu'à la condition de participer, passivement ou activement, à la "surveillance" exercée par la police politique sur nos représentations. La question pourra donc se poser de savoir si ces employés doivent être remplacés par des Suisses.

J'en viens maintenant aux précautions dont doit s'entourer le service de la correspondance. Là encore, des progrès peuvent être réalisés en vue d'assurer aux écrits qui sont rédigés ou reçus à la Légation un maximum de discrétion. Qu'une dactylographe "tape" une lettre plus ou moins confidentielle, qu'elle la laisse traîner sur sa table ou sur celle de l'employé chargé de réunir la correspondance, ou encore sur la table du Chef de mission absent, sans s'inquiéter des interférences toujours possibles, il y a là déjà<sup>un</sup> défaut d'organisation et une faute dans l'éducation du personnel. Les copies devront être contrôlées aussi bien dans leur nombre que dans leur acheminement vers les dossiers collecteurs. Ces derniers, à leur tour, seront soigneusement répartis et enfermés. S'il s'agit de communications à caractère hautement confidentiel, le Chef de mission fera bien d'ordonner la destruction de la ou des copies faites, dès qu'il aura l'assurance que sa communication est arrivée à destination. On ne saurait oublier la trahison du papier carbone qui, lorsqu'il n'a été

employé qu'une fois ou deux, permet de relire par transparence les textes qu'il a servi à copier. Le chancelier ou un employé supérieur du poste pourra être utilement chargé de contrôler le papier carbone qui a servi dans la journée et de détruire toute feuille qui pourrait révéler quelque secret. Une précaution du même genre est également indispensable quant à ce qu'il advient des papiers jetés à la corbeille, même si l'on a pris soin de les déchirer. Rien n'est plus facile que de faire brûler systématiquement et sous contrôle, à la fin de chaque journée de travail, la maculature des corbeilles à papier de la légation ou du consulat. Enfin, la coutume de certains collaborateurs zélés d'emporter des dossiers chez eux pour y travailler le soir ne devrait plus être tolérée.

D'autres précautions peuvent être prises encore, que les circonstances locales rendront nécessaires. Dans ce domaine, la collaboration et la coopération de quelques employés de confiance sera de toute utilité, car il ne suffit pas de décréter des mesures de précautions; il faut encore en contrôler l'application aussi souvent que possible. C'est là un sujet qui touche à l'existence même de notre service diplomatique et consulaire. Aussi ne saurions-nous assez recommander à nos Chefs de mission d'y vouer un intérêt constant.

c) Recrutement et éducation du personnel.

Le personnel du Département Politique peut être rangé en deux catégories essentielles, soit:

- 1° les agents diplomatiques et consulaires;
- 2° les fonctionnaires de chancellerie et les auxiliaires.

La carrière de chancellerie - si l'on peut dire -

est assez simple dans la suite des fonctions qu'elle comprend. La formation de ce personnel ne présente pas de difficultés spéciales et il faut reconnaître que, dans leur ensemble, nos agents de chancellerie sont à la hauteur de leur tâche.

Quant aux fonctionnaires de la carrière diplomatique et consulaire, il n'est pas toujours facile d'en régler les conditions d'emploi et surtout l'avancement. Ce n'est pas, pourtant, que ceux qui se sont succédés à la tête de la Division des affaires administratives ou de ce qui en tenait lieu aient manqué d'expérience ou de doigté; mais les fonctions de chef du personnel ont de tout temps présenté la difficulté d'être continuellement dominées par des soucis d'ordre financier. Aujourd'hui plus que jamais, du fait des compressions budgétaires que nous sommes contraints de nous imposer, le recrutement et la formation du personnel supérieur se heurtent à des difficultés que le Département s'efforce de surmonter.

C'est précisément en des temps comme ceux que nous vivons présentement que se fait sentir plus nette l'absence d'un règlement qui, tout en précisant les droits et les devoirs des fonctionnaires du service extérieur, déterminerait le régime auquel ils devraient être soumis. Aussi le Chef du Département avait-il demandé à mon prédécesseur d'élaborer à cet égard un projet de statut, ce qui fut fait. Ce projet est actuellement à l'étude.

En ce qui concerne le recrutement, tout d'abord, le Département prévoit l'introduction d'examens d'admission, tant pour la carrière diplomatique que pour la carrière consulaire. Les examens ne remplaceraient pas, en principe, le grade universitaire exigé des candidats qui se destinent plus spécialement au service diplomatique. Ils porteraient avant tout sur des matières

telles que le droit international public et privé, le droit administratif, l'économie politique, l'histoire, ainsi que sur la connaissance des langues.

Cette dernière exigence mérite une attention particulière. On ne saurait, en effet, assez insister sur la nécessité où nous nous trouvons de disposer d'agents possédant un bagage linguistique suffisant.

Je crois répondre ici au vœu de Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre en vous demandant de vouer à cette question une attention soutenue et d'engager ceux de vos collaborateurs qui ne vous paraîtraient pas répondre à une telle exigence, pourtant bien légitime, à poursuivre leurs études dans la ou les langues qui pourraient leur faire encore défaut. Leur avancement dépendra de leur état de préparation.

Passons maintenant à l'avancement du personnel. En règle générale, l'engagement définitif d'un agent destiné à la carrière diplomatique ou consulaire se fait à l'âge de 28 ans. Il est bon, en effet, que nous ne prenions pas de jeunes gens, tout frais émoulus de l'Université et qui n'auraient, dès lors, aucune connaissance des conditions de travail hors de l'administration.

Comme attaché, l'agent sera utilisé auprès de différents services de la centrale et de l'étranger. Pour être promu II<sup>e</sup> secrétaire, il devra demeurer quatre ans attaché. Il en est de même, mutadis mutandis, pour obtenir le grade de I<sup>er</sup> secrétaire et de conseiller de Légation. Si des dérogations sont faites à ces temps minima, elles doivent nous être imposées par des circonstances spéciales et demeurer vraiment l'exception.

On arriverait ainsi à l'échelle moyenne suivante:

Discus	à 28 ans,	attaché,
	à 32 "	IIe secrétaire,
	à 36 "	Ier secrétaire,
M. le	à 40 "	conseiller.

Quant au surplus, le règlement projeté fixe les conditions de travail, de rémunération, le droit aux vacances, en bref, tout ce qui constitue le statut personnel du fonctionnaire. Il s'inspire en cela des règles appliquées à l'ensemble des fonctionnaires fédéraux, mais en les adaptant cependant aux circonstances particulières du service extérieur.

Un point sensible dans la formation de nos fonctionnaires est l'éducation qu'ils peuvent recevoir de leurs aînés et de leurs chefs. Nous touchons ici à l'élément psychologique, et le Département ne saurait établir des instructions à ce sujet. Le mieux que nous puissions faire est de compter sur l'expérience et le dévouement de nos ministres, en les priant de ne perdre aucune occasion de reprendre ceux de leurs jeunes collaborateurs qui leur paraîtraient manifester des velléités de s'écarter de la bonne voie. Il existe au Département Politique suisse une ancienne et solide tradition, à laquelle nos jeunes doivent être initiés peu à peu. C'est là, pour les chefs, un rôle magnifique.

Cette tradition remonte loin en arrière dans notre histoire et la devise si fièrement portée à l'étranger par les régiments suisses de jadis peut être reprise aujourd'hui à l'usage de nos jeunes diplomates: **Honneur et Fidélité !**

A Prague, aucun agent diplomatique n'apprend le tchèque, langue très difficile et instable ailleurs. Il est donc impossible de se passer de personnel de langue tchèque, et la sécurité de notre légation en est rendue très difficile.

M. le Ministre Lerdry

Discussion

M. le Ministre de Torrenté:

Je comprends la recommandation qu'on nous fait de réduire notre personnel; mais il faudrait d'abord que le volume du travail diminue. Il ne suffit pas de dire aux Légations de réduire leur activité; le Département devrait, par la voie de la presse, renseigner le public sur le fait que nos Légations sont surchargées de travail et l'engager à ne s'adresser à nos Missions diplomatiques que pour des affaires qui sont véritablement de leur compétence normale.

On nous envoie des stagiaires, c'est-à-dire des jeunes gens à former; ceux-ci ne devraient pas compter au nombre du personnel régulier, car ils forment une catégorie spéciale. D'autre part, depuis la période d'avant-guerre, de nouveaux services ont été créés (attachés militaires, sociaux, de presse). A Londres, par exemple, 10 personnes sont employées par ces nouveaux services.

Dans des pays comme la Chine, il faudrait pouvoir donner à nos agents la possibilité d'apprendre la langue, car, en Extrême-Orient, seul les Ministères des Affaires étrangères comptent des fonctionnaires connaissant les langues européennes; dès qu'il s'agit de prendre contact avec d'autres ministères ou des instances techniques, on est contraint de parler la langue du pays.

M. le Ministre Girardet:

A Prague, aucun agent diplomatique n'apprend le tchèque, langue très difficile et inutilisable ailleurs. Il est donc impossible de se passer de personnel de langue tchèque, et la sécurité de notre Légation en est rendue très difficile.

M. le Ministre Lardy:

J'ai été heureux de lire les instructions adressées aux Légations d'avoir à se reporter à leurs tâches classiques. Devrions-nous nous résoudre à refuser nos services chaque fois que quelque autre organisation pourrait le rendre ? Devrions-nous établir des notes de frais ? J'estime qu'il serait nécessaire d'uniformiser l'attitude des Légations vis-à-vis de nos compatriotes et de fixer mieux les compétences des Légations et Consuls. Pour ce faire, on peut toujours se reporter au règlement consulaire.

Quant à la question de la sécurité, c'est un fait d'expérience qu'aucun code ne peut rester longtemps secret; le seul moyen de conserver la sécurité est de changer de code très souvent.

J'approuve le projet d'examen d'admission au Département Politique et j'insiste sur la nécessité pour les candidats de savoir l'anglais. Quant à l'Extrême-Orient, je crois qu'une certaine spécialisation serait désirable, mais nous n'avons cependant pas les moyens d'être aussi larges que les Anglais ou les Américains.

M. le Ministre Zellweger:

Ich bin gegen die Tendenz, die Gesandtschaften und Konsulate als Institutionen aufzufassen, die alles und jedes für die Schweizer im Auslande zu tun haben. Es ist aber sehr schwierig, dieser Tendenz in praxi entgegenzutreten. Richtig ist, dass unsere Auslandsvertretungen schon von jeher viel mehr für ihre Schutzbefohlenen getan haben als die Vertretungen aller anderen Länder; dies ist zur Genüge bekannt. Es gibt viele Dienste, die an und für sich die Gesandtschaft nichts angehen, die man aber kaum verweigern kann.



Mit besonderem Interesse habe ich die Ausführungen Herrn Rossats betreffend innere Sicherheit angehört. Wir sind alle sehr dankbar, wenn wir auf diesem Gebiete Ratschläge erhalten können.

Es wäre m.E. wichtig, unsern weiblichen Mitarbeiterinnen schon vor ihrer Abreise Empfehlungen hinsichtlich ihres Verhaltens zu erteilen, dies insbesondere im Hinblick auf Beziehungen, die sie mit Männern des Residenzlandes unterhalten könnten; denn solche Beziehungen müssen a priori als gefährlich für die Sicherheit unserer Kanzleien bezeichnet werden. Es wäre gut, wenn den Postenchefs von Bern die Ermächtigung erteilt werden könnte, in solchen Fällen unerwünschter Beziehungen sofort aus eigener Kompetenz einzugreifen und die Betreffende nach Bern zurückzusenden.

M. le Ministre de Weck:

Vous nous demandez, d'une part, d'assurer la surveillance de nos coffres et, d'autre part, de réduire notre personnel: ces deux exigences me paraissent incompatibles. A mon avis, les 9/10èmes de la correspondance n'ont pas de caractère confidentiel; j'en déduis que la surveillance ne doit s'appliquer qu'à la partie confidentielle de la correspondance. Par ailleurs, je partage l'opinion de M. Lardy sur la nécessité de changer souvent les codes.

En ce qui concerne le recrutement, j'estime que le projet de règlement devrait être soumis aux chefs de Mission avant sa mise en vigueur. Si l'on fixe à 28 ans l'âge minimum du candidat pour être titularisé en qualité d'Attaché, nous risquons d'avoir ensuite des cadres trop vieux. J'ai commencé ma carrière à Rome sous les ordres d'un Ministre âgé de 36 ans. Si l'on s'en tenait, pour l'âge des promotions, aux conclusions de M. Rossat, on n'aurait à l'avenir que des Ministres qui seraient des vieillards !

M. le Ministre Girardet:

J'ai souvent constaté que l'avancement dans la carrière de chancellerie était trop rapide. Certains de nos employés arrivent à 35 ans déjà à leur plafond, ce qu'il y a lieu d'éviter, car on ne peut demander à quelqu'un d'exercer une activité pendant 30 ans sans aucun avancement. D'autre part ne pourrait-on pas prévoir une certaine flexibilité dans la mise à la retraite, sans attendre obligatoirement l'âge de 65 ans ?

Enfin, on devrait pouvoir "écrémer" les jeunes cadres, en décourageant ceux qui ne donnent pas satisfaction dans les premières années de leur activité au Département.

M. le Ministre Nef:

Meines Erachtens sollte das Personal einer Aussenvertretung in einer festen Relation zu den geleisteten Diensten stehen. Wir dürfen nicht vergessen, dass es uns mit einer gewissen Befriedigung erfüllen muss, wenn wir alle diese Dienste leisten können. Unsere Aussenvertreter tun mehr für ihre Schutzbefohlenen als die Vertretungen der meisten anderen Länder. Ich würde ausserordentlich zögern, den Schweizern im Ausland und den schweizerischen Handelskreisen sagen zu müssen, dass wir unsere Tätigkeit inskünftig einschränken müssen.

Eine Spezialisierung unseres Aussendienstes wird m.E. unumgänglich sein. Ein solches System der Spezialisierung haben z.B. die Engländer, die in der Regel einen jungen Diplomaten für ein bestimmtes Sprachgebiet spezialisieren und ihn für den Rest seiner Karriere in diesem Gebiet belassen. Eine gewisse Spezialisierung nach gewissen Sprachgebieten - z.B. lateinisches, angelsächsisches Gebiet, Ferner Osten - dürfte bedeutend rationeller sein als unser gegenwärtiges System.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre:

les problèmes délicats que pose la question du recrutement.

L'observation faite par M. de Torrenté est entièrement justifiée: nous devrions, vis-à-vis du public, préciser la tâche de nos Missions diplomatiques. Par ailleurs, ce serait une erreur de cesser d'assurer la défense des intérêts de nos concitoyens à l'étranger comme nous le fîmes jusqu'à présent. Il nous faut continuer à rendre service aux Suisses de l'étranger, tout en refusant de s'occuper de questions qui, de toute évidence, ne sont pas de la compétence d'une Légation ou d'un Consulat. Les Légations, notamment, ne sont pas des agences de voyage; quant aux affaires litigieuses, elles devraient, sauf exception, être traitées par des avocats. Certes, une certaine souplesse est nécessaire dans l'appréciation des compétences de nos Missions et dans chaque cas, il y a lieu de tenir compte des circonstances spéciales à chaque poste.

renseignements de tous les pays. Nous devrions tout faire

pour assurer la sécurité de nos codes et pour cela les

Recrutement du personnel: Je suis personnellement adverse d'un règlement trop rigide, et suis partisan d'un règlement souple. Nous poserons quelques principes et nous les appliquerons selon les circonstances. Je m'efforce d'éviter la bureaucratisation du Département Politique et j'estime que l'avancement doit dépendre surtout du travail fourni, des aptitudes et des services rendus.

Pour entrer au Département politique, les candidats devront remplir certaines conditions; en particulier, - nos Légations ne sont pas des écoles de langues, - nous devons exiger certaines connaissances de langues, surtout de l'anglais, avant l'entrée du candidat au Département. Si après un an de stage le candidat se révèle incapable de remplir les tâches qui lui sont confiées, nous devons le lui dire et nous séparer de lui.

3. Exposé Nous examinons en ce moment tous les problèmes délicats que pose la question du recrutement.

Développement du service diplomatique: Nous avons, pour le moment, renoncé à créer une Légation en Afrique du Sud; d'autre part, des difficultés de logement s'opposent encore à l'installation d'une Légation à Canberra. Afin de réaliser une certaine égalité entre l'Inde et le Pakistan, nous accré- diterons probablement un Chargé d'Affaires en pied à Karachi.

Pour l'avenir, il y a lieu de prévoir encore, selon les circonstances, la création d'une Légation en Allemagne occidentale et la réouverture de notre Légation au Japon.

M. le Colonel EMG Robert Frick:

La question de la sécurité de nos Légations est très importante. Dans ce domaine, malgré la fin des hostilités, une guerre se livre sans discontinuer entre les services de renseignements de tous les pays. Nous devrions tout faire pour assurer la sécurité de nos codes et pour cela les changer très souvent. Aucun coffre n'est tout à fait sûr; ceux achetés dans les pays étrangers peuvent être truqués par le fabricant. Nous donnerons prochainement aux chefs de poste la possibilité de contrôler les coffres. Dans toute la mesure possible, seul du personnel suisse devrait être employé dans nos Légations.

La Commission économique pour l'Europe (Commission régionale dépendant du CEE) a son siège à Genève. Ses différents comités s'y réunissent, à deux exceptions près: (groupe de travail du Danube, en Tchécoslovaquie; groupe de travail des Alpes, à Grenoble).

### 3. Exposé de M. Zutter:

1) A la fin de la dernière guerre, la Suisse était isolée de la vie internationale en formation. Vu l'impossibilité dans laquelle nous nous trouvions d'entrer à l'ONU, nous avons dû nous contenter d'une collaboration technique avec ses différents organes. Pendant les trois ans qui viennent de s'écouler, plus de 500 manifestations internationales ont eu lieu en Suisse, plus particulièrement à Genève et 100'000 délégués, sans compter les fonctionnaires, ont passé par notre pays. En raison de l'envoi mensuel à nos Légations - dès 1946 - de la liste des réunions tenues en Suisse, ces différentes réunions sont déjà connues de Messieurs les Chefs de Mission.

2) C'est surtout par la collaboration technique aux institutions spécialisées que la Suisse prend aujourd'hui part à la vie internationale. Celle-ci ne sont pas des organes de l'ONU, qui leur reconnaît cependant certaines compétences. Les diverses institutions spécialisées travaillent sous la direction du Conseil économique et social, qui s'est réuni cet été à Genève, et a décidé de tenir sa 9ème session, en été 1949, dans cette ville également.

Genève a vu se réunir certaines commissions dépendant du CES, telle celle des Droits de l'homme. L'an prochain, ce sera le tour des commissions de Statistique et de Population. En outre, la Conférence sur la liberté de l'information s'est tenue ce printemps à Genève.

La Commission économique pour l'Europe (Commission régionale dépendant du CES) a son siège à Genève. Ses différents comités s'y réunissent, à deux exceptions près (groupe de travail du Danube, en Tchécoslovaquie; groupe de travail des Alpes, à Grenoble).

La Suisse prend une part active à ces conférences, où elle a été invitée à envoyer des délégués, bien qu'elle ne soit pas membre des Nations Unies. La Commission économique pour l'Europe étudie les problèmes soulevés par la reconstruction du continent et la répartition des matières de base, de l'acier, du bois, de l'énergie électrique et du charbon. Elle cherche également à coordonner et à améliorer le système de communication. Le 8 septembre s'est réuni à Genève un comité mixte des problèmes agricoles, composé de représentants de la Commission économique pour l'Europe et de représentants de la FAO.

Notre pays collabore très activement à toutes ces réunions, ainsi qu'aux études publiées par le secrétariat de la Commission économique pour l'Europe.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a pris la succession du BIT, créé le 16 mai 1920 à Genève. 59 pays en sont membres. Elle a tenu sa 31ème session cet été à San Francisco. Son directeur général a fait part à M. William Rappard de son intention de transporter à Genève tous les bureaux qui subsistent encore à Montréal.

La FAO (Food and Agricultural Organization) groupe actuellement 57 Etats; la Suisse y est entrée le 19 février 1947. Son siège provisoire est à Washington. La candidature de Genève pour le siège définitif avait été retenue, mais des difficultés techniques (grand nombre d'institutions déjà établies à Genève et manque de place) nous ont contraints à la prudence; le siège européen de la FAO se trouve pour le moment à Rome.

L'OMS (Organisation mondiale de la santé), devenue institution spécialisée, compte actuellement 54 membres; la Suisse y a adhéré le 26 mars 1947. Cet organisme a tenu sa première assemblée mondiale à Genève en été 1948; 70 pays y étaient représentés. Il fut décidé à l'unanimité, après

intervention du délégué de l'Inde, que Genève serait désigné comme siège de l'OMS (résolution approuvée par le CES).

L'Organisation internationale pour les Réfugiés (OIR), officiellement constituée le 20 août 1948, est également devenue institution spécialisée. Des conversations sont actuellement en cours entre les Nations Unies et la Suisse au sujet de son adhésion. La question des cotisations que nous aurions à verser est actuellement à l'étude.

L'Organisation pour l'Aviation Civile Internationale (OACI), devenue institution spécialisée, compte aujourd'hui 51 membres; la Suisse y a adhéré le 6 février 1947.

Cette énumération ne serait pas complète si j'omettais de mentionner, comme autres institutions spécialisées, l'Union postale universelle, dont le siège reste à Berne, et l'Union internationale des Télécommunications, dont le siège a été transporté de Berne à Genève, et enfin l'UNESCO, dont le siège est à Paris.

Ainsi que je l'ai dit au début, nous collaborons sur le plan technique seulement; cependant, au dire des dirigeants des délégations étrangères, cette collaboration représente plus qu'un apport technique: elle constitue un véritable apport moral.

- 3) Les problèmes soulevés par notre participation à la vie internationale sont multiples et il m'est impossible de les évoquer tous ici. Il est une question, cependant, que j'aimerais examiner aujourd'hui, c'est celle des privilèges et immunités des fonctionnaires des Organisations internationales ayant leur siège en Suisse.

Il existe actuellement plus d'une centaine de ces organisations ayant leur siège sur notre territoire. Parmi celles-ci il seulement sont aujourd'hui au bénéfice, tant

elles-mêmes que leurs fonctionnaires, d'un statut juridique leur conférant certains privilèges, immunités ou facilités.

En voici la liste:

- |   |   |
|---|---|
| 1) Office européen des Nations Unies;   |   |
| 2) Bureau international du Travail;   | } institutions<br>spécialisées au<br>sens de l'article<br>57 de la Charte<br>de San Francisco |
| 3) Organisation mondiale de la Santé;   |   |
| 4) Commission préparatoire de l'Organi-<br>sation internationale pour les<br>Refugiés;                          |   |
| 5) Union postale universelle;   |   |
| 6) Union internationale des télécom-<br>munications;  | }   |
| 7) Commission intérimaire de l'Orga-<br>nisation internationale du Commerce;                                    |   |
| 8) Bureau international d'Education;  |   |
| 9) Banque des règlements internationaux;  |   |
| 10) Bureaux internationaux réunis pour la protection de<br>la propriété industrielle, littéraire et artistique; |   |
| 11) Office central des transports internationaux par<br>chemins de fer;   |   |

Comme on le voit, le nombre d'organisations internationales mises au bénéfice de privilèges, d'immunités et de facilités a augmenté de façon sensible depuis la dernière guerre. Avant celle-ci, seule la Société des Nations, le Bureau international du Travail et - dans une mesure moindre - la Banque des règlements internationaux, étaient régis par des accords.

Au lendemain de la guerre, le premier Accord conclu fut celui avec le Bureau international du Travail (11 mars 1946), qui confirme le Modus Vivendi de 1921, et l'Arrangement de 1926. Il sert de base aux Accords subséquents conclus avec l'Organisation mondiale de la Santé (21 août 1948) et la commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les Réfugiés (21 août 1948 également). Malheureusement, du fait de droits déjà acquis antérieurement à la dernière guerre, le nombre des fonctionnaires qui -



au Bureau international du Travail - sont mis au bénéfice de privilèges et immunités diplomatiques est infiniment plus grand que pour d'autres organismes internationaux en Suisse (153 contre 28 à l'Office européen des Nations Unies).

Avant la guerre, les autorités fédérales étaient d'autant plus libérales dans l'octroi de privilèges et d'immunités diplomatiques que ceux-ci étaient infiniment moins importants qu'ils ne le sont aujourd'hui à la suite du nouveau Règlement du 17 octobre 1947.

Nous éprouvons des difficultés dans nos rapports avec l'Office européen des Nations Unies (auquel la clause dite de "l'organisation la plus favorisée" est appliquée), comme aussi avec d'autres institutions spécialisées. Pour remédier à cet état de choses, nous sommes en relation avec le Bureau international du Travail pour lui demander de réduire, de sa propre initiative, le nombre de ses fonctionnaires bénéficiant du statut diplomatique.

Le deuxième Accord est celui conclu avec l'Office européen des Nations Unies (19 avril 1946). Ses dispositions sont appliquées, par analogie,

à l'Union postale universelle et

à l'Union internationale des télécommunications

(décision du Conseil fédéral du 3 février 1948)

devenues - à la suite du Congrès de Paris et de la Conférence d'Atlantic City, de 1947, institutions spécialisées au sens de l'article 57 de la Charte des Nations Unies,

à la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du Commerce (décision du Conseil fédéral du 20 mai 1948)

ainsi qu'à toutes conférences tenues en Suisse par les institutions spécialisées des Nations Unies qui

n'ont pas conclu d'accords particuliers avec le Conseil fédéral (décision du Conseil fédéral du 11 juillet 1947).

L'Accord conclu avec l'Office européen est, dans ses lignes générales, semblable à la "Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies" approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946. En fait, le statut juridique en Suisse de l'Office européen des Nations Unies est plus large que celui accordé par les Etats-Unis d'Amérique au siège central, à la suite de la décision du Conseil fédéral du 30 décembre 1947 accordant le statut diplomatique à 35 fonctionnaires de rang élevé de cette institution.

A côté de ces deux régimes juridiques, celui du Bureau international du Travail et celui de l'Office européen des Nations Unies, il existe quelques accords particuliers avec:

Le Bureau international d'Education, à Genève, dont le statut est régi par un texte du 20 septembre 1946;

La Banque des règlements internationaux, à Bâle, qui est régie par la Charte constitutive du 20 janvier 1930, d'une part, et par la décision du Conseil fédéral du 31 mars 1948, d'autre part, et enfin

Les Bureaux réunis pour la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique et

L'Office central des transports internationaux par chemins de fer - qui sont régis par le "Statut des bureaux internationaux placés sous la surveillance des autorités de la Confédération Suisse", du 31 janvier 1947.

Tous ces Accords prévoient, d'une manière générale, trois catégories de fonctionnaires:

la première correspond, grosso-modo, à celle des chefs de mission accrédités à Berne,

la deuxième correspond à celle des collaborateurs des chefs de mission accrédités à Berne, et

4. Exposé la troisième à celle des fonctionnaires de chancellerie des missions accréditées à Berne.

Le régime juridique que ces accords prévoient est plus large que celui qui est appliqué par d'autres Etats, et notamment par les USA, donnant l'hospitalité à des institutions internationales. Notre conduite nous a, jusqu'à ce jour, bien réussi et c'est ainsi que le nombre total des fonctionnaires internationaux, à l'exclusion des membres de leurs familles, atteint actuellement dans notre pays le chiffre de 1558.

- 4) Le problème du logement à Genève des bureaux internationaux et de leurs fonctionnaires est parmi l'un des plus épineux que nous ayons à résoudre. Nous sommes amenés, dans ce domaine, à collaborer étroitement avec les autorités genevoises et l'industrie hôtelière de la région de Genève. Plusieurs bureaux ont pu être logés dans le Palais Wilson. Pour d'autres, tel l'OIR, on a eu recours à des baraques militaires.

- 5) Nous avons tout lieu de nous féliciter de l'ampleur que la vie internationale a pris sur notre territoire depuis la fin de la guerre. Nous devons cependant veiller à ce qu'elle n'augmente pas d'une façon telle que nous ne puissions plus la contrôler ou la suivre. Les difficultés politiques autant que matérielles nous dictent une attitude réservée.

#### 4. Exposé de M. Rothmund:

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war die Kontrolle über die zureisenden Ausländer fast ganz an die Grenze und ins Inland verlegt worden. Die Grenzpolizei, die an den Hauptposten durch die Polizeiorgane der Grenzkantone, an den Posten von kleinerer Bedeutung durch die eidgenössischen Zollorgane als Nebenfunktion ausgeübt wird, hatte lediglich zu prüfen, ob der Einlass begehrende Ausländer im Besitze eines gültigen, zur Wiederausreise berechtigenden Ausweispapieres sei.

Bei Ausbruch des Krieges wurden alle Ausländer visumpflichtig erklärt. Dieses Obligatorium blieb bis zum Kriegsende aufrecht erhalten. Es musste auch diesen Zeitpunkt noch etwas überdauern, da die Entwicklung nicht sofort vorausgesehen werden konnte.

Trotzdem die Schweiz, im Gegensatz zum Schluss des ersten Weltkrieges, im Jahre 1945 über eine verhältnismässig gut funktionierende Inlandkontrolle der Ausländer verfügte, musste im Einvernehmen mit dem Politischen Departement die Parole ausgegeben werden, die Visumpflicht dürfe nur aufgehoben werden gegenüber den Angehörigen von Staaten, die dem Schweizer Gegenrecht gewähren würden. An diesem Grundsatz wurde auch festgehalten, als besonders von Seite der schweizerischen Hotellerie die einseitige Visumaufhebung für Engländer verlangt wurde mit dem durchaus berechtigten Hinweis darauf, dass das schweizerische Interesse an der Herbeiziehung englischer Hotelgäste und Geschäftsleute ein ganz besonders grosses sei. Die Schweiz konnte jedoch nicht riskieren, mit dem Hinweis auf einseitige Visumsaufhebungen gegenüber europäischen Ländern von Russland oder europäischen Oststaaten unter Druck gesetzt zu werden, das Visum ebenfalls aufzuheben. In der Folge wurden Vereinbarungen über die

Visumsaufhebung abgeschlossen mit dem Ergebnis, dass das Visum nunmehr für alle westeuropäischen Länder aufgehoben ist, mit Ausnahme von Spanien und Portugal, welche Länder sich noch nicht haben zu einem Abkommen auf Gegenseitigkeit bereit erklären können.

Um die Schweiz auch der überseeischen Welt näher zu bringen, und um die Propaganda unseres Fremdenverkehrs in den überseeischen Ländern zu fördern, wurden mit Wirkung auf den 15. November 1947 im Einverständnis mit dem Politischen Departement die Visa für alle amerikanischen Staaten, Australien, Neuseeland und die Südafrikanische Union, also für insgesamt 25 Länder, einseitig aufgehoben. Diese Massnahme hat begreiflicherweise nicht restlose Begeisterung ausgelöst bei unsern diplomatischen Vertretern in diesen Ländern, haben wir ihnen doch damit eine Waffe aus der Hand genommen, mit der sie für die Visumsaufhebung auch für die Schweizer zu kämpfen gehofft hatten. Wir gingen jedoch von der Ueberlegung aus, die überseeischen Länder könnten wahrscheinlich noch geraume Zeit nicht an eine Visumsaufhebung denken, weil ihre ganze Ausländerkontrolle vor der Einreise, bei den Konsulaten, und bei der Einreise, am Einschiffungshafen durchgeführt wird, während im Inland mit wenigen Ausnahmen gar keine Ausländerkontrolle besteht.

Die Visumaufhebungen wirken natürlich auch als Abbaumassnahmen der Verwaltung. Wenn wir uns vorstellen, welche riesigen Mengen von Formularen und Briefen in den letzten Monaten des Bestehens des Visums zum Beispiel in Frankreich und in Italien aufgewendet werden mussten, welche Zeitverluste, welche Spesen für die Gesuchsteller erwachsen, welche demoralisierende Kanzleiarbeit für die Visaabteilungen der Gesandtschaften und Konsulate geleistet werden musste, weil dem Beamten der Sinn der Massnahme nicht mehr verständlich war, so können wir ermessen, wieviel Negatives mit einer solchen Visumaufhebung aus der Welt geschafft worden ist. Wenn wir

dazu in Betrachtung ziehen, dass während des damaligen Zustandes notwendigerweise der das Visum erteilende Beamte, der unter grösstem Arbeitsdruck stand und den ungeduldigen Ausländer vor sich hatte, sich oft sagen musste, der Ausländer werde ja dann in der Schweiz richtig kontrolliert, während der schweizerische Inlandbeamte sich vorstellte, diese Kontrolle sei vor der Visumserteilung erfolgt, so können Sie sich vorstellen, wie erleichtert die eidgenössische Fremdenpolizei war, als dieser unhaltbare Zustand durch die Visumsaufhebung überwunden werden konnte.

Im Januar dieses Jahres wurde auch die eidgenössische Fremdenpolizei durch eine massive Zurückgabe von Kompetenzen zur Erledigung von Einreise- und Aufenthaltsgesuchen von Ausländern an die Kantone ganz bedeutend entlastet, sodass auch sie wiederum mit einem verhältnismässig kleinen Apparat wird arbeiten können, der aber geeignet ist für die wirksame Durchführung ihrer eigentlichsten Aufgabe, der Beobachtung aller Fälle, die mit der Ueberfremdung zu tun haben.

Im Zusammenhang mit den Weisungen, die die Polizeiabteilung hinsichtlich der neuen Visa-Praxis am 16. Februar 1948 an die Gesandtschaften und Konsulate erteilt hat, möchte ich die Herren Postenchefs bitten, stets auf die Notwendigkeit der Vereinfachung des Visumapparates hinzuweisen. Wir ziehen es vor, gelegentlich ein Konsulat darauf aufmerksam machen zu müssen, dass es seine Zuständigkeit etwas zu weitherzig ausgelegt habe, als es besonders einladen zu müssen, die ihm zustehende Verantwortung zu übernehmen. Insbesondere sollen Gesuche nicht nach der Schweiz geschickt werden zur Prüfung, wenn die Unterlagen dafür im Ausland zu finden sind. Möchte ein Konsul ein Gesuch, zu dessen Entscheid er zuständig ist, ausnahmsweise in die Schweiz zur Prüfung schicken, so muss er sich die Mühe nehmen, die Gründe mitzuteilen, die ihn dazu veranlasst haben.

brochure destinée aux chefs de poste à l'étranger - et  
n'est, par conséquent, pas reproduit ici.

M. le Ministre Girardet:

J'aimerais évoquer la question de la surveillance des étrangers en Suisse, en particulier l'observation par eux des conditions mises à l'octroi de leur visa et au délai de séjour. Je suis arrivé à la conviction qu'il s'effectue un véritable échange d'agitateurs entre Prague et la Suisse. Les Tchèques ont adopté le système des "anges gardiens" qui, par exemple, accompagnent à l'étranger des équipes sportives, et dont la mission est de surveiller politiquement les membres de ces équipes.

Les allées et venues de ces gens donnent-elles lieu à une surveillance de la part de nos autorités de police ?

M. Rothmund:

Sie müssen nicht vergessen, dass die Bundesanwaltschaft vor einer vollkommen neuen Situation steht. Die "politisch interessanten" Einreisenden aus den Ostländern sind unbekannt. Ein wesentlicher Punkt in unserem Kreisschreiben ist der, wo wir Sie auffordern, vor der Visumserteilung vorgängig an uns Mitteilung zu machen, damit die Bundespolizei avisiert und in die Lage versetzt werden kann, den betreffenden Ausländer zu überwachen. In praxi kann die Prüfung und Ueberwachung nur stichprobenweise erfolgen; denn eine eingehende Ueberwachung würde einen viel zu grossen Polizeiapparat erforderlich machen.

5. Exposé de M. Keel:

(Cet exposé a été reproduit séparément - sous forme de brochure destinée aux chefs de poste à l'étranger - et n'est, par conséquent, pas reproduit ici).

Département Politique FédéralDeuxième séance

M.A. Boissier, 1er Sec.  
 M.S. Steiner le vendredi 10 septembre 1948, à 9 heures  
 sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Petitpierre  
 M.A. ...

Sont présents:

MM. les Ministres C.E. de Bavier Division C.A. Redard  
 M. Troschle, D. K. Bruggmann P.A. de Salis  
 H. Schaffner, C. Burckhardt C. Stucki  
 le Colonel EMG P.A. Feldscher H. de Torrenté  
 H. Rohmann, M. Fumasoli R. de Weck  
 A. Girardet E. Zellweger  
 E. Lardy H. Zurlinden  
 V. Nef

Département Politique Fédéral

MM. les Ministres W. Stucki, Délégué du Conseil fédéral pour  
 des missions spéciales,  
 A. Zehnder, Chef des Affaires politiques,  
 R. Hohl, Chef du Contentieux, Affaires fi-  
 nancières et Communications,  
 H. Frölicher, Chef de la Représentation des  
 intérêts allemands en Suisse,

## MM. les Conseillers de Légation

Ed. de Haller, Délégué du Conseil fédéral aux  
 oeuvres d'entraide inter-  
 nationale,  
 J. Rossat, Chef des Affaires administratives,  
 Ph. Zutter, Chef des Organisations inter-  
 nationales,  
 G. Keel, Secrétaire du Département Politique,  
 Chef des Informations et de la Presse,  
 F. Kappeler, Contentieux,  
 G. de Rham, Affaires politiques,  
 J. Merminod, Communications



Département Politique Fédéral

M.A. Boissier, Ier Secrétaire de Légation,

M.S. Stiner, Ier Secrétaire de Légation,

M.A. Dominicé, IIe Secrétaire de Légation,

Autres Départements

MM. J. Hotz, Ministre, Chef de la Division du Commerce,

M. Troendle, Délégué aux accords commerciaux,

H. Schaffner, " " " "

le Colonel EMG Rob. Frick, Département Militaire,

H. Rothmund, Chef de la Division de Police du Département fédéral de Justice et Police.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre adresse ses félicitations et ses vœux à M. le Ministre Walter Stucki, qui fête son 60ème anniversaire, ainsi qu'à M. le Ministre Burckhardt, qui a aujourd'hui 57 ans.

Exposé de M. le Ministre Zehnder:

"Die Schweiz, die amerikanische Hilfe und die Zukunft Europas" - wahrhaftig ein breit gefasstes Thema. Es ist nicht leicht, das Thema anzupacken, ohne sich im Uferlosen zu verlieren. Es wird notwendig sein, das Thema abzugrenzen, es abzukapseln, am besten wohl von Anfang an dadurch, dass wir versuchen, die Fragestellung herauszukristallisieren, die in diesem Thema liegt.

Es steht wohl ohne Zweifel fest, und die Zusammensetzung des Gremiums beweist es, dass eine politische Antwort erwartet wird: eine möglichst klare Antwort auf die Frage nach der politischen Zukunft der Schweiz im geographisch

gegebenen europäischen Rahmen unter Berücksichtigung der Entwicklung, wie sie durch den Versuch einer wirtschaftlichen europäischen Zusammenarbeit in Paris eingeleitet worden ist. Es handelt sich also um einen grossen Problemkreis - Europa, einen in diesem enthaltenen kleinen Kreis - die Schweiz und einem diffusen, noch unklaren Gebilde, das irgendwie beide Kreise berührt, sie überschneidet und unverkennbar die Tendenz aufweist, sich zu verdichten. Dass die Frage in dieser Form überhaupt gestellt worden ist, beweist, dass die Beziehungen zwischen den beiden Kreisen und dem neu entstandenen Gebilde einer Klärung bedürfen und dass die Zeit für die Klarstellung gekommen ist.

Politik ist keine Improvisation, sie folgt nicht einer Eingebung des Augenblicks. Sie ruht auf Konstanten, deren Missachtung früher oder später sich rächt. Diese Konstanten variieren sowohl in der Zeit wie im Raum. In der Zeit - mit dem Ablauf der grossen kulturhistorischen Zyklen; im Raum - mit der kulturellen Differenzierung nach Völkern und nach Standort. Die Kulturen stehen nicht still, sie sind dauernd in Bewegung, manchmal schneller, manchmal langsamer; Ideen werden geboren, befruchten das bisherige kulturelle Wissen, sterben bald ab oder bleiben eine Weile in der Luft hängen, bis sie sich in einem späteren Zeitpunkt aufbauend oder zerstörend auswirken. Um die an uns gestellte Frage beantworten zu können, wird es notwendig sein, die gegenwärtige Lage in der Kulturgeschichte zeitlich und örtlich zu situieren.

Oertlich liegt die Schweiz in Europa, im Herzen Europas sogar. Indem sie die Alpen beherrscht, trennt und verbindet sie Nord- und Südeuropa. Indem sie nord- und südeuropäische Völkerstämme in sich vereinigt, nimmt sie teil am Gedankengut des Nordens und des Südens, sie spricht ja ihre Sprachen. Noch mehr als das, sie ist zudem noch westeuropäisch, indem ein Teil ihrer Bevölkerung westeuropäisch schlechthin ist. Dagegen fehlt ihr das osteuro-

päische Element. In einer ähnlichen Lage wie die Schweiz befand sich wahrscheinlich nur noch die seinerzeitige österreichische Monarchie, allerdings wie ein Spiegelbild der Schweiz: hier Westen, dort Osten. Die geographische Lage der Schweiz bringt es mit sich, dass sie stets Mühe hatte und haben wird, in einem Konflikt zwischen Nord und Süd - ich rede von einem weltanschaulichen und nicht einem militärischem Konflikt, - Stellung zu beziehen. Hier ist eine innere Auseinandersetzung unvermeidlich, wenn nicht Toleranz, d.h. Gesinnungsneutralität geübt wird. Hier dürfte der Hinweis genügen, dass für mich die Religionskriege nichts anderes bedeuten als einen Konflikt zwischen Verstand und Glauben, wobei der Glaube an die Allmacht der "Ratio" dem Misstrauen gegenüber der karger Natur entspringt und somit dem nordischen Menschen eigen ist; der Glaube an Gott ist das Privileg der gottgesegneten Landschaften. Deshalb konnte auch die Schweiz den Religionskampf nicht austragen, sie musste notwendigerweise die Toleranz wählen. Anders wäre die Lage bei einem Konflikt West - Ost. In einem solchen Falle kann und wird im Inneren der Schweiz kein innerer Kampf entbrennen. Die Schweiz ist, örtlich gesehen, westlich. Ein Mitgehen mit dem Osten wäre Verrat am Westen, Verrat an der Schweiz selber. Ein solches Unterfangen müsste zum Zerfall der Schweiz führen.

Ich werde jetzt versuchen, die Schweiz noch zeitlich im Kulturablauf zu situieren. Hier bitte ich um Nachsicht, wenn ich mich, aus Mangel an Zeit, auf das Abtasten beschränke. Im Rahmen dieses kurzen Vortrags kann ich nicht jedes Glied der Gedankenkette analysieren und seine wirkliche Existenz nachweisen. Ich müsste sonst Ihre Zeit über Gebühr in Anspruch nehmen.

Heute leben wir in einer unsicheren Zeit. Wenn ich diesem Worte unsicher den Sinn der Angst vor einem Kriege geben würde, so hätte ich die heutige Zeit nicht charakterisiert, denn die Geschichte Europas ist voller Kriege,

und man bangte stets vor Kriegen. Die heutige Unsicherheit ist mehr als das: sie ist ein auf allen Gebieten der menschlichen Schöpfung und des menschlichen Denkens sich durchsetzender Zweifel an der Wahrheit der bisherigen Erkenntnisse und an deren Bestand, der Zweifel an der Tradition und an der ganzen europäischen Kultur mitsamt ihren Errungenschaften. Ich gebe zu, dieser Zweifel ist nicht jüngsten Datums, nicht eine Folge des letzten Krieges. Seine Anfänge liegen im ausgehenden Mittelalter, in der Renaissance, in der Reformation, in der französischen Revolution. Ist die Wahrheit offenbar, so gibt es keinen Platz für Zweifel; die Ordnung ist gegeben. Mit dem fortschreitenden Verlust der Wahrheit nisten sich Zweifel ein. Sie sind stets der Beweis dafür, dass die Wahrheit nicht oder nicht mehr offenbar ist.

Irgendwo und irgendwann im Dunkel der Urzeiten beginnt die Geschichte der europäischen Völker. Irgendwann beginnt ihr kulturhistorischer Zyklus. Nicht der Zeitpunkt interessiert uns hier, sondern die Tatsache, dass von einem gegebenen Zeitpunkte an für ein Volk oder für mehrere Völker die für sie geltende Wahrheit offenbar wird und ihre ganze Kulturentwicklung im Sinne dieser Wahrheit fortschreitet. Die Offenbarung der Wahrheit steht am Anfang eines kulturhistorischen Zyklus. Sie ist absolut. Kein Zweifel an ihr ist möglich, geschweige denn gestattet.

Das ganze Volk ahnt die Wahrheit, das Wissen um die Wahrheit ist dagegen das Privileg einer Elite. Mit dem Fortschreiten der Kultur wird die Wahrheit immer breiteren Schichten der Bevölkerung zugänglich gemacht. Sie wird popularisiert. Dadurch verliert sie an Helligkeit, Heiligkeit und Konzentration: sie wird verflacht, gedehnt und verwässert. In diesem Stadium der Kultur sind die religiösen

und ethischen Grundsätze für alle Menschen im Rahmen des gegebenen kulturhistorischen Zyklus die gleichen. Die Begriffe sind ein- und dieselben, und man spricht und reagiert in gleicher Weise. Dies ist der Höhepunkt einer Kultur. Aber gleichzeitig schwindet mit der Breitenwirkung das Wissen um die Wahrheit.

Es gibt Völker, die, im Gegensatz zu anderen, mit besonderen Fähigkeiten begabt sind. Ich denke an den analytischen Geist, der stets destruktiv wirkt, weil er das Weltall in seine Teile zerlegt. Er ist notwendigerweise kritisch. Er ist unter anderem typisch für Europa. Cogito, ergo sum - ist europäisches Gedankengut. Der kritisch-analytische Geist ist hemmungslos, er bemächtigt sich aller Offenbarungen und Erkenntnisse und überprüft sie auf ihren Gehalt. Er scheut nicht, an den Grundlagen der Urwahrheit zu rütteln, in deren Kreis er selber wirkt. Da er sich auch jener Dinge bemächtigt, die jenseits seines eigenen Geltungsbereiches liegen, so gelangt er zu Konstruktionen "im luftleeren Raum" am Schreibtisch des Gelehrten, die dann oft im Widerspruch stehen zu der dem Kulturkreis eigenen Wahrheit.

Zweifel an allem, Kritik an allem und insbesondere an der Wahrheit, aus der heraus die Kultur geboren wurde, führt zur Zersetzung der Wahrheit und ist somit das Merkmal des Untergangs einer Kultur. Zunächst zögernd, einander ablösend und die Verwirklichung anstrebend, jagen am Ende eines Kulturzyklus die Ideen einander förmlich und streben nach Verwirklichung mit größten Mitteln. Unsicherheit und Angst vor der Zukunft, Degeneration der Kunst, Machtstreben auf dem Wege über eine leichtknetbare Masse sind die Merkmale dieser Endepoche eines Kulturzyklus.

Ich habe den Eindruck, dass ganz Europa mitten in dieser Endepoche steht.

Wie verhält es sich nun mit der Schweiz? Ist sie kulturell gesehen eine Felseninsel, an deren Klippen die Brandung zerschellt? Das "Nein" fällt mir leicht: kulturell gehört die Schweiz zu Europa, sie wollte nie und hat auch nie eine Isolierung gesucht. Die Schweiz ist ein Teil Europas und ist auf Gedeih und Verderb mit ihm verbunden. Die Zukunft Europas ist die Zukunft der Schweiz, der grosse und der kleine Kreis haben ein Zentrum: die Wahrheit des christlich-mediterranen Kulturkreises.

Die uns gestellte Frage wäre nun leicht zu beantworten, wenn die heute herrschende Spannung zwischen West und Ost eindeutig als solche zwischen dem europäischen und einem fremden Kulturkreis erkannt werden könnte. Dann würde uns keine Wahl bleiben, als mit dem übrigen Europa mit wehenden Fahnen unterzugehen oder zu versuchen, von unserer Kultur zu retten, was noch zu retten ist, oder schliesslich versuchen, Schrittmacherdienste für die neue Wahrheit zu leisten, wie es die Römer mit dem Christentum taten, das sie allerdings nicht lange überlebten.

Ist nun der Kommunismus die neue Wahrheit eines anderen Kulturkreises, eine neue Religion und was für eine Rolle spielen Russland oder die Slawen im allgemeinen in der Durchsetzung dieser Religion, wenn es eine solche ist?

Ist der Kommunismus eine Religion? Die Frage ist auf dem Wege einer exakten Definition schwer zu beantworten. Der Kommunismus trägt als Doktrin und in seiner Anwendung alle Merkmale einer religiösen Bewegung: Offenbarung der Wahrheit, den Glauben an diese Wahrheit, die absolute Intoleranz, Messianismus. Wir haben in Europa genug Pseudoreligionen erlebt, um ohne nähere Prüfung jede wie man

heute zu sagen pflegt "Bewegung" als Religion anzuerkennen. Es kann sich auch beim Kommunismus um eine Pseudoreligion handeln, die ebenso dem Untergang geweiht ist wie die uns sonst bekannten Bewegungen. Versuchen wir dem Problem von einer anderen Seite beizukommen.

Am Anfang eines Kulturzyklus steht die Offenbarung der Wahrheit, die für den ganzen Kulturzyklus gilt. Sie ist absolut<sup>und</sup> einmalig. Ein gegebener Kulturzyklus bringt keine zweite Wahrheit hervor, er kann es nicht, denn er lebt unter dem Lichte einer einmaligen Wahrheit. Wie andere Kulturkreise kann auch der europäische keine zweite Religion hervorbringen. Er ist christlich und bleibt christlich bis zum Untergang. Dagegen ist es durchaus denkbar, dass in Europa weiterhin Bewegungen entstehen und vergehen, die die christlichen Grundlagen erschüttern. Sie müssen und werden vergänglich bleiben, denn sie sind zeitbedingt; sie werden verschwinden, wenn der unmittelbare Anstoss, der sie ins Leben rief, vergessen ist. Je stärker sie an den Pfeilern der christlichen Wahrheit rütteln und je mächtiger sie sind, um so schneller wird sich Europa dem zyklischen Ende nähern.

Die Väter des Kommunismus sind Marx und Engels. Sie haben die sogenannte Wahrheit ausgesprochen, auf welcher die kommunistische Lehre aufgebaut ist. Ihre Apostel haben heute noch Angst, von dieser Offenbarung abzuweichen. Lenin ist also nicht Gott, sondern derjenige, der das Reich Gottes auf Erden verwirklicht hat. Aus welchem Kulturkreis stammt nun Marx? Wer "das Kapital" unter diesem Gesichtswinkel liest, wird zweifelsohne feststellen, dass es europäisches Kulturgut ist. Europäischer analytischer Verstand stand dem Werke zu Gevatter, der Geist der Kritik am Bestehenden, an dem Ueberlieferten, der so typisch für

die Zeitepoche ist. Es sind Konstruktionen des Geistes in der Schreibstube des Gelehrten und nicht Offenbarungen der göttlichen Wahrheit. Die marxistische Theorie ist der Spiegel der Zeit, in der sie verhaftet ist und bleibt. Es ist ein zeitliches Rezept entstanden aus europäischer Würdigung des Menschen. Sie ist keine neue Wahrheit, ergo kann sie nicht als Grundlage für eine neue Religion dienen. Sie ist eine materialistische Abart des Zeitgeistes.

Folglich ist der Kommunismus weniger als Religion. Er ist also entweder eine politische Doktrin oder ein soziales System oder eine ökonomische Theorie. Wenn wir ihm die höchste ideologische Stufe anerkennen wollen, so müssten wir ihn als politische Ideologie bezeichnen. Als Ideologie trägt der Kommunismus unverkennbar christliche Züge; ich erinnere an die Forderung nach der Gleichheit der Menschen. Auch die soziale Nivellierung nach unten ist nicht unchristlich.

Als politische Ideologie ist der Kommunismus europäisch. Die Auseinandersetzung mit ihm hat, wie in Europa üblich, durch das Spiel der öffentlichen Meinungen zu erfolgen. Ob der Kommunismus in Westeuropa und in der Schweiz Erfolg haben wird, ist also grundsätzlich eine Frage der politischen Einstellung des Bürgers zu ihm, d.h. eine Frage des Zeitgeistes. Ein Konflikt West - Ost besteht hier also nicht.

Das Problem kompliziert sich aber dadurch, dass ein mächtiger Staat den Kommunismus als Staatsidee angenommen hat und bestrebt ist, ihr auf der ganzen Welt zum Durchbruch zu verhelfen, nicht durch Ueberzeugung, sondern durch Machterfaltung. Eine politische Ideologie wird mit



schweren Panzern einer Gemeinschaft aufoktroziert, die eventuell gar nicht bereit ist, sie anzunehmen. Ein Staat dient einer politischen Ideologie als Schrittmacher.

Es stellt sich also die Frage, was ist Russland, wie ist Russlands Verhältnis zum übrigen Europa und was bedeutet der Kommunismus für Russland. Ich habe letztes Jahr versucht, in einer Studie diesem Problem auf den Leib zu rücken. Da ich nicht in der Lage bin, hier im einzelnen auf die verschiedenen Aspekte des Problems einzugehen, muss ich mich notwendigerweise auf die Resultate beschränken, zu denen ich inzwischen gelangt bin. Es sind dies die folgenden:

- 1) Russland gehört zum christlichen Kulturzyklus. Die russische Kultur ist eine christliche Kultur. Im einzelnen weist sie besondere Züge auf. Es bestehen Nuancen im Vergleich zu Westeuropa, aber die Urwahrheit ist ein- und dieselbe. Das gegenseitige Spiel vom Wissen um die Wahrheit, vom Glauben und Erforschen durch den Geist fällt hier etwas anders aus als im Westen. Oder, wie Schubart die Unterschiede definiert: im Westen Urangst, Punktgefühl, Glaube an die Allmacht des Geistes; in Russland - Urvertrauen, Allgefühl, die Seele, die stärker ist als der Geist.
- 2) Kulturhistorisch gehört Russland zur christlich-mediterranen Kultur. Im Gegensatz zu Westeuropa steht Russland im Bannkreis der oströmischen Abart der christlichen Religion. Russland hat also eine andere religiöse Tradition als Westeuropa. Auch hier eine Nuance um das Wissen um die Wahrheit.
- 3) In der Methodik ist Russland anders als Westeuropa. Der westeuropäische Kulturkreis appelliert an den Geist,

er sucht Verstehen, er will überzeugen, er ist Kulturträger. Der russische Kulturkreis appelliert an die Seele, er sucht Mitgefühl, er will die Seele befreien von den Hemmungen des Geistes, er ist messianisch.

- 4) Der Kommunismus ist für Russland artfremdes Gedankengut, denn er ist ein Produkt des analytisch-logischen westeuropäischen Geistes. Die Seele fehlt ihm vollkommen. Damit ist früher oder später ein Konflikt zwischen dem russischen Volk und dem Regime, das die ihm artfremde Idee auf seine Kosten zu verwirklichen sucht und den russischen Menschen deshalb zunächst von Grund auf umformen muss, unvermeidlich. Wäre Kommunismus eine Religion, so könnte dieser Kampf mit der Vernichtung des wesensfremden Schrittmachervolkes enden, wie im Fall von Christentum und Rom. Weil der Kommunismus aber eine zeitgebundene politische Ideologie ist, so dürfte diese Auseinandersetzung zwischen Ideologie und Träger mit der Vernichtung der Idee enden, sobald die zeitlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind.
- 5) Die Methode des Kommunismus, um sich durchzusetzen, ist Diktatur konsequentester Art, inbegriffen Vernichtung alles dessen, was sich ihm entgegenstellt. Die Methode ist dem Russen nicht artfremd, ja appelliert unmittelbar an die messianische Komponente der russischen Seele. Dazu kommt eine alte Tradition der Macht beruhend auf Gewalt, Grausamkeit und Pracht. Diese Tradition hat zwei Wurzeln - die byzantinische und die mongolische. Das Gemisch beider mit dem russischen messianischen Willen, andere Völker von ihrem Leid zu befreien, erbrachte in der russischen Geschichte Herrscher, die ihr eigenes Land und fremde Länder mit Feuer und Schwert regierten. Das heutige Regime in Russland setzt diese Tradition fort.

Aus diesen fünf Feststellungen ergeben sich für Europa folgende Konsequenzen.

Da der Kommunismus europäisches Gedankengut ist, so hat jedes einzelne europäische Volk sich selber damit auseinanderzusetzen. Eine Vernichtung Russlands würde nicht die Vernichtung des Kommunismus bedeuten. In bezug auf den Kommunismus als Idee gibt es kein Problem West - Ost, im Gegenteil: die Spannung zieht sich auch durch Russland. Der Konflikt ist nicht vertikal, sondern horizontal, Russland inbegriffen. Ich glaube sogar behaupten zu können, dass Russland die Infektion eher und gründlicher überwunden haben wird als der Bazillenträger Europa.

Artfremd für Europa ist die mongolisch-byzantinische Machtentfaltung oder wie wir es heute nennen: das totalitäre Regime. Dieses Regime geht nicht vom Individuum, vom Menschen aus, sondern von einer abstrakten Organisationsform mit der ihr inhärenten Tendenz nach Uniformierung und unbegrenzter Entfaltung. Wenn solche Regime in Europa Fuss fassen konnten und sich auch weiterhin werden festsetzen können, so nur deshalb, weil wir am Ende des europäischen Kulturkreises stehen und somit die Bereitschaft haben, alles aufzunehmen und zu verwirklichen, was geeignet ist, diese selbe Kultur zu zerstören.

Als Europäer, die um die grossen Zusammenhänge wissen, müssen wir uns gegen solche totalitären Uebergriffe auflehnen. Befürworter des politischen Totalitarismus sind, antik gesprochen, Barbaren. Hier besteht ohne Zweifel gegenwärtig ein Konflikt West - Ost. Er ist insofern nicht allerjüngsten Datums als ein ähnlicher Teilkonflikt erst vor einigen Jahren mit Waffengewalt ausgetragen wurde. Schade, dass Deutschland nicht ohne fremde Hilfe mit seiner Ostkomponente fertig wurde, dann wären wir heute sicher,

dass ganz Deutschland organisch zu Westeuropa gehört.

Ein weiterer, heute noch latenter Konflikt zwischen West und Ost besteht an den Reibungsflächen der europäischen und russischen- slawischen Kulturkreise. Es ist durchaus möglich, dass, aus der heutigen Opposition von West - Ost, nach Ueberwindung des Kommunismus durch Russland die Aspiration der Slawen aus diesen Randkonflikten neuen Auftrieb erhält und zu einem viel tiefer wurzelnden Konflikt der Lebensauffassungen führt. Aber dies ist Zukunftsmusik.

Für die Schweiz ergeben sich daraus meiner Ansicht nach folgende Konsequenzen:

- 1) Die Auseinandersetzung mit dem Kommunismus als Politische Ideologie ist Sache der öffentlichen Meinung. Die Regierung hat weder die kommunistische Partei zu verbieten noch Kommunisten zu verfolgen.
- 2) Gegenüber Aspirationen totalitärer Regime auf die Schweiz gibt es keine Gesinnungsneutralität. Ihre Infiltrationsversuche sind mit staatlichen Mitteln zu bekämpfen. Sollte es hierbei zu aussenpolitischen Spannungen führen, so ist logischerweise jeder Gedanke einer Gesinnungsneutralität und selbst einer staatlichen Neutralität der Schweiz abzulehnen.
- 3) Gegenüber Aspirationen totalitärer Regime auf Westeuropa im ganzen oder auf dessen Teile ist weder eine Gesinnungsneutralität noch eine staatliche Neutralität statthaft. Die Schweiz hat ihre Positionen zu beziehen und dazu zu stehen. Es ist nichts als primitivste Selbstverteidigung gegen Vernichtungsversuche von aussen.
- 4) In einem Konflikt zwischen Westeuropa und dem Slawentum gibt es für die Schweiz weder Gesinnungsneutralität noch staatliche Neutralität. Die Schweiz hat ausserhalb Westeuropas, zu dem sie gehört, keinen Bestand. Man darf

die Objektivität nicht so weit vergöttern, dass man dem eigenen Henker das Haustor öffnet.

- 5) Staatliche Neutralität bis zur Gesinnungsneutralität ist immer dann gegeben, wenn die Schweiz riskieren muss, das Gedankengut und die Traditionen einer seiner Völkstämme verraten zu müssen, wenn es einem Konflikte gegenübersteht, der sich ausserhalb seines Territoriums abspielt. Also in jedem Konflikt zwischen Nord und Süd, d.h. deutsch und italienisch, zwischen Nord und West, d.h. deutsch und französisch, oder West und Süd, d.h. französisch und italienisch, hat die Schweiz als Staat neutral zu sein und zu bleiben, sonst riskiert sie zu zerbröckeln. Diese Haltung muss bis zur Gesinnungsneutralität gehen, wenn die Spannungen die Folge von Weltauffassungen sind, die dem Genius eines dieser Völker entspringen. Wäre die Schweiz damals schon ein eigentliches Staatsgebilde gewesen, so wäre sie in ihrem Bestand bedroht gewesen durch die Renaissance, durch die Reformation und durch die französische Revolution.

Nach diesen Feststellungen komme ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit seinem, wie wir gesehen haben, nur bedingt gültigen West-Ostkonflikt. Ob Westeuropa kommunistisch werden soll, ist ausschliesslich Sache der westeuropäischen Völker als auch der Schweiz selber. Was zu bekämpfen ist, sind die Methoden der byzantinisch-mongolischen totalitären Oligarchie und deren versteckte und offene Eroberungsversuche. Hier also keine Neutralität, sondern die Unterstützung aller gemeinsam europäischen Bestrebungen zur Beseitigung der Angriffspunkte und der schwächsten Glieder in der Abwehrkette gegen Methoden, die der europäischen kulturellen Tradition Hohn spotten. Sollte der heutige Pseudokonflikt sich zu einem wirklichen Konflikt zwischen Westeuropa und dem Slawentum verdichten, so wird die Schweiz ebenfalls nicht neutral bleiben dürfen.

In der machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen USA und der UdSSR hat die Schweiz dagegen keine Stellung zu beziehen. Hier ist Neutralität geboten. Ich frage mich manchmal, ob es der Schweiz erlaubt ist, abzuwarten, um zu sehen, ob die anderen nicht allein mit den Problemen fertig werden, um erst dann endgültig Stellung zu beziehen. Die Antwort darauf ist eine Frage des Temperaments. Es ist ein Merkmal der Endphase eines kulturhistorischen Zyklus, dass im entscheidenden Kampf um die Reste der Tradition jene Männer, welchen das Schicksal die Macht in die Hände gespielt hat, sich entweder zu nichts entschliessen können oder ausgerechnet eine Lösung finden, die den Keim für die weitere Zerrüttung der Tradition in sich trägt. Sehen Sie sich England oder Frankreich an, ja ich zögere nicht die Vereinigten Staaten von Amerika mit einzubeziehen, sonst wäre dort nicht die Atombombe erfunden worden angeblich zum Schutz der Tradition, in Wirklichkeit aber - ist es nicht absurd - zur Vernichtung von Westeuropa, der Mutter der Tradition, die Amerika verteidigen will.

## II.

Mit diesen notwendigerweise unvollendeten Ueberlegungen, die den Zweck verfolgten, die Lage der beiden Kreise Europa und Schweiz angesichts des gegenwärtigen sogenannten Konflikts zwischen West und Ost klarzulegen, werde ich nunmehr versuchen, das Problem der amerikanischen Hilfe an Westeuropa in dieses Bild einzubauen.

Die amerikanische Hilfe an Europa ist, wie ich gesagt habe, zunächst ein Nebelgebilde, das die Tendenz hat sich zu verdichten. Es ist ein Gemisch von politischen, wirtschaftlichen und idealistischen Ueberlegungen. Wie alle Pläne dieser Art, ist auch der Marshallplan von Anfang

an nicht restlos in seinen Auswirkungen überblickbar. Seine Resultate werden davon abhängen, welcher praktische Inhalt dem Plan schliesslich gegeben wird.

Da Europa auf die Dauer nicht zu helfen ist, so wird der Marshallplan oder die amerikanische Hilfe, welche Form sie auch annimmt, nur ein Palliativ für eine bestimmte Zeitspanne bleiben. Die Europäer selber werden schon dafür sorgen, weil Europa am Ende des Zyklus steht, dass die Hilfe degeneriert und ihrem Zweck, sofern er ein traditions-erhaltender sein sollte, entfremdet wird. Dies vorausgesetzt, enthält die amerikanische Hilfe an Europa zweifellos Elemente, die geeignet sind, der westeuropäischen Tradition ihre Verteidigung zu erleichtern, ja vielleicht sogar ihr einen neuen Lebenshauch einzuflössen.

Ich setze voraus, dass der sogenannte Marshallplan bekannt ist. Wahrscheinlich haben noch nicht alle Kollegen die Botschaft des Bundesrates an die Räte über diesen Gegenstand lesen können, da sie erst am 20. August erschienen und versandt worden ist. Meiner Ansicht nach liegt die grosse Bedeutung des Planes für Westeuropa im grosszügigen Versuch, die schwächsten Stellen im europäischen Abwehrsystem gegen die Infiltration der Ideen der totalitären Regime abzudichten. Die Zweifel, das Gefühl der allgemeinen Unsicherheit, öffneten den totalitären Regimen den Weg der Demokratien, weil der starke Mann sich dem Schwächeren stets als Beschützer vorstellt. Er verspricht Sicherheit und Behebung der Zweifel, denn unter seiner Führung ist er allein, der Zweifel haben darf und er allein hat damit fertig zu werden.

Hier setzt nun der amerikanische Plan ein. Er will, von hoher Warte aus gesehen, dem Europäer seine Sicherheit wiedergeben und seine Zweifel in die Zukunft beheben. Aus

seinem Ueberfluss an Sicherheitsgefühl und Selbstvertrauen gibt der Amerikaner als Schenkender etwas ab. Eine wahrhaftig grosszügige Geste. Es ist bezeichnend für das Bedürfnis Westeuropas nach Stärkung des Selbstvertrauens, dass in Paris um den Marshallplan ein Aufhebens gemacht worden ist, als ob er der Weisheit letzter Schluss wäre. Es ist aber auch symptomatisch für das Schwinden des europäischen Selbstgefühls, dass die am Plan beteiligten Staaten nicht gezögert haben, auf bedeutende Souveränitätsrechte zu verzichten. Die Schweiz hat es nicht getan. Sie hat keine bilateralen Abkommen mit den USA unterzeichnet. Ihr Sicherheitsgefühl und ihr Selbstvertrauen sind noch viel zu stark, als dass ein Anlass bestehen würde, dieses Gefühl mittels Konzessionen an der Souveränität zu festigen. Obgleich wir schon eine Weile mit Amerika verhandeln, um Washington unseren Standpunkt, der in diesem Falle selbstverständlich nicht abstrakt und theoretisch, sondern recht konkret und praktisch vorgetragen wird, klarzumachen, so fehlt heute noch das volle Verständnis für den Sonderfall Schweiz.

Wir begrüßen es aber, dass in Westeuropa infolge der amerikanischen Hilfe das Sicherheitsgefühl und das Selbstvertrauen gestärkt werden, denn damit wäre eines der gefährlichen Löcher gestopft für die Infiltration totalitären Gedankenguts und später der slawischen Idee von der Befreiung des verfaulten Europas aus seinem Elend.

Politisch gesehen ist der Marshallplan ein Embryo. Seine amerikanische Ergänzung findet er in der sogenannten Truman Doktrin. Die europäische Ergänzung ist den europäischen Staaten überlassen. Der Marshallplan als solcher ist unpolitisch, er ruft aber nach einer politischen Ergänzung. Noch bevor Marshall den Plan in seiner Rede an der Harvard Universität bekanntgab, skizzierte Churchill in seiner Fulton-Rede, wie auch in Zürich, seine Auffassung



darüber, was Europa not tut. Auf eine Formel gebracht, heisst es: Zusammenschluss der europäischen Staaten zum Schutze der europäischen Kultur. Mit ihrem Hang zur Vereinfachung sehen die Amerikaner als Resultat dieser Aufforderung einen westeuropäischen Staatenbund wenn nicht einen Bundesstaat nach amerikanischem Muster. So einfach liegen die Verhältnisse in Europa nun doch nicht, denken Sie nur an die Grössenverhältnisse, an die Kolonialreiche, die noch nicht ganz abgebaut sind, an entrechtete Staaten usw. Es fehlt aber zunächst das wesentlichste Element für so weitgehende Pläne: das allgemeine Gefühl und dann die Ueberzeugung, dass Westeuropa traditionell, kulturell und politisch eine Einheit darstellt; es fehlt auch die selbstverständliche Abgrenzung nach Osten. Obgleich seit dem Aufkommen der totalitären Regime das Gefühl der Zusammengehörigkeit stark gestiegen ist, hat das Gefühl dieser Zusammengehörigkeit die Völker noch nicht erfasst. Es konnte auch nicht anders sein, seitdem die französische Revolution aus dem Volk den Souverän gemacht hat, was notwendigerweise auch die örtliche Definition des Souveräns notwendig machte. Man musste den Souverän gegenüber anderen Souveränen abgrenzen, um seinen Willen durch das Spiel der Regel: die Menge hat stets recht, eruieren zu können. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker führte zur weiteren Aufspaltung Europas in Nationalstaaten und verstärkter Betonung dessen, was sie voneinander trennt. Die Freude am Folkloristischen, die Betonung des Nationalen in der Kunst unterstreicht das Trennende. Spätere Versuche, durch Demonstration des Trennenden eine Völkerversöhnung herbeizuführen, sind untaugliche Mittel. Schweizer Jodler in London, auch wenn sie vom General angeführt werden, oder schottische Dudelsackpfeifer in Bern stärken das Gefühl der Zusammengehörigkeit nicht. Besser sind schon Urlauberaktionen, wenn möglich in Zivil, Tourismus, Presse, Vorträge allgemeiner Natur, Kongresse etc. Entschuldigen sie den Exkurs.

Die territorialen Probleme in Westeuropa sind noch nicht ganz gelöst. Man könnte meinen, das Einheitsgefühl müsste genügen, um sich über die lokalen Konflikte hinwegsetzen zu können. In der Tat, die Geschichte des Bundesstaates Schweiz oder Deutschlands lehrt uns, dass lokale Konflikte, die scheinbar unlösbar waren, den Bestand des Bundesstaates sehr bald nicht mehr bedrohten und in Vergessenheit gerieten. Es kommt auf die Stärke des Einheitsgefühls an, das heute in Europa, wie wir festgestellt haben, noch fehlt; also haben die territorialen Fragen heute noch in Europa ihre Bedeutung. Interessant ist es, dass die letzten kriegerischen Auseinandersetzungen im Rahmen des westeuropäischen Kreises zu fast keinen Grenzverschiebungen führten. Unter Einkalkulierung eines gewissen Risikos kann man im Inneren eines westeuropäischen Staatenbundes die Grenzprobleme als mehr oder weniger gelöst oder zumindest lösbar betrachten. Elsass, Schleswig, Südtirol, Savoyen, Nizza und Basken sind wohl keine eigentlichen Hinderungsgründe. Aber peripher nach aussen lässt sich heute das Grenzproblem noch nicht lösen, denn überall fliessen West- und Osteuropa ineinander über, historisch, ethnographisch, kulturell, religiös. Im Osten lässt sich nur eine willkürliche Grenze ziehen, die jedenfalls nur sehr bedingt der heutigen Demarkationslinie entspricht. Solche Demarkationslinien, wie der sogenannte eiserne Vorhang, die provisorisch gedacht sind, haben aber in der Geschichte ein zähes Beharrungsvermögen und lassen sich schwer auf friedlichem Wege ändern.

Die politische Entwicklung Europas geht zweifellos in der Richtung auf einen politischen Zusammenschluss. Ohne diese Ergänzung ist das Sicherheitsgefühl Europa nicht zurückzugeben. Der amerikanische Impuls allein genügt nicht, umsomehr als die amerikanische Innenpolitik eine unberechenbare Sache ist.

Vom Standpunkt der Schweiz sind die Einigungsbestrebungen Europas nur zu begrüßen. Die Technik und die Wirtschaft haben die engen Schranken eines Kleinstaates gesprengt. Das Sicherheitsgefühl verlangt heute grössere Räume. Für die Schweiz werden die Bedingungen, unter welchen ein Zusammenschluss erfolgt, stets wesentlich sein. Die Schweiz will ihre Unabhängigkeit und ihre Eigenstaatlichkeit bewahren. Sie lässt sich auch nicht ohne weiteres dreiteilen nach dem Prinzip der sie bildenden Völker. Ihre eigenbrötlerische Art und das Einigende in der Vielfalt sind Realitäten und so stark, dass die Schweiz auch im künftigen geeinten Europa ein Fall für sich bleiben wird. Für uns ist deshalb ein Bundesstaat oder ein Staatenbund Westeuropas nur denkbar, wenn er auf föderalistischer Grundlage aufgebaut ist. Er müsste sich auch verpflichten, auf die Austragung von Differenzen mit anderen Staaten durch das Mittel des Krieges ein für allemal zu verzichten oder, besser gesagt, müsste der Grundsatz der schweizerischen bewaffneten Neutralität in die Verfassung des neuen Staates aufgenommen werden. Genau so wie die Menschenrechte, ohne welche die schweizerische Demokratie nicht mehr existenzfähig wäre.

Bis solche Projekte spruchreif werden, können noch Jahrzehnte vergehen. Inzwischen, d.h. bei steigender Spannung zwischen den USA und der UdSSR, wird der Ruf nach effektiver Sicherheit von den Staaten Europas, die sich bedroht fühlen, und von Amerika selber, immer lauter werden. Hier liegt eine der Gefahren des Marshallplanes. Das Instrument der europäischen Organisation in Paris kann für Amerika und auch für einige besonders exponierte europäische Staaten zu bequem werden, als dass man sich seiner bediente, vielleicht für Zwecke, die der ursprünglichen Idee des Marshallplanes fremd sind. Ich denke an den forcierten politischen Zusammenschluss Westeuropas, damit

letzteres als Brückenkopf Amerikas in einem künftigen Krieg gegen Russland dient.

Deshalb ist es schweizerischerseits zu begrüßen, wenn neben der Marshallplan-Organisation in Paris Ventile für politisch militärische Bündnisse geschaffen werden, die nicht ganz Westeuropa umfassen. Wenn neben dem Fünferpakt der nordwesteuropäischen Staaten eine nordische Allianz und ein Mittelmeerpakt entstehen, so hat die Schweiz die Chance, noch einmal für eine gewisse Zeit der Entscheidung auszuweichen, ob sie in einem Westeuropäischen Staatenbund mitmachen will oder nicht.

Wirtschaftlich ist der Marshallplan ein eigenartiges Gebilde. Staatssekretär Marshall hatte den durchaus vernünftigen Gedanken, den Wiederaufbau Europas so schnell wie möglich zu fördern und Europa innert kürzester Frist von äusserer Hilfe unabhängig zu machen. Wir Europäer sollten den Plan verwirklichen unter Ausschaltung von Fehlleitungen der amerikanischen Hilfe. - Wir tun bestimmt Marshall unrecht, wenn wir auch andere Ueberlegungen hineininterpretieren. Erst der Congress sorgte dafür, dass die amerikanische Hilfe an Bedingungen geknüpft wurde, die zum Zwecke haben, die amerikanischen Interessen in Europa zu schützen. Dies erachten wir als selbstverständlich. Wer Hilfe empfängt, soll auch Rechenschaft darüber ablegen, was er damit tut. Aber die Auffassungen darüber, was eine Fehlleitung ist, mussten von Anfang an divergieren. Was Amerika will, ist ein starkes wirtschaftliches Europa als Voraussetzung für ein politisch starkes Europa, das sein Selbstvertrauen gewonnen hat und somit auch totalitären Ideologien keine Angriffsflächen bietet. Die europäischen Hilfe empfangenden Staaten denken aber anders: sie denken in erster Linie an sich. Sie wollen ihre eigene möglichst autarke Wirtschaft aufbauen und erhalten, d.h. den Fehler

von vor dem letzten Krieg wiederholen. Diese Politik führt notwendigerweise zur Ueberdimensionierung der Investitionen. Folglich auch zur Abdrosselung der Einfuhr von "non essential goods". Die Amerikaner streben dagegen eine gewisse Arbeitsteilung im europäischen Raume an. Wenn nicht auch auf amerikanischer Seite die für Amerikaner unglaubliche Feindschaft gegen "non essential goods" bestehen würde, so müssten wir wohl zugeben, dass die amerikanische Auffassung mehr unseren Grundsätzen entspricht als jene der Hilfe empfangenden europäischen Staaten. Die Ueberwachung der amerikanischen Hilfe an Europa durch die USA ist für die Schweiz doch eine Garantie, dass nicht absurde Fehlleitungen infolge übersteigter nationaler Aspirationen passieren. Gleichzeitig liegt aber auch hier die Gefahr, dass alles über einen Leist gehauen wird. Denken Sie nur an die für Europa verfrühte, für Amerika aber schon selbstverständliche Idee einer westeuropäischen Zollunion.

Was die Schweiz selber anbetrifft, braucht sie keine amerikanische Hilfe und hat sich deshalb auch keiner Kontrolle zu unterwerfen. Es genügt, wenn ich Sie hier auf die Botschaft des Bundesrates an die Räte verweise.

Im übrigen wird ja Kollega Hotz in seinem Referat auf die wirtschaftlichen Aspekte des Marshallplanes eingehen.

---

Exposé des motifs

Trotz gewisser Gefahren, die der Marshallplan und insbesondere die allfällige Entartung in eine politisch-militärische Hilfe Amerikas an Europa für die Unabhängigkeit und die Selbständigkeit der Schweiz bedeuten, stehen wir ihm durchaus positiv gegenüber. "Nie vor Gefahren bleich" singen wir in unserem Vaterlandslied. Sie sind zweifellos vorhanden. Jedoch ist die Wiedergabe des Selbstvertrauens an Westeuropa von so eminent politischer Bedeutung auch für uns, dass selbst ein einfaches Beiseitestehen schlechthin nicht zu verantworten gewesen wäre. Der Infektionsherd liegt zu nahe an unserer Grenze. Es ist besser vorbeugen als heilen; vielleicht gelingt es, die Epidemie zu bannen.

Es ist nicht wahr, dass wie man dies der schweizerischen Handelspolitik vorwirft) in der Schweiz eine Vorliebe für bilaterale Abkommen bestehe. Die Schweiz ist im Gegenteil bereit, am Gesamtwiederaufbau mitzumachen; sie kann aber nicht so weit gehen, dass sie sich selbst wirtschaftlich zugrunde richtet.

Wir befinden uns hier in einem Konflikt. Der Bundesrat ist bereit, im Interesse der Schweiz selbst zum Wiederaufbau Europas beizutragen; dabei darf er aber nicht übersehen, dass die Schweiz wirtschaftlich einen Spezialfall darstellt. Es geht nicht an, die kleine Schweiz mit ihren geringen Nationalvermögen mit einer wirtschaftlichen Grösse wie die Vereinigten Staaten in Vergleich zu setzen. Deshalb haben wir darauf bestehen müssen, dass der sog. "Schweizerische Artikel" in die Übereinkünfte von Paris eingefügt werde.

Wir müssen darüber wachen, dass die Schweiz, trotz all ihrer Bereitschaft mitzuhelfen, nicht dabei als wirtschaftlich gesunder Staatskörper sich selbst zugrunde richtet. Natürlich werden wir nicht immer auf das nötige Verständnis stossen; dies lässt sich aber nicht umgehen.

Exposé de M. Hotz:

Zu allen Zeiten war die Schweiz darauf bedacht, sich von der Einkapselung zu bewahren. Es ist ihr dies vor noch nicht so langer Zeit in hervorragender Weise gelungen, nämlich während des letzten Krieges. Am Ende des Krieges hat der Bundesrat spontan seine Bereitschaft dargetan, am Wiederaufbau Europas mitzuhelfen. Zudem sah aber der Bundesrat vor, aus den Zahlungsabkommen - die damals vorgesehen wurden - den Weg in die Multilateralität zu finden.

Es ist nicht wahr, dass (wie man dies der schweizerischen Handelspolitik vorwirft) in der Schweiz eine Vorliebe für bilaterale Abkommen bestehe. Die Schweiz ist im Gegenteil bereit, am Gesamtwiederaufbau mitzumachen; sie kann aber nicht so weit gehen, dass sie sich selbst wirtschaftlich zugrunde richtet.

Wir befinden uns hier in einem Konflikt. Der Bundesrat ist bereit, im Interesse der Schweiz selbst zum Wiederaufbau Europas beizutragen; dabei darf er aber nicht übersehen, dass die Schweiz wirtschaftlich einen Spezialfall darstellt. Es geht nicht an, die kleine Schweiz mit ihrem geringen Nationalvermögen mit einer wirtschaftlichen Grossmacht wie die Vereinigten Staaten in Vergleich zu setzen. Deshalb haben wir darauf bestehen müssen, dass der sog. "Schweizerische Artikel" in die Uebereinkünfte von Paris eingefügt werde.

Wir müssen darüber wachen, dass die Schweiz, trotz all ihrer Bereitschaft mitzuhelfen, nicht dabei als wirtschaftlich gesunder Staatskörper sich selbst zugrunde richtet. Natürlich werden wir nicht immer auf das nötige Verständnis stossen; dies lässt sich aber nicht umgehen.

Der schweizerische Standpunkt ist etwa wie folgt: Die Schweiz hilft mit; sie ist bereit, bis an die Grenze des Tragbaren zu gehen; sie muss aber vermeiden, so weit zu gehen, dass ihre Wirtschaft in Unordnung kommt und der Schweizerfranken durch inflatorische Vorgänge seinen Wert verliert. Wir haben alle Ursache, den Wert des Franken zu erhalten.

Ich glaube, dass unsere Wirtschaft immer noch gesund ist; aber wir müssen aufpassen. Wir müssen dafür besorgt sein, dass die schweizerische Wirtschaft nicht aus dem Gleichgewicht kommt; wenn nämlich einmal dies eintritt, ist die Entwicklung kaum noch aufzuhalten. Dies ist der Grund, warum wir in Paris unsere Reserven machen müssen. Wir wollen aber keineswegs eine autarkisch isolationistische Handelspolitik treiben; denn eine solche steht schlechthin im Widerspruch zum Marshallplan.

Solange die Schweiz als gesunder Wirtschaftskörper sich in den Dienst des europäischen Wiederaufbaus stellt, nützt sie diesem mehr, als wenn sie selber krank werden und ihrerseits der Hilfe bedürfen würde. Aus unserer Politik die Folgerung zu ziehen, dass wir eine autarke Handelspolitik treiben wollen, wäre aber ein klarer Unsinn.

Wir müssen deshalb den Argumenten entgegentreten, die man eventuell in der Schweiz selbst und anderswo gegen den Marshallplan geltend macht.

Nehmen wir die Frage der Kreditverlängerungen: ich möchte dazu sagen, dass die Verlängerung sich sogar zu unserem Vorteil auswirken müsste; denn unsere Wirtschaft wäre gar nicht fähig, die Einfuhr aufzunehmen - und nur auf dem Wege der Einfuhr könnten die Kredite zurückgezahlt werden.



Was die beabsichtigte Zollunion anbetrifft, so mache ich mir hierüber keine Sorgen: diese Idee wird nicht so rasch zur Verwirklichung kommen.

Es bestehen natürlich gewisse Gefahren: vor allem diejenige, dass zuviel auf Planwirtschaft tendiert wird. Wir haben in der Schweiz ja auch schon geplant. Ein richtiges Planieren birgt aber in sich grosse Gefahren für die Schweiz und a fortiori für ein ganzes Wirtschaftsgebiet, wie dasjenige von Westeuropa. Wie, wenn ein solch grosses Gebiet falsch plant ?

Bei solchen Besprechungen müssen wir von Anfang an mit der erforderlichen Ueberlegung und Energie unseren Standpunkt klarlegen.

Es besteht kein Zweifel darüber, dass Europa die Marshallhilfe notwendig hat. Es ist auch verständlich, dass die Amerikaner ihre Hilfe mit gewissen Kautelen umgeben. Die europäische Wirtschaft muss wieder produktiv werden. Dabei muss aber jeder Staat zuerst das Seine tun, um seine eigene Wirtschaft wieder aufzubauen.

Wir wollen loyal mithelfen überall da, wo wir es tun können. Aber die Schweiz darf nur soweit mitmachen, als dies mit der gesunden Existenz unserer Wirtschaft vereinbar ist. Auch vom europäischen Standpunkt aus wird diese Politik sich nur günstig auswirken können.

Exposé de M. le Ministre Burckhardt:

Lors de l'invitation qui nous fut adressée en 47 de participer aux travaux prévus dans le cadre du plan Marshall, nous avons à choisir entre un isolement dont les dangers étaient évidents, et une collaboration qui elle-même comportait certains risques. L'opinion favorable à la coopération a prévalu; nous avons pris de sérieuses précautions, et avant de signer, nous avons obtenu, non sans peine, l'insertion dans les textes de l'article 14. Nous n'avons pas eu à l'invoquer jusqu'à présent.

Aussitôt les idées du général Marshall connues, l'on savait que son initiative comportait un élément nettement politique, même militaire. A mon avis cet élément est accessoire et c'est aux nations occidentales de l'Europe à faire prédominer l'élément purement économique. C'est précisément le but que les Anglais s'efforcent d'atteindre. Ils ont besoin de dollars et réclament la part du lion, mais en recevant ces dollars ils entendent en rien aliéner leur liberté d'action. Précisément parce qu'ils sont demandeurs ils ne peuvent pas parler toujours de façon très nette, et ils estiment que les Suisses, n'étant pas demandeurs, peuvent aisément exprimer certaines réserves et que de ce fait, nous avons l'occasion de rendre de réels services.

Il serait erroné de chercher du côté américain des motifs machiavéliques ou d'intérêt pur. Les motifs américains sont de nature très complexe et une réelle part de générosité spontanée ne leur est certes pas étrangère.

Ce serait une erreur de croire les Américains animés du souci de trouver en Europe des débouchés pour une production surabondante, car les produits qui sont en excédant

aux Etats-Unis sont précisément ceux qui ne seront pas exportés.

Cet intérêt américain pour l'Europe réside plutôt dans des considérations objectives de l'importance physique et démographique relative des deux grandes masses eurasiatique et américaine. Ce n'est pas la vieille Europe qui soulève l'enthousiasme ou la commisération, et l'on ne mobilise pas beaucoup de forces affectives en prononçant ce nom; mais en nous plaçant au strict point de vue de notre intérêt national, il nous sera difficile de nier que pour notre sécurité, notre prospérité, il est nécessaire tout simplement que les pays qui nous entourent ne tombent pas dans la misère. Il ne faut jamais oublier que les territoires que l'on désigne de façon collective comme Europe occidentale en 1939 encore fournissaient à peu près 50% de la production mondiale. Si l'Europe continue à vivre dans le chaos, il n'y a pas que l'Europe, tout ce qui n'est pas économie américaine ou économie russe qui se suffisent à eux-mêmes, toute cette zone intermédiaire ne pourront plus rien nous acheter, sauf grâce à des procédés auto-destructeurs tel que l'accord de crédits; cette zone éliminée, nous nous trouverons seuls en face des deux colosses américain et russe, ce que nous voudrions précisément éviter. Plus notre commerce sera concentré, plus nous seront vulnérables devant le conflit qui existe en puissance entre l'Amérique et la Russie. Ainsi, une stabilisation, un assainissement de cette partie du monde que j'appellerai la zone intermédiaire me paraît nécessaire en fonction de notre avenir.

Tout en constatant qu'il reste tout de même quelque chose en Europe, ne fût-ce que des peuples aptes au travail - je constate que la baisse générale de la moralité, conséquence de la grande misère collective, peut avoir pour conséquence que le respect de la notion de contrat s'estompé

au point qu'on ne disposera même plus des cadres juridiques nécessaires à l'exploitation des possibilités d'échange qui subsistent.

A l'heure qu'il est, l'élément politique ou même politico-militaire se laisse plus facilement décomposer que l'élément économique; je m'explique: au point de vue militaire il n'y a que les grandes puissances qui comptent, les quelques pays dans le secteur de l'Europe occidentale étant déjà des puissances moyennes. Mais prenons un petit pays, la Belgique par exemple; son intérêt militaire, pour le partenaire auquel en cas de conflit elle serait appelée à s'allier est sans aucun intérêt comparativement à l'intérêt considérable qu'elle et son groupe représentent au point de vue économique, où elle détient une position clef. L'illustration du phénomène de décomposition de l'élément politique consiste précisément dans la création de groupes, tels que le groupe des cinq. Certains phénomènes utopiques se sont produits autour du plan Marshall et sont de nature à renforcer le scepticisme des gens réfléchis; il ne faut pas s'en exagérer la portée.

On a parlé d'Union douanière, mais tous les projets de ce genre, à l'heure qu'il est, sont en demi-sommeil, malgré les petits retours de flamme qui se produisent de temps en temps à Bruxelles.

Permettez-moi maintenant de vous exposer brièvement ce qui s'est fait à l'O E C E depuis la signature, et d'examiner la situation présente:

L' O E C E s'occupe actuellement des questions essentielles suivantes:

1. Programme à long terme
2. Programme 1948-49, comportant la répartition de l'aide américaine pour l'exercice en cours
3. Programme 1949-50
4. Système de paiements intraeuropéens
5. Principes de politique commerciale

Toutes ces questions s'emboîtent les unes dans les autres selon le schéma suivant:

- 1) Le programme à long terme tend à définir les conditions dans lesquelles, en partant des programmes ou prévisions nationaux, et en supposant un effort futur de coopération des pays participants tant dans le domaine de la production que dans celui des échanges, la viabilité économique de l'Europe, c'est-à-dire son indépendance à l'égard d'une assistance extérieure de caractère exceptionnel, pourra être réalisée en 1952-53. Les programmes annuels devront s'insérer dans ce programme à long terme.
- 2) M. Marshall a toujours soutenu l'idée que l'aide américaine était subordonnée à un effort d'entraide des pays européens bénéficiaires. Cette idée se traduit de deux manières dans la conception des programmes annuels:
  - a) Bien que son importance numérique soit faible par rapport à l'ensemble de chaque économie nationale intéressée, l'importance de l'aide américaine est considérable qualitativement parce qu'elle permet à chaque pays de recevoir les produits de base qu'il ne peut se procurer autrement.
  - b) Qu'il s'agisse de produits dont la fabrication a été ou non rendue possible par l'aide américaine, il existe ou il existera en Europe occidentale des excédents de biens essentiels dans certains pays,

qu'une saine logique recommande de diriger vers les pays où ils font défaut.

Pour que ces biens puissent aller des pays où ils sont considérés comme moins nécessaires vers ceux où l'on estime qu'ils sont plus nécessaires, il faut que les seconds puissent les payer aux premiers. Les crédits que les pays européens se sont consentis mutuellement jusqu'ici sont insuffisants pour assurer cette circulation de biens essentiels. On a donc songé à créer de nouvelles possibilités de crédit sur le plan européen en faisant une obligation aux pays qui reçoivent l'aide américaine à titre gratuit de mettre une somme correspondante, dans leur monnaie nationale, à la disposition de leurs débiteurs, dans la mesure des besoins probables de ceux-ci au cours de l'année envisagée.

La réalisation de ce projet aura deux conséquences principales:

D'une part, les Américains font d'une pierre deux coups, puisqu'ils fournissent d'abord à l'Europe les produits de base dont elle a besoin, et provoquent ensuite une distribution plus rationnelle des marchandises produites en Europe même.

D'autre part, le rôle de l' O E C E en est rendu beaucoup plus délicat, vu les charges indirectes qui peuvent résulter pour un pays de l'allocation de l'aide américaine.

3) Tout ce système est séduisant pour l'esprit. Mais il n'est qu'un cadre formel, dont l'utilité dépendra de son contenu. On imagine aisément que si les débiteurs ne font pas un bon usage des biens qu'ils acquerront au moyen des nouvelles facilités de crédit on ira à fin

contraire puisque l'appauvrissement des créanciers n'aura pas pour effet un relèvement au moins égal des débiteurs.

### I<sup>e</sup>. Programme à long terme.

Ce n'est encore qu'une ébauche pour faire ressortir la signification des questionnaires qui ont été envoyés aux divers pays participants.

Quoi qu'il en soit, on peut y trouver une méthode fondamentale et une idée principale.

La méthode consiste en ceci qu'on s'approche du problème de la viabilité 1952 suivant deux voies convergentes. D'une part, on demande aux pays de dire individuellement comment ils comptent parvenir à la viabilité, en indiquant plutôt les tendances qu'ils imprimeront à leur production, à leur consommation, à leurs échanges extérieurs, à leur politique financière etc., que des chiffres précis. D'autre part, on leur soumet un premier tableau et c'est la toile de fond d'une économie viable en 1952, en fonction de certaines données d'ensemble.

Quant à l'idée principale, c'est que la nature actuelle des choses veut que dans les prochaines années, les grands groupes économiques doivent être en équilibre financier mutuel, en d'autres termes qu'on ne voit guère la possibilité de réaliser entre ces groupes (hémisphère occidental, zone sterling, groupe des pays participants, pays non participants autres que les deux premiers groupes cités et que l'URSS) une compensation multilatérale. La conséquence pratique, c'est que chaque pays participant doit

surveiller de très près le mouvement de ses exportations vers l'hémisphère occidental et la zone sterling.

Si l'on se place du point de vue suisse, on peut mentionner les questions suivantes, à titre d'exemple seulement: l'influence éventuelle de l'O E C E sur la politique commerciale américaine, la politique économique et commerciale suivie en Allemagne, la participation au développement des territoires européens d'outre-mer, le rôle du crédit privé dans la reconstruction européenne, le remplacement des produits américains par des produits européens, etc.

Un s'efforce de trouver sur ce plan un équilibre entre les créanciers

2°. Programme 1948-49

Les seconds re-  
cevant des apaisements quant à la nature des marchandises

La répartition de l'aide américaine a donné lieu à des discussions assez vives qui ont retardé la marche générale des travaux de l'OECE. Il est probable qu'on arrivera à un accord bientôt et le programme pourrait être alors remis dans un bref délai aux Américains.

La Suisse n'a évidemment pas à prendre parti dans ces discussions.

### 3°. Programme 1949-50

Pour terminer, je désire encore relever que notre

La première phase des travaux commencera probablement au début d'octobre.

### 4°. Système de paiements intra-européens.

La Suisse et l'Irlande jouissent leur indépendance.

Enfin, La détermination des nouveaux crédits n'a pas été aisée. Mais il semble qu'on ne soit plus très éloigné d'une solution.

La Suisse fait maintenant une tentative pour s'intégrer dans ce système. Ce travail est délicat car il ne



faut pas être amené à devenir bénéficiaire de l'aide américaine. La solution qui permettrait d'éviter cet écueil tout en parvenant à débloquer un peu nos positions créancières en Europe serait que les Américains fournissent directement des francs suisses à nos débiteurs (pour les situations courantes s'entend), notre pays s'arrangeant à convertir en francs suisses les dollars utilisés dans ce but par les Américains.

5°. Politique commerciale.

On s'efforce de trouver sur ce plan un équilibre entre les créanciers et les débiteurs, tel que les seconds recevant des apaisements quant à la nature des marchandises qu'ils acquerront, les premiers aient la garantie qu'ils ne seront pas invités purement et simplement à se dépouiller en faveur de leurs débiteurs sans parler des troubles économiques et sociaux qui pourraient se produire dans leurs branches d'activité qui se consacrent traditionnellement à l'exportation et dont les produits ne sont pas considérés comme essentiels eu égard aux standards actuels.

Pour terminer, je désire encore relever que notre présence aux délibérations de Paris nous ont permis d'observer plusieurs phénomènes internationaux, telle que l'intimité qui règne entre la Grande-Bretagne et la Suède, entre les USA et la Belgique, entre la France et l'Italie. La Suisse et l'Irlande conservent leur indépendance. Enfin, la Bizone prend de plus en plus d'importance.

Exposé de M. le Ministre Bruggmann

Die kulturhistorische Abhandlung von Herrn Minister Zehnder war sehr interessant; ich möchte aber gleich feststellen, dass ich mit seiner Art der Darstellung der gegenwärtigen Verhältnisse nicht einverstanden bin.

Wir können nämlich eine Kultur nicht beurteilen, solange wir in ihrem Wirkungskreis stehen. Die Gegenwärtigen können nicht beurteilen, ob eine Kultur besteht. Wenn Herr Zehnder das Typische unserer gegenwärtigen Kulturperiode in der Zersetzung sieht, so bin ich nicht sicher, ob er nicht an manchen positiven Seiten vorbeisieht. Dies aber nur nebenbei.

Ich möchte zu unserem Thema gewissermassen von der amerikanischen Seite her Stellung nehmen und die Trilogie Schweiz - amerikanische Hilfe - Europa vom amerikanischen Standort aus betrachten. Es sei gleich gesagt, dass sich für den Amerikaner das Thema zunächst vereinfacht. Es heisst für ihn: Amerika und das wiederaufzubauende Europa. Dass daneben auch noch das Problem einer kleinen Demokratie besteht, die nicht hilfebedürftig ist, sondern mithelfend, sieht er wegen seinen an grosse Dimensionen gewöhnten Augen gar nicht. Deswegen spreche ich zunächst von der Europahilfe und deren undifferenziertem Ziel, wobei es mir nützlich sein wird, kurz auf die Entstehung und das Wachsen der Europapläne zurückzukommen.

In seiner Botschaft an den Kongress vom 12. März 1947 befürwortete Präsident Truman Massnahmen zur wirtschaftlichen und militärischen Hilfeleistung an Griechenland und die Türkei, um der sowjetrussischen Expansion wirksam zu begegnen, was mit diplomatischen Mitteln nicht

hätte erreicht werden können. Diese Botschaft weckte den Eindruck, Amerika werde logischerweise jeden wie immer gearteten Staat machtpolitisch unterstützen, damit er nicht der Ausbreitung des Kommunismus und der russischen Expansion entgegentreffe. Die Botschaft wurde im Parlament und im Volk im ganzen mit Beifall aufgenommen, aber sie weckte auch Kritik wegen der weitgehenden Konsequenzen, welche die genannte Politik zur Folge gehabt hätte, u.a. den definitiven Bruch mit Russland und dessen Ausscheiden aus den Vereinigten Nationen als wahrscheinliche Folge. In jenem Moment wurde noch angenommen, dass Russland zwar bestrebt sei, seine Positionen zu befestigen, ja auszudehnen, wenn sich dies kostenlos machen lasse, und dass es wegen seiner Armut zu Praktiken greife, die es vielleicht aufgäbe, wenn ihm gehörige wirtschaftliche Unterstützung von Amerika gewährt würde. Eine zerfallene Wirtschaft sei der eigentliche Nährboden des Kommunismus und begünstige deswegen die russische Expansion; man wirke ihm am besten entgegen, wenn man die Wirtschaft der betreffenden Staaten oder Gegenden saniere. Solche Ueberlegungen liegen der Harvard-Rede und anderen Aeusserungen von General Marshall zugrunde. Neu war die Idee einer Organisation des europäischen Wiederaufbaus nicht, hatte doch schon Secretary Stimson im Jahre 1945 ein Memorandum über die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsplanes an den Präsidenten gerichtet. Wie die europäischen Staaten, insbesondere England und Frankreich, die Anregung Marshalls aufnahmen, wie in multilateralen Verhandlungen schliesslich der Marshallplan mit dem eigentlichen Wiederaufbauprogramm entwickelte, ist bekannt. Die amerikanische Regierung ging bei der Aufstellung ihres Programmes, wie es schliesslich im Economic Cooperation Act gesetzlich festgelegt wurde, von der Voraussetzung aus, dass der Wiederaufbau Europas in erster Linie von der Stabilisierung und

Währung der Finanzen abhänge und dass Amerika die hierfür nötigen Mittel zu liefern habe. Der dann in Amerika oft gehörte Satz "man helfe Europa sich selber helfen" will besagen, dass die amerikanische Hilfe als Ankurbelung nicht nur der Wirtschaft des einzelnen europäischen Landes gedacht ist, sondern der Errichtung eines europäischen Wirtschaftssystems dienen soll. Es ist für die meisten Amerikaner eine ausgemachte Sache, dass die günstige wirtschaftliche Situation ihres Landes dem grossen einheitlichen, von keinen Zollgrenzen zerteilten Wirtschaftsgebiet zuzuschreiben ist. Ebenso sind sie überzeugt, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der einzelnen europäischen Staaten, abgesehen von den Kriegsfolgen, von der Zerstückelung in kleine Wirtschaftsgebiete mit Zollschränken und zahlreichen verschiedenen Währungen stammen und dass definitive und bleibende Sanierungen nur auf Grund von multilateralen Verständigungen über Wechselkurse, die Zusammenlegung von Wirtschaftsgebieten und die Rationalisierung der Produktion und des Güterausstausches möglich seien. Und so ist als Grundton, der die Unterstützungsaktion begleitet, stets die Aufforderung mitzuhören, es müsse aus Europa ein einheitliches Wirtschaftsgebiet gemacht werden. Im Einklang damit steht ja auch die Schaffung der Weltbank und des Währungsfonds, wenn diese auch nicht für Europa allein gedacht sind.

Es braucht nicht gesagt zu werden, dass ausser der Ueberzeugung, es werde damit Europa am besten geholfen, auch die Auffassung herrscht, ein einheitliches europäisches Wirtschaftsgebiet wäre auch für die amerikanische Wirtschaft erwünscht, denn dann hätte Amerika einen Wirtschaftspartner, mit dem sich die fruchtbarsten Beziehungen entwickeln könnten, während die bisherige Zersplitterung den Geschäftsverkehr erschwerte oder gar ausschloss.

Damit nenne ich zum ersten Mal das zweite Hauptmotiv des Hilfsprogrammes: das amerikanische Wirtschaftsinteresse. Der erstgenannte Zweck von Secretary Marshall: die Erstarkung von Europa zwecks Widerstand gegen Russland und Kommunismus, hätte übrigens sehr wahrscheinlich nicht genügt, um das amerikanische Parlament zur Gewährung der grossen Kredite zu veranlassen. Noch weniger hätte der Appell an die Humanität, an die Pflicht, dem befreundeten Europa zu helfen, genügt, wenn auch dieses Motiv in vielen Amerikanern vorherrscht.

Alle genannten amerikanischen Zielsetzungen und Tendenzen kamen klar zum Ausdruck in den Verhandlungen mit den europäischen Staaten, und insbesondere in den bilateralen Abkommen, die Amerika vorschlug und zum grössten Teil mit ihnen abschloss. Es ging daraus deutlich genug hervor, dass Amerika seine Hilfeleistung weitgehend von der Verfolgung seiner Richtlinien abhängig macht, und dass es selbstredend die Führung des Wiederaufbaus behalten will.

Damit sind wir bei der Problematik angekommen, die der Plan für Europa - nein, nicht Europa - sondern die einzelnen europäischen Staaten bedeutet.

Gewiss haben die meisten Staaten zunächst die angebotene Hilfe, im besondern die Kredite, gerne entgegengenommen; aber keiner hat ohne Missbehagen die bilateralen Abkommen mit Amerika unterschrieben, nachdem er sein Möglichstes getan hatte, um allzu stossende Bestimmungen auszuschalten oder abzuändern. Die Amerikaner haben dabei genug von der Differenziertheit der einzelnen nationalen Wirtschaftssysteme zu hören bekommen, und davon, dass die wirtschaftlichen Probleme nicht von den politischen, kulturellen, sozialen, etc. getrennt werden können; dass vorderhand nicht die Errichtung einer "europäischen Wirtschaft", sondern die Gesundung jeder nationalen Wirtschaft

auf einfacherem Wege das erste Anliegen jedes Staates ist.

Diese Diskussionen werden wohl, solange der Plan läuft, andauern; vielleicht werden sie sich verschärfen, je mehr die Amerikaner in dessen Verfolgung auch noch nach Methoden vorgehen, die in der amerikanischen Wirtschaft zu grossem Erfolg führten, die aber nicht notwendig auch für die europäischen Verhältnisse geeignet sind. Damit ist auch angedeutet, welche Haltung ich für unser Land als richtig ansehe, unser Land, welches die Amerikaner der Einfachheit halber, um ihre europäische Planung nicht zu komplizieren, als notleidendes Land ("Recipient country") behandeln möchten, und das deswegen Amerika gegenüber ähnliche Verpflichtungen auf sich nehmen sollte, wie alle "Recipient countries" sie eingingen.

Ich glaube, dass wir unsere selbständige Stellung nicht wegen einer derartigen Fiktion preisgeben dürfen, sondern in aller Würdigung der Grösse der Planung und ihrer guten Absicht die Anerkennung dafür verlangen müssen, dass wir aktiv und positiv am Wiederaufbau teilnehmen, aber selber nicht umgebaut werden wollen.

Das Mass der schweizerischen Teilnahme werden wir selber bestimmen müssen, wenn die Schweiz nicht Mittel zu gewissen Zwecken werden soll, die vielleicht nicht ganz die ihrigen sind, und wenn sie nicht zu Leistungen verpflichtet werden soll, deren Umfang und deren Konsequenzen sie nicht kennt. Denn wie immer die Dinge liegen: Niemand weiss, wie der Plan sich auswirken wird und welche Tragweite eine bedingungslose Beteiligung haben könnte.

Wir allein können bestimmen, wie weit unser Solidaritätssinn reicht und wieviel wir selber zu leisten vermögen, ohne selber schwach zu werden. Uebrigens setzt

wirkliche Solidarität immer die wirkliche Solidarität derjenigen voraus, mit denen man solidarisch sein möchte. Wahrscheinlich sollte und muss unsere Solidarität mit europäischen Staaten noch für lange Zeit vorab in bilateralen Verständigungen sich manifestieren. Denn der Weg zu einer allgemeinen Wirtschaftsunion ist nicht viel weiter und schwieriger als derjenige zu politischer Einheit - und Europa ist trotz Coudenhove noch weit von dieser Einheit entfernt.

Die Rolle des ehrlichen Mannes, der alle Chancen sorgfältig abwägt, bevor er sich an einem grossen aber gewagten Unternehmen beteiligt, scheint wohl zunächst wenig grosszügig, ja vielleicht kleinlich. Aber dies hindert nicht, dass vielleicht dieser ehrliche Mann am Schlusse doch Recht behält.

Es ist deutlich ersichtlich, dass unter dem Einfluss des Kongresses der Marshallplan in gewissen Hinsichten eine grosse Gefahr in sich schliesst.

In Havanna waren ein grosser und ein kleiner Klubigerklub vertreten; ihnen gegenüber standen die Schuldnerstaaten. Der Dollar dirigierte die ganze internationale Konferenz und wurde ständig als Druckmittel verwendet.

Es ist weitgehend ein präjanisches Pferd, das man mit dem Marshallplan nach Europa gebracht hat. Die heutige amerikanische Mentalität geht darauf aus, die Wirtschaft eines jeden Landes nach ihren eigenen Doktrinen zu lenken, und zwar nach Grundthesen der Planwirtschaft, die mit den für das eigene Land gültigen liberalen Auffassungen der Amerikaner in klarem Widerspruch stehen.

Eine westeuropäische Wirtschaftspolitik ist nicht möglich, solange in den Ländern selbst (Beispiel Frankreich)

Discussion

M.le Ministre W. Stucki:

Die Idee der westeuropäischen Neutralität ist heute begraben. Die Konzeption hat sich geändert. Die neuen Ideen, wonach Westeuropa eine Art Block oder Brückenkopf werden sollte, brechen sich immer mehr Bahn. Sie lassen sich nun aber mit unserer Neutralitätspolitik nicht vereinbaren.

Dort, wo wir aber noch mitmachen können, handelt es sich um den Marshallplan.

Wir konnten uns an der Welthandelskonferenz in Havanna darüber klar werden, was der Unterschied zwischen Ländern bedeutet, die am Marshallplan mithelfen und solchen, die dies nicht tun.

Es ist deutlich ersichtlich, dass unter dem Einfluss des Kongresses der Marshallplan in gewissen Hinsichten eine grosse Gefahr in sich schliesst.

In Havanna waren ein grosser und ein kleiner Gläubigerstaat vertreten; ihnen gegenüber standen die Schuldnerstaaten. Der Dollar dirigierte die ganze internationale Konferenz und wurde ständig als Druckmittel verwendet.

Es ist weitgehend ein trojanisches Pferd, das man mit dem Marshallplan nach Europa gebracht hat. Die heutige amerikanische Mentalität geht darauf aus, die Wirtschaft eines jeden Landes nach ihren eigenen Doktrinen zu lenken, und zwar nach Grundsätzen der Planwirtschaft, die mit den für das eigene Land gültigen liberalen Auffassungen der Amerikaner in krassem Widerspruch stehen.

Eine westeuropäische Wirtschaftspolitik ist nicht möglich, solange in den Ländern selbst (Beispiel Frankreich)



keine einheitliche Politik durchgeführt werden kann. Auch die Versuche der Benelux haben zu keinem Erfolg geführt. Trotz aller Anstrengungen ist keine Rede davon, dass diese angebliche Zollunion in absehbarer Zeit zu einer einheitlichen Wirtschaftsorganisation ausgebaut werden kann, obschon in den Beneluxländern weitaus günstigere Voraussetzungen bestehen als in irgend einem andern Gebiet Europas.

Unsere Politik darf deshalb keine andere sein als diejenige, die wir schon in Havanna vertreten haben.

Meine Schlussfolgerung ist die, dass wir offenbar den Marshallplan annehmen mussten; wir sind als Gesunde in ein Krankenhaus gegangen. Wir mussten wissen, dass wir früher oder später in diesem Krankenhaus einen Fremdkörper darstellen würden. Wir haben deshalb alles Interesse daran, unsere Situation baldmöglichst offen, loyal und ehrlich zu schildern und zu sagen, wie weit wir gehen können. Wir werden erklären müssen, dass es eine Illusion sei, anzunehmen, dass die Schweiz eine wesentliche Beihilfe leisten könne.

M. le Ministre H. Zurlinden:

Ich möchte die Diskussion ergänzen unter der Frage "Was sagt Moskau zum Marshallplan?" Ich kann Herrn Zehnder zustimmen darin, dass der Kommunismus nicht eine Religion ist, aber es ist ein Dogma, das auf Welteroberung ausgeht. Diesem System, das mit grossem Elan auftritt, steht Westeuropa und Amerika gegenüber. Ich sehe dies als Konflikt zwischen zwei Kulturen: Auf der einen Seite die griechisch-römische Kultur mit dem Ideal des Menschen und der grösstmöglichen Entwicklung

seiner Persönlichkeit; auf der anderen Seite eine byzantinisch-asiatische Kultur, deren Ideal die Herrschaft der Masse darstellt.

Von dieser orthodoxen Machtpolitik ist die Schweiz nicht ausgeschlossen. In praktischen, realen Dingen ist eine Zusammenarbeit möglich, wie z.B. in Handelssachen. Schwieriger sind die politischen Beziehungen. Ich habe aber in Moskau feststellen können, dass ein grosses Interesse an unserem politischen Verhalten, insbesondere an unserer Neutralitätspolitik besteht. Auch unsere Politik hinsichtlich des Marshallplans wurde von höchsten russischen Beamten mit Verständnis zur Kenntnis genommen.

Es lässt sich feststellen, dass unsere Politik in Moskau mit einem gewissen Wohlgefallen verfolgt wird, und zwar vor allem deshalb, weil wir nicht blindlings der amerikanischen Führung folgen.

---

[Suivent des indications détaillées concernant cette nouvelle organisation; sur le désir exprimé de M. le Conseiller fédéral Rubattel, elles ne sont pas reproduites ici, vu leur caractère secret].

Exposé de M. Reprise de la Séance à 14<sup>30</sup> h.

Exposé de M. le Conseiller fédéral Rubattel,  
Chef du Département de l'Economie publique.

Mesures prévues pour une nouvelle économie de guerre.

Nous sortons avec peine du régime économique de guerre de 1939-48. Le rationnement est supprimé, mais le régime des contingents subsiste et la liquidation de l'économie de guerre est rendue difficile par la pression exercée sur le Conseil fédéral par l'opinion publique, le Parlement et les groupements économiques.

Les circonstances ont poussé le Conseil fédéral à mettre sur pied un nouveau squelette d'économie de guerre: une commission interdépartementale comprenant des représentants des Départements politique, militaire et de l'économie publique a été formée. [Suivent des indications détaillées concernant cette nouvelle organisation; sur le désir exprimé de M. le Conseiller fédéral Rubattel, elles ne sont pas reproduites ici, vu leur caractère secret].

Le simple fait de parler de deux "blocs" était considéré comme une atteinte grave à l'œuvre de paix universelle. Seuls les bellicistes, les auteurs de guerre, s'exprimaient de façon si provocante. Actuellement, on est devenu plus réaliste; on admet que le monde est à nouveau séparé, que des divergences profondes opposent deux groupements principaux.

D'un côté, la Russie garde sous les drapeaux 4 millions d'hommes environ au total, compte tenu des forces terrestres, aériennes et navales.

A cette masse armée s'ajouteraient, en cas de conflit, les troupes des pays satellites auxquelles, à l'exception de

Exposé de M. le Colonel Frick, E.M.G.

Il serait souhaitable que les années se suivent et ne se ressemblent pas. Deux fois déjà, en 1946 et 1947, j'ai eu l'honneur de vous présenter le résultat des travaux de la section des renseignements de l'E.M.G. Deux fois déjà, nos conclusions furent jugées par trop pessimistes, à juste titre semble-t-il, puisque rien de décisif ne s'est produit encore, sur le plan militaire tout au moins.

Aujourd'hui, soyez-en bien persuadés, nous serions heureux de pouvoir - même au prix de quelque effort pour interpréter les faits de la manière la plus favorable - vous soumettre une appréciation de situation dont les conclusions seraient enfin rassurantes. L'étude objective de la situation militaire, à laquelle nous ajouterons quelques considérations touchant à la conduite et aux succès de la "guerre froide", ne nous permettra pas, hélas, de nous montrer moins pessimistes que ces deux années dernières.

Vous m'excuserez si je vous présente la situation militaire en comparant les dispositions prises par les deux "blocs" de puissances. Il y a peu de temps encore que le simple fait de parler de deux "blocs" était considéré comme une atteinte grave à l'oeuvre de paix universelle. Seuls les bellicistes, les fauteurs de guerre, s'exprimaient de façon si provocante. Actuellement, on est devenu plus réaliste; on admet que le monde est à nouveau séparé, que des divergences profondes opposent deux groupements principaux.

D'un côté, la Russie garde sous les drapeaux 4 millions d'hommes environ au total, compte tenu des forces terrestres, aériennes et navales.

A cette masse armée s'ajouteraient, en cas de conflit, les troupes des pays satellites lesquelles, à l'exception de

la Yougoslavie, représentent plus un réservoir d'hommes que des unités organisées, prêtes à être engagées. Elles ne compteraient donc que peu pour le début d'une guerre.

Les armées russes occupent un dispositif dont le centre de gravité se situe à l'ouest et au sud du territoire, face à l'Europe et au Moyen-Orient.

Leur armement est, en règle générale, adapté aux besoins d'une guerre moderne. Ce qui frappe, c'est la prépondérance des Grandes Unités mécaniques, blindées et motorisées. L'armée du temps de paix, forte de 120 divisions, compterait notamment:

30 div. aéroportées et parachutistes

20 div. blindées

25 div. motorisées

8 div. cavalerie motorisée

10 div. artillerie motorisée

—  
soit 93 Grandes Unités d'intervention rapide, pour<sup>27</sup> G.U. de type normal.

Il est probable que ces 93 G.U. modernes constituent la force de choc principale des quelques 500 divisions de type normal que l'U.R.S.S. mobiliserait encore au cours de la première année de guerre.

Cette armée de paix rappelle, mais à l'échelle de la Grande Russie, les 300.000 athlètes de Hitler qui ont conquis l'Europe en moins de 18 mois.

D'après les renseignements d'août 1948, les troupes maintenues sur pied sont de l'ordre de 175 divisions, dont les 120 G.U. de l'armée de paix.

Du point de vue forces aériennes l'U.R.S.S. dispose de 12 à 15.000 avions de "première ligne", modernes, avec une réserve de 30.000 appareils dont une majorité de modèles assez anciens; l'effectif de l'armée de l'air serait de 600.000 hommes.

L'effort des forces navales semble se porter sur la construction de sousmarins aux qualités extraordinaires, dont les plans sont l'oeuvre de spécialistes allemands. 300 sous-marins seraient déjà disponibles.

Toutes ces données numériques concernant l'U.R.S.S. sont sujettes à caution. Il est bien possible que la propagande soviétique ait joué son rôle dans l'établissement de cet impressionnant bilan, lequel bien qu'incontrôlable, est cependant considéré comme approchant de la réalité par la plupart des services étrangers.

Face à cette armée de première intervention, que trouvons-nous?

Les Etats-Unis, puissance principale de l'ouest qui, sur la base des dernières décisions arrêtées par le Congrès, le "National Security Act" et le "Selective Service Act", - ce dernier autorisant pour une durée de 2 ans, mais avec de nombreuses exceptions, le recrutement des hommes de 19 à 26 ans, - arriveraient à disposer, aux Etats-Unis, de 12 divisions actives en 1949.

Actuellement, les forces américaines comprennent:

<u>aux Etats-Unis:</u>	3 div. inf.	
	1 div. blindée	
	1 div. Air Borne	5 divisions
	plus 2 div. en formation et 4 div. à l'instruction qui ne pourraient être engagées de suite;	
<u>en Allemagne:</u>	1 div. inf.	
	3 Br. de Constabulary,	
	représentant environ 2 divisions	
<u>en Autriche:</u>	8.000 hommes )	représentant ensemble environ
<u>à Trieste:</u>	5.000 hommes )	
		1 div.
<u>en Extrême Orient:</u>		environ 5 divisions
		<hr/>
soit au total:		13 divisions.

Grâce: Les Forces aériennes comprennent 370.000 hommes, dont 266.000 aux U.S.A. et 104.000 outre mer.

Le nombre des appareils en activité est de 11.000 dont 4.000 de première ligne, alors que 12.000 avions de réserve sont stockés, dont 5.000 de première ligne.

La marine est actuellement réduite à 400 bateaux, ne comptant que 2 navires de bataille, 20 porte-avions et 25 croiseurs. La réserve s'élève à 1800 bateaux qui pourraient prendre la mer dans un délai de 30 jours.

La flotte disponible est répartie entre deux forces principales: celle du Pacifique et celle de l'Atlantique dont une escadre importante croise toujours en Méditerranée.

Grâce à son aviation, laquelle égale presque celle de l'Air Force, la marine américaine jouerait, au début d'un conflit, un rôle plus important encore que par le passé.

Les réserves, constituées essentiellement par la "National Guard" et "l'Organized Reserve Corps", comprennent 300.000 hommes environ pour l'armée de terre et 30.000 hommes pour l'Air Force, soumis à un entraînement modeste, mais régulier.

L'armée britannique comprend 345.000 hommes pour l'armée de terre  
230.000 hommes pour la R.A.F.  
145.000 hommes pour la Navy.

L'armée territoriale, dont l'effectif devrait être de 170.000 atteint actuellement 17.000 hommes et 2.000 femmes, soit environ le 10 % des prévisions et des besoins.

Les forces anglaises sont réparties comme il suit:

Métropole:	157.000 hommes (la plupart dans les camps d'instruction)
Allemagne:	35.000 combattants
	50.000 services
Autriche:	3.000
Trieste:	5.000

Grèce:	5.000
Moyen-Orient:	70.000
Extrême Orient:	15.000
West Africa	
Command:	5.000
	<hr/>
	345.000 hommes

La R.A.F. a été, dès la fin de la guerre, affaiblie à un degré tel qu'elle ne constitue plus guère une force dont il faille tenir compte. C'est ainsi que dans le domaine des avions à réaction, on ne note dans la Métropole que 3 escadrilles de "Vampire" à 8 avions et 10 pilotes chacune. En Allemagne, la R.A.F. totalise 420 avions environ, dont 250 appareils de transport (le 1/3 des forces) et 40 appareils de bombardement.

La marine malgré des réductions considérables, représente toujours la puissance militaire la plus importante de la Grande Bretagne.

Les navires en service comprennent:

- 4 cuirassés
- 3 porte-avions de gros tonnage
- 5 " " de légers "
- 17 croiseurs
- 34 sous-marins
- 52 contre-torpilleurs.

Une escadre de 28 unités croise en Méditerranée.

L'armée française, à laquelle le pays accorde 1/3 de son budget total, ne se relève que très difficilement. Elle se répartit ainsi qu'il suit:

- 1) Territoire métropolitain, comprenant des forces mobiles, soit environ la valeur de 13 à 15 Rgt. renforcés (Inf., blindés, et un aéroporté),
- des Forces du territoire, constituées en demi-Brigades



renforcées, d'un effectif de 258.000 hommes environ, mobilisables, et disposant du matériel nécessaire, soit, au total, pour la Métropole, 300.000 hommes environ

- 2) Les forces d'occupation en Allemagne et en Autriche: 50.000 hommes.
- 3) L'Afrique du Nord: 110.000 hommes.
- 4) L'Indochine: 115.000 hommes.
- 5) Madagascar: 10.000 hommes,

c'est à dire: 580.000 hommes, auxquels s'ajoutent des forces de gendarmerie métropolitaine, d'un effectif de 50.000 hommes.

L'armée de l'air, forte de 280 avions, de tous modèles, en majorité anciens, compte 80.000 hommes. Cette force peut être considérée comme négligeable.

Il en est de même pour la marine, dont les cadres sont excellents, mais les bâtiments n'entrent guère en considération comme force navale. La marine française n'a même pas commencé à se relever des épreuves qu'elle a subies au cours de la dernière guerre (pertes, sabordages, etc.).

Les forces des autres pays du bloc ouest ne méritent guère d'être citées, tant elles sont faibles et sollicitées par des missions qui les engagent à fond.

Notons toutefois:

L'Italie, autorisée à constituer une armée de 250.000 hommes, dispose actuellement d'une force totale de 150.000 hommes, plus 30.000 carabiniers, de 200 avions de chasse et de 150 avions de transport.

Ces forces suffisent à peine à faire face à la menace qui pèse sur Trieste, et au grave problème du maintien de l'ordre qui pourrait se poser.

La Belgique a détaché en Allemagne un Corps d'Armée à 2 divisions, soit 24.000 hommes. Il reste en Belgique une Brigade

pour le service royal et les troupes à l'instruction, soit environ 40.000 hommes.

La Hollande est contrainte d'engager la presque totalité de ses forces en Indonésie où l'on compte 115.000 hommes dont 3 divisions à Java et 4 brigades à Sumatra.

Dans la métropole il ne reste qu'une dizaine de bataillons, pour la plupart à l'instruction et destinés, dès qu'instruits, à alimenter le champ de bataille colonial.

Au Moyen Orient la seule force digne d'intérêt est l'armée turque laquelle maintient encore 400.000 hommes mobilisés, tout en étant prête à engager 52 divisions, 1000 avions dont 350 de type moderne, et une flotte de 9 bâtiments de guerre, 14 sous-marins et 39 unités d'escorte.

Considérablement renforcée et modernisée par les livraisons américaines, instruite par des instructeurs des U.S.A., l'armée turque deviendra une puissance dont on ne saurait négliger l'importance. Mais il convient de souligner que les progrès sont lents et que, pour plusieurs années encore, la valeur de la plus grande armée du Moyen Orient reste conditionnée par la rapidité avec laquelle on la renforcera par l'envoi de troupes terrestres et aériennes.

Ce tableau ne serait pas complet si l'on ne faisait mention des armées chinoises. Les unes, appuyées efficacement par les Soviétiques remportent des succès au détriment des troupes gouvernementales qui, bien que plus nombreuses, sont moins bien organisées et armées.

Autres groupements destinés probablement à alimenter ce front:

À l'Est: Le groupe d'Armées du Maréchal Rokossovski, stationné

Il est nécessaire maintenant de résumer et conclure:

Avant même de citer des chiffres globaux de l'un et l'autre bloc de puissances une conclusion s'impose:

Les forces de l'U.R.S.S. et de ses satellites sont, bien que réparties sur un immense territoire, concentrées,

alors que celles du bloc ouest, sont tenues de faire face à des obligations qui sollicitent leur présence sur tout le pourtour du monde slave.

La Russie, manoeuvrant par les lignes intérieures, et pour autant qu'elle prenne l'initiative des opérations, reste libre de porter l'effort sur un champ de bataille de son choix, ce qui lui assure, pour la première phase des opérations, une supériorité indiscutable.

Cette affirmation trouve sa confirmation dans l'étude des forces immédiatement disponibles.

Pour l'U.R.S.S. 4 millions d'hommes; pour le bloc ouest 3.000.000 hommes environ, dont deux millions sont fixés par des missions qui les lient aux territoires où ils se trouvent, alors qu'un million seulement pourrait être concentré, sur un front d'effort défensif ou offensif.

L'examen plus attentif de la situation sur les différents fronts permet de mettre en évidence l'importance de cette première constatation.

---

Sur le front d'Europe nous comptons:

A l'Est: En Allemagne et en Autriche: 25 à 30 Divisions;

A l'Ouest: En Allemagne occupée et en Autriche la valeur de 12 à 13 Divisions.

Autres groupements destinés probablement à alimenter ce front:

A l'Est: Le groupe d'Armées du Maréchal Rokossowski, stationné aux Pays Baltes et en Russie Blanche, - et dont dépendent les troupes d'occupation en Allemagne et en Autriche, - fort, en Russie, de 30 Divisions.

A l'Ouest: L'Armée française qui, si la situation intérieure le permet, pourrait engager sur le Rhin 5 Divisions environ.

Les autres pays d'Europe occidentale ne seraient pas en mesure d'accorder, dans des délais intéressants, un appui terrestre dont on puisse tenir compte. La Grande-Bretagne n'enverra pas, comme ce fut le cas en 1939, de corps expéditionnaire sur le continent, car ses forces suffiront à peine à assurer la défense de l'Ile.

La Russie a donc la possibilité, sans effectuer une nouvelle mise sur pied de troupes, d'engager 60 Div. contre les 12 à 17 Div. des puissances occidentales. La proportion des forces en présence reste donc de l'ordre de 5 à 1 ou, dans les conditions les plus favorables, de 3,5 à 1.

Il est vrai que les optimistes les plus convaincus prouveront sans peine que de tels calculs sont, au temps de la bombe atomique, simplistes et sans valeur. Plus la situation générale est tendue, plus nombreuses sont les allusions, voire même les précisions, tendant à démontrer que ce moyen moderne arrêtera, infailliblement, la marche victorieuse des armées, quelle que soit leur supériorité numérique. Entre la Mer du Nord et la Suisse, sur le Rhin, un barrage radio-actif sera posé, lequel paralysera tout mouvement. Permettez-nous de rester sceptiques car, sur la base des renseignements recueillis jusqu'ici, nous estimons à 25.000 environ le nombre de bombes nécessaires pour traiter atomiquement la superficie utile de la Suisse. Les 1000 bombes atomiques environ fabriquées jusqu'ici suffiront-elles à créer la barrière sur le Rhin ? Permettez-nous d'en douter.

Nous admettons volontiers que l'arme atomique jouerait un rôle essentiel; non pas toutefois pour empêcher la progression sur un grand front, mais bien plutôt pour raccourcir, par affaiblissement plus rapide de l'adversaire, le délai au terme duquel on pourra porter la guerre terrestre chez lui.

Sur le front balkanique et du Moyen Orient nous notons: Au Nord de la Mer Noire, le groupe d'Armées du Maréchal Jukow, fort de 25 à 30 Div.; les troupes d'occupation en Autriche, 40.000 h., les contingents maintenus en Roumanie, 80.000 h., et en Bulgarie, 100.000h., lui sont également subordonnés. Nous ne tiendrons pas compte des effectifs russes dans ces pays balkaniques amis, car il se pourrait que leur présence soit rendue nécessaire pour maîtriser des troubles encore possibles, suscités par une opposition toujours existante. Nous ne mentionnerons pas davantage les 6 Armées yougoslaves, 300 à 350.000 h., bien que dans l'état actuel de la situation de ce pays, il reste très probable que son armée participe à un éventuel conflit aux côtés des Soviets.

A l'Armée Jukow s'ajoutent, pour le Moyen Orient, l'Armée du Maréchal Bamagriam (ou du Colonel-général Petrow), stationnée au Caucase et au Kouban, forte de 25 Div., ainsi que le groupe d'Armée du Maréchal Timoschenko (ou Tolbuchin), en Usbekistan, forte de 10 à 15 Div.

Cela nous donne 60 à 70 Div. de première intervention, qui lutteraient contre les 50 Div. turques, tardivement appuyées et soutenues par des forces américaines.

En Extrême Orient, le groupe d'Armées du Maréchal Malinowski, au Kamtschatka, fort de 25 à 30 Div., pourrait être engagé contre 70.000 combattants anglo-saxons et contre l'armée nationaliste chinoise de bien modeste valeur si on la compare aux troupes chinoises fidèles à l'U.R.S.S.

Sur le front du Grand Nord enfin, on signale un groupement de 10 Div. russes, faisant face à 30.000 Américains stationnés dans l'Alaska.

Dans le dispositif actuel, et sans tenir compte du balancement des forces en faveur du front opératif dont l'U.R.S.S. garde le choix, la supériorité russe est évidente; en Europe la disproportion est particulièrement frappante.

Soulignons toutefois que, dans le domaine des forces aériennes, cette supériorité n'est pas aussi nette. A ce point de vue, les alliés de l'ouest sont en meilleure posture, marquant même un avantage quant à l'aviation de bombardement à grand rayon d'action, alors que les aviations de chasse sont de force sensiblement égales.

C'est sur mer seulement que le bloc ouest reste le maître, dans la mesure où il arrivera à s'opposer aux actions des sous-marins.

Sur le plan des industries de guerre, de l'exploitation rapide des découvertes de la science, il est hors de doute que les Etats-Unis seront en mesure de dominer leur adversaire, mais après un certain temps seulement.

En résumé, l'examen des forces militaires en présence, de leur répartition, des possibilités de les concentrer pour forcer une décision et conserver les avantages acquis, conduit à admettre que l'U.R.S.S. pourrait imposer sa volonté, mais qu'il ne lui sera pas possible de résister victorieusement à l'action conjuguée des puissances de l'ouest, au delà du temps qu'il aura fallu à ces dernières pour reconstituer leurs armées et fabriquer un nouvel armement.

Cette conclusion est de nature à donner raison à ceux qui continuent à affirmer qu'il n'y aura pas de guerre, ou du moins pas très prochainement. C'est bien là notre avis; à la condition toutefois que cette appréciation soit aussi celle du Kremlin. La logique pure devrait amener les maîtres de la Russie aux mêmes conclusions. Mais ce n'est pas toujours la logique qui l'emporte. Il suffit parfois d'un accident, d'une atteinte au prestige pour entraîner les décisions les plus déraisonnables. Il se pourrait aussi que la crainte de voir s'écrouler un édifice rapidement et somme toute facilement édifié, inquiète le gouvernement russe. Pour ce motif aussi les événements pourraient prendre une tournure inattendue et conduire à des décisions déifiant tout ce que le bon

sens pourrait dicter. Difficultés intérieures, tentatives d'indépendance des pays récemment soumis, désagrégation de la barrière de sécurité hâtivement établie, sont tous des facteurs inquiétants pour la paix. De tels signes sont perceptibles; ils ne sont pas, comme on l'insinue souvent, des facteurs tranquillisans. Au contraire; le risque d'une guerre ne se prend pas nécessairement en fonction d'une issue sûrement victorieuse. La certitude de gagner une première phase, la nécessité d'agir parce que les gains déjà acquis sont menacés, la perspective de voir se développer des mouvements qui pourraient ébranler ou même renverser le régime au pouvoir, l'espoir aussi que la réaction adverse ne sera pas aussi énergique et totale que ne le déclarent les hommes d'état, sont autant de raisons qui pourraient mettre en défaut les appréciations les plus logiques et les plus solidement basées.

Terminons cette étude relative à la situation militaire en insistant sur le fait que, en dépit de la gravité des crises les plus récentes, nous n'avons pas cru au déclenchement imminent d'opérations militaires. Notre conviction se base sur le fait que les concentrations de troupes soviétiques ne constituent pas, actuellement, un dispositif de caractère offensif et que jamais depuis mai 1945, les effectifs russes massés à proximité immédiate des bases de départ stratégiques - en Europe notamment - n'ont été si peu nombreux. Mais ce sont là facteurs qui, au siècle des armées mécaniques et motorisées, sont susceptibles d'être modifiés rapidement.

---

Et maintenant, quelques considérations relatives à la "guerre froide". Livrée avec méthode, habilement conduite, elle a permis à l'U.R.S.S. de s'assurer des succès, dont le dernier en date, la Tchécoslovaquie, lui a valu de compléter ses alliances et sa sécurité jusqu'à cette ligne minimum

qu'est le rideau de fer. On pouvait se demander, dès lors, si la politique russe n'allait pas se montrer plus conciliante, si elle limiterait, face à l'ouest, ses ambitions à ce large cordon de sécurité. On aurait pu s'attendre, sinon à un arrêt de l'offensive, du moins à une période de répit ou, au pis aller, à un changement de direction de l'effort. Aucune de ces hypothèses ne s'est vérifiée. Peut-être précisément parce que l'U.R.S.S. ne veut pas la guerre, parce qu'elle ne se sent pas encore de taille à la livrer. Peut-être aussi parce que, du point de vue stratégique, il serait préférable de couvrir tout d'abord au Nord une action future en direction du Moyen-Orient, par une Europe entièrement passée au régime communiste. Ce flanc découvert resterait un danger, car l'ouest européen, favorable aux Alliés, deviendrait une base aérienne fort inquiétante. Ce n'est plus contre l'Allemagne qu'il est nécessaire de se couvrir, mais contre l'Amérique; pour ce faire, il est indispensable d'atteindre les côtes de l'Atlantique.

En outre, - raison principale pour laquelle nous étions persuadés que la conquête vers l'ouest serait poursuivie sans relâche, - l'Europe est si faible, si bien préparée déjà pour donner grandes chances de succès aux opérations de la "guerre froide", qu'il eut été surprenant que l'U.R.S.S. renoncât à continuer l'oeuvre commencée. Ceux qui furent les "grands pays" de notre continent sont les plus menacés. L'Allemagne, dont la partie orientale est pratiquement soviétisée, est devenue un terrain idéal pour les manoeuvres de la guerre froide.

La France, incapable de se ressaisir, pourrait bien, tôt ou tard, se trouver dans une situation telle que la révolution y éclate. Ce moment serait providentiel pour y installer un gouvernement favorable à Moscou. Il est vrai, et nous aurions tort de ne pas le souligner, que les derniers désordres qui s'y sont produits ont été énergiquement maîtrisés par les détachements de troupes laissés à l'intérieur et spécialisés dans ce genre d'intervention. Mais les gou-



vernements changent si souvent qu'il n'est pas certain du tout que de prochains soulèvements soient combattus avec le même succès.

En Italie, on s'est beaucoup réjoui du résultat des élections. Cette "victoire" proclamée et fêtée, fut si éclatante que, deux mois seulement après le coup d'état de Prague, ce dernier passa dans le domaine de l'oubli. Et pourtant, il était bien imprudent de célébrer ce relatif succès. On oubliait la puissance des moyens mis en oeuvre, la disproportion évidente entre les forces intérieures qui se sont affrontées. D'un côté, l'aide américaine, l'appui de la France et, surtout la prise de position si nette du Vatican. De l'autre côté, le parti communiste italien, dont il n'est pas sûr qu'il ait été efficacement soutenu par Moscou. Malgré cela, 30 % des voix allèrent à l'extrême gauche, battue par la coalition bourgeoise qui, unie à cette occasion, n'en est pas moins un amalgame de partis dont la cohésion est bien fragile.

La situation réelle est que d'un côté se trouvent 30 % de communistes organisés, disciplinés, opposés à un 60 % d'hésitants, qui constituent dans nos démocraties européennes la masse "flottante", sans idéal, sans organisation, sans discipline.

Les nouvelles recueillies au sujet de la réaction à l'attentat contre Togliatti sont bien propres à prouver combien la situation intérieure de l'Italie est précaire. 1 h 1/2 après les coups de feu partis à Rome, les communications ferroviaires entre l'Italie du Nord et le reste du pays étaient interrompues. Dans le même délai les ordres de grève et d'occupation des usines avaient passé. Dans les grands centres industriels du Nord, dans les plus grandes usines, les "comités d'usine" étaient en place, les directeurs consignés dans leurs bureaux et gardés par des miliciens rouges

armés. De nouvelles équipes de directeurs, de techniciens étaient déjà prêtes à fonctionner. Contrairement à ce qu'on a déclaré, ce ne sont pas les forces du maintien de l'ordre qui ont rétabli la situation, mais un ordre donné par le parti communiste lui-même; tout fait admettre que le Kremlin en était l'instigateur. En effet, ce mouvement n'avait pas été prévu pour ce moment là; il était précocé, et inopportun parce qu'isolé. La situation en Yougoslavie empêchait qu'il fut exploité au maximum.

Il est possible que le gouvernement italien sache profiter des leçons et des renseignements précis qu'il a pu tirer de cette sombre journée. D'après nos informations, toutefois, il ne semble pas que ce soit le cas, et la menace de mise en action de la parfaite machine communiste continue à planer sur l'Italie.

Ces quelques considérations sur le degré de préparation de la "guerre froide" en Europe nous semblent dignes d'attention. Si, dans nos conclusions relatives aux opérations militaires nous avons pu nous montrer relativement optimistes, il n'en est sûrement pas de même en ce qui concerne la poursuite de la lutte par le "dedans". L'Europe occidentale y est plus particulièrement exposée bien que, dans le monde entier, l'effort communiste se fasse sentir, tenace, patient et admirablement adapté aux circonstances. C'est là un danger, grave partout, mais qui s'avère particulièrement pressant en Europe.

Nous nous en voudrions d'insister. Mais, depuis un an, nous nous sommes attachés plus particulièrement à étudier dans le détail les conditions dans lesquelles s'est effectuée la mainmise sur des pays ne comptant que 15 à 20 % de communistes.

A ce point de vue, nos conclusions sont singulièrement graves, alarmantes même. On reste impressionné devant la perfection, l'efficacité de l'organisation communiste. Cette force est d'autant plus agissante qu'elle ne se heurte pas à un front uni, décidé, animé par un idéal commun, conscient du danger

qui le menace. Les difficultés intérieures de la France, cette semaine dernière, ne sont-elles pas une preuve incontestable du désarroi moral, de l'inaptitude à comprendre que c'est le sort de notre civilisation qui est mis en cause. La faiblesse de l'Europe est telle, son état d'épuisement si total, que les malheurs des pays récemment absorbés et alignés ne frappent plus que quelques esprits d'élite. Les masses, inconscientes et passives, indifférentes et résignées ne songent plus qu'aux problèmes matériels, à l'existence au jour le jour.

Les gouvernants, las et inquiets, s'accrochent désespérément à des formules démodées et impuissantes à regrouper, unir et convaincre cette grande majorité "glottante" qui, n'espérant plus, ne luttera pas pour éviter sa ruine.

Là est le plus grand danger. Que l'on ne se méprenne point. La défense de l'Europe par le plan Marshall est inefficace sans la volonté de relèvement des Européens eux-mêmes. Les accords du Benelux, les plans d'Etat-major, ne représentent pour le moment qu'un ensemble de faiblesses ne donnant au total qu'une grande faiblesse.

Les Etats-Unis, pour lesquels le problème européen n'est qu'une question parmi les autres, pourraient se lasser de placer au premier rang de leurs préoccupations un secteur qui stratégiquement n'est que de seconde importance. L'an dernier déjà, je vous avais confié que fréquemment nous portons nos regards sur cette carte de l'hémisphère Nord. Permettez-nous de vous demander de lui accorder encore quelque attention. Sur la ligne du Grand Nord, les travaux se poursuivent. Ces régions fortifiées, ces bases militaires que l'on perfectionne, sont-elles offensives, défensives ? Elles existent, elles se développent et cela suffit à démontrer, - ne serait-ce que par comparaison avec la pauvreté

de l'effort militaire consenti sur le front de contact européen, - que le principal courant des forces opposant l'Asie à l'Amérique ne passe plus désormais par notre continent.

Au Sud de l'Europe, par le centre africain, par le Nigeria et le Kenia, une autre ligne stratégique est en voie d'aménagement. Cet axe encore prouve que la gigantesque bataille qui se déroulera un jour pour la domination du monde ne se livrera pas nécessairement en Europe, pas plus que pour l'Europe.

Et me voilà, je vous en demande humblement pardon, ramené aux mêmes conclusions pessimistes du sombre exposé de l'an dernier. Il semble que septembre, de chaque année, depuis trois ans, incite à la tristesse. Il est vrai, vous en conviendrez, que le bilan de l'année n'est guère encourageant et que les perspectives pour l'avenir ne sont pas rassurantes.

Il est possible aussi que l'occasion qui nous est donnée de confier nos inquiétudes aux représentants de notre pays dans le monde, nous porte à exprimer, en toute sincérité, ce que nous pensons, ne serait-ce que dans l'espoir de recevoir bientôt des messages réconfortants que nous accueillerons sans scepticisme, car nous nous rendons bien compte que nos jugements pourraient être erronés, nos vues déformées par l'étroitesse du cadre dans lequel nous examinons les nouvelles que nous recueillons, par la proximité inquiétante des dangers qui semblent nous menacer.

Quelques mots encore concernant notre pays:

Il semble que ce serait attendre trop d'une nation jouissant d'une prospérité économique et du standard social qui en résulte, vivant dans le faste de la "haute conjoncture", qui caractérise notre situation d'après guerre, qu'elle comprenne les misères et les faiblesses des voisins touchés par la guerre, qu'elle fasse preuve de discernement dans l'appré-

ciation de la situation générale présente.

Ce n'est pas par égoïsme que les Suisses sont inaptes à faire oeuvre d'anticipation, qu'ils ne peuvent accorder aux malheurs qui frappent les voisins leur réelle importance. Non. C'est sur le plan psychologique qu'il convient de placer cette inaptitude à analyser les faits, à en tirer les conclusions qui s'imposent. Les heureux, les privilégiés que nous sommes, ne peuvent se rendre compte de l'étendue et de la profondeur de la catastrophe qui frappe les pays et les hommes, proches ou lointains, même s'ils sont nos frères par la civilisation et la religion. La vraie compréhension des drames qui se jouent depuis trois ans ne saurait être le fait d'un peuple qui n'a pas connu la guerre depuis 150 ans qui, depuis un siècle et demi construit, pour parfaire sa sécurité et son bonheur.

Mais, Messieurs, je m'excuse de cette profession de foi, nous serions fous, aveugles et lâches si nous nous taisions devant le bouleversement qui menace l'Europe, comme nous-mêmes. Neutres, nous devons le rester; nous pouvons le demeurer, parce que nous avons encore les moyens de nous battre pour sauvegarder ce principe. Mais cette neutralité, ne l'oublions pas, fut jusqu'ici la résultante des courants puissants qui s'opposaient à nos frontières, en Europe. Aujourd'hui, cela n'existe plus. Si nous ne voulons pas connaître l'occupation, la tyrannie, l'élimination des élites, l'anéantissement des valeurs spirituelles et morales qui sont le fondement de notre pays, notre préoccupation première doit être de contribuer, même au prix de lourds sacrifices, au rétablissement, à la reconstruction de l'Europe. Pour être, pour rester Suisses, il faut, aujourd'hui, que nous soyons aussi européens. Cela, est-il besoin de le dire, dans la mesure de nos moyens et sans ruiner notre pays. Il y a dans une telle attitude de justes normes à observer, tant sur le plan politique, qu'économique et financier. Par ailleurs,

soulignons-le, un sacrifice exagéré de notre part agirait à l'encontre du but que nous poursuivons. L'Europe n'aurait rien à gagner à voir s'écrouler intérieurement le seul Etat sain et robuste qu'elle compte encore.

Je le sais bien. Vous ne m'approuvez pas, ou du moins pas complètement. Vous craignez que mes propos, influencés par les renseignements peut-être tendancieux sur lesquels je me base, aient déformé mon esprit. Ce que je viens de vous confier, ne pouvait l'être qu'ici, entre gens avertis et dans le désir, bien faible il est vrai, que vous puissiez me convaincre que je fais fausse route.

Ma conviction, croyez-le, ne fonde pas seulement sur ce que je reçois de l'extérieur. Elle est encore renforcée par les contacts établis avec des citoyens de notre pays. Elle est confirmée, en outre, par nos soldats. Si vous saviez avec quel zèle, quel sérieux, dans quel esprit de discipline ils accomplissent leurs périodes de service. Ils ne disent rien; mais ils pressentent. Soyez-en bien persuadés, si la guerre par les armes nous était imposée, ils feront leur devoir. Sans qu'il soit nécessaire d'en parler, ils ont compris que leur mission pourrait s'ennoblir. Entre 1939 et 1945, ils étaient prêts à lutter pour l'indépendance et la liberté de la Suisse. Demain, si nécessaire, ils se sacrifieront pour les mêmes raisons, et pour la défense de notre civilisation. L'armée, chez nous, est le fidèle reflet de la nation. Ce pays, quand il le faudra, sera donc prêt à livrer la suprême bataille. Guerre froide, conflit armé, peu importe. Nous nous opposerons. Seuls, peut-être, au centre d'une Europe déjà conquise, nous résisterons et nous nous battons.

M. le Ministre E. Lohy \_\_\_\_\_

Je suis convaincu que notre neutralité peut être maintenue. Cependant, sur le terrain économique, on voudrait

Suite de la discussion du matin

M. le Ministre V. Nef:

Le Canada est un pays américain, mais de civilisation européenne. Son territoire est plus grand que l'Europe et parmi ses 12 millions d'habitants, 40 % parlent français et 60 % anglais. Il existe un sentiment traditionnel en faveur de l'Europe qui, par exemple, s'est traduit pendant la guerre par l'octroi de crédits considérables, par la livraison de blé au Royaume-Uni et aux pays de l'Union occidentale et par la livraison à prix réduit de produits alimentaires. L'aide future pourrait prendre la forme de nouveaux crédits.

Le Canada est disposé à participer au Plan Marshall; comme la Suisse, il a déjà beaucoup contribué au relèvement de l'Europe. Les Etats-Unis feront d'importants achats au Canada pour lui permettre de mieux collaborer au plan Marshall, mais les montants dépensés par les Etats-Unis au Canada ne suffiront pas pour combler le déficit du commerce extérieur de ce pays, dont les exportations en Europe ont baissé.

Le Canada a intérêt à voir l'Europe occidentale se redresser, mais pour cela il estime que les Européens doivent faire eux-mêmes un effort. Cependant, le Canada est sceptique quant à l'exécution du plan Marshall.

Nous avons raison en Suisse de collaborer au plan Marshall, mais nous devons cependant veiller à rester indépendants.

M. le Ministre E. Lardy:

Je suis convaincu que notre neutralité peut être maintenue. Cependant, sur le terrain économique, on voudrait

nous voir collaborer à fond au plan Marshall, et si c'est nécessaire, les représentants de la Suisse à l'étranger plaideront la thèse que la Suisse, pays sain, doit manifester partout sa bonne volonté, sans cependant s'engager intégralement.

M. le Ministre A. Girardet:

En Tchécoslovaquie, Jan Masaryk s'était félicité de l'idée du général Marshall. A la suite de l'ultimatum russe, la Tchécoslovaquie a été placée devant l'interdiction d'accepter l'aide américaine. Vues de Prague, les grandes discussions relatives au plan Marshall ont quelque chose d'irréel. Certes, l'aide américaine est désirable, mais je ne puis m'empêcher d'être pessimiste lorsque je constate la force que représente la masse russe: il plane une menace sur les efforts de reconstruction. De plus en plus, je ne crois pas qu'une entente avec l'URSS, c'est-à-dire le communisme, soit possible. Une propagande insidieuse pénètre dans le reste du monde et affaiblit les éléments de résistance qui subsistent encore, et je désire insister sur le fait que cette propagande communiste constitue un élément extrêmement dangereux.

M. le Ministre Ch. Redard:

Le plan Marshall n'intéresse les milieux officiels du Brésil que pour autant que les pays bénéficiaires sont en mesure de payer comptant les livraisons qui leur seront faites.

Quant à la nature de notre neutralité suisse, elle est généralement comprise en Amérique du Sud.

M. le Ministre H. de Torrenté:

En Grande-Bretagne, l'opinion publique est en général très favorable au plan Marshall. La Grande-Bretagne n'a



d'ailleurs pas d'autre alternative que d'accepter l'aide américaine; mais les dollars américains ne permettront pas à ce pays d'augmenter les importations.

La tendance anglaise est de souligner le caractère économique du plan Marshall. L'attitude de la Suisse à l'égard du plan Marshall trouve une large compréhension en Angleterre et ne soulève pas de critiques; la manière de voir de la Suisse est conforme aux vues britanniques.

Quant à l'avenir de l'Europe, il faut constater que son hégémonie au 19ème siècle régnait grâce à la révolution industrielle. Actuellement, les peuples asiatiques désirent se libérer du joug occidental et ils trouvent un appui dans le communisme. D'autre part, le pouvoir d'achat fait défaut à l'Europe en vue de sa reconstruction et le problème consiste à réorganiser l'économie européenne en tenant compte du nouvel aspect des marchés. Pour équilibrer sa balance des paiements, l'Europe devrait augmenter ses exportations et le problème essentiel consiste pour elle à conserver ses débouchés commerciaux. La grande différence au point de vue économique entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis est que la première est une petite île qui, à part le charbon, doit importer toutes les matières premières, alors que les Etats-Unis disposent eux-mêmes de matières premières.

J'ai la conviction que l'Europe survivra aux difficultés actuelles, si la misère ne laisse pas le champ libre au communisme.

M. le Ministre P.A. de Salis:

En Roumanie, on n'a pas beaucoup de considération pour le plan Marshall. La question la plus intéressante pour nous est celle du maintien de nos relations économiques avec les pays situés au-delà du rideau de fer; la Suisse devrait

pouvoir les maintenir. Par ailleurs, nous devrions veiller à ce que certaines marchandises destinées à la guerre cessent d'être livrées par nous.

M. le Conseiller fédéral M. Petitpierre:

Je remercie Messieurs les Ministres qui ont bien voulu prendre la parole au cours de cette réunion.

Nos discussions ont démontré que nous nous trouvons en présence d'opinions contradictoires autour desquelles nous devons construire une politique du Conseil fédéral et tracer la ligne que nous entendons suivre. Nous ne pouvons, en effet, faire une politique au jour le jour. Lorsque nous prenons nos décisions, nous devons penser à leurs conséquences et savoir comment elles seront jugées dans l'avenir.

#### Aide américaine.

Les motifs qui poussent les Etats-Unis à apporter une aide à l'Europe sont complexes; il faut admettre que tous ceux qui ont été invoqués existent. L'aide américaine doit être considérée comme une mesure défensive et je ne crois pas que les Etats-Unis cherchent, par le plan Marshall, à se constituer une tête de pont en Europe occidentale, car en cas d'hostilités ce n'est pas par là qu'un coup mortel pourrait être porté à la Russie.

Je ne pense pas que le "cheval de Troie" américain soit le plus dangereux et, cependant, le plan Marshall comporte certains dangers. Les difficultés de sa réalisation pourraient amener les Etats-Unis à être déçus des résultats obtenus, à abandonner le plan Marshall et à laisser l'Europe retomber dans la misère. Un autre danger réside dans le fait que le plan Marshall sera insuffisant s'il n'est pas

complété par un effort européen et appuyé par la volonté des Etats de notre continent de prendre des mesures en vue de leur propre relèvement économique et financier.

Quelles sont ces mesures ? Travailler davantage et gagner moins; or, c'est le contraire qui se produit actuellement. En France et en Grande-Bretagne, par exemple, il y a incompatibilité entre la reconstruction et les exigences sociales. Une autre condition nécessaire serait, à mon avis, une reprise et un développement des échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest européen.

Mais le plan Marshall comporte un autre danger: s'il réussissait trop bien, on assisterait à un phénomène de surproduction qui ne manquerait pas d'entraîner du chômage. D'autre part, l'échec du plan Marshall serait en même temps l'échec de l'économie représentée par les Etats-Unis et l'Europe occidentale.

La partie n'est donc nullement gagnée et nous venons de constater que le plan Marshall comporte des dangers certains. Pour notre pays, je suis convaincu que les avantages que nous pourrions retirer par notre coopération l'emportent sur les inconvénients de cette coopération. Il est vrai que nous nous exposerons aux reproches d'avoir pris parti pour l'Occident contre l'URSS, mais j'estime que ce reproche n'a pas d'importance car, quoi que nous fassions, nous serons considérés comme faisant partie du bloc anti-communiste.

De quelle manière pouvons-nous collaborer efficacement au plan Marshall:

Sur ce point, nous avons récemment éprouvé des déceptions, car nous ne pouvons proposer aucune solution. Ce qui est déprimant, c'est que nous sommes incapables de proposer une solution pour le relèvement économique de l'Europe; en cette matière, nous sommes impuissants et nous avons des raisons d'être inquiets.

Situation de l'Europe Il est difficile de se faire une opinion sur le problème de la guerre ou de la paix. On change souvent d'opinion à ce propos et aux périodes d'optimisme succèdent des périodes de scepticisme. A l'heure actuelle, l'URSS semble ne pas avoir de raison de s'engager dans une guerre, car elle peut atteindre son but sans cela. D'ailleurs, n'assistons-nous pas aujourd'hui à la désagrégation de certains pays, avec ou sans guerre ? Je me représente souvent la Suisse comme un noeud dans un tronc pourri. La situation internationale est extrêmement grave et inquiétante et on ne voit pas par quel moyen on pourrait lutter contre la marche du continent à l'abîme. Paul Valéry a dit que la civilisation européenne est mortelle.

Des mouvements se créent en Europe sous la devise: "S'unir ou périr". Ces mouvements sont intéressants, mais tardifs; leurs tendances sont d'ailleurs divergeantes, les uns étant unitaires et les autres fédéralistes.

Il faut le temps nécessaire pour créer le fédéralisme, et n'y a-t-il pas d'ailleurs des difficultés à créer un fédéralisme européen en face des tenances libérales, d'une part, des tendances socialistes, d'autre part ?

Nous devons encourager et suivre les mouvements favorables au fédéralisme européen, mais pour le moment, il ne serait pas justifié pour nous de faire partie d'un de ces mouvements, tout au moins tant que les pays de l'union occidentale manqueront à ce point de ressources. Les mouvements du fédéralisme européen défendent certes une idée juste, mais les conditions de sa réalisation devraient être différentes de celles d'aujourd'hui.

J'en conclus que nous devons nous tenir à l'écart de ces mouvements, tout en les suivant en observateurs sympathiques.

### Situation de la Suisse.

L'union de la population qui existait pendant la guerre existe encore aujourd'hui, grâce à la haute conjoncture. D'autre part, notre opinion publique considère encore la neutralité comme un moyen de défense efficace.

Deux blocs existent actuellement:

- 1) le groupe des Etats à gouvernement communiste et les partis communistes des autres pays;
- 2) tous les pays et les hommes hostiles au communisme.

La Suisse appartient à l'un de ces groupes. L'URSS ne se contente pas d'avoir un allié qui fait sa politique, elle exige un gouvernement communiste à sa dévotion. La Suisse ne peut pas rester neutre entre ces deux blocs, car les conditions de notre neutralité n'existent plus. Seuls, les Anglais admettent encore que la neutralité suisse en cas de guerre pourrait présenter des avantages pour d'autres pays (CICR, puissance protectrice). En Europe occidentale, on ne nous chercherait pas chicane à cause de notre neutralité et on ne tenterait pas de nous mettre, à cause d'elle, dans une situation difficile. En revanche, les Etats européens de l'est considèrent que la Suisse a déjà pris position et n'est plus neutre.

Notre neutralité repose presque exclusivement sur la volonté du peuple suisse de rester neutre. Or, la neutralité intégrale est devenue une fiction et l'on ne peut plus distinguer entre neutralité de l'Etat et neutralité morale.

Ce serait une erreur de considérer que la situation d'aujourd'hui est semblable à celle de 1938-39. A ce moment, il y avait trois groupes: nous appartenions au groupe des neutres, qui étaient la majorité des Etats. Aujourd'hui, il n'y a plus de place dans le monde pour un Etat dont la neutralité est reconnue et, pendant la guerre 1939-45, ce sont d'autres éléments que la neutralité qui nous ont protégés.

Nous devons cependant rester fidèles à notre politique de neutralité, car:

- 1) en cas de guerre, elle nous laisse en dehors du conflit (en cas de conflit Est-Ouest, il n'y aurait pas de nécessité pour les armées de traverser notre territoire);
- 2) la neutralité est nécessaire à notre cohésion intérieure, car si nous étions acculés à choisir entre l'Amérique et le communisme, peut-être la majorité de la classe ouvrière, en cas de chômage, se prononcerait-elle pour le système communiste.

Sur le plan intérieur, nous devons faire un effort pour consolider notre structure économique et sociale.

Nous avons les moyens de faire comprendre à l'étranger notre neutralité, car elle est traditionnelle et ne compromet nos relations avec aucun pays. Nous avons des rapports décents avec tous les pays, bien qu'ils soient quelques fois, il est vrai, un peu hypocrites. Il est important que nous maintenions des contacts commerciaux avec l'Europe orientale.

Certes, notre politique de neutralité trouve plus d'écho à l'ouest qu'à l'est; par ailleurs, il ne profiterait actuellement à personne que nous renoncions à notre neutralité.

Je demande à nos ministres à l'étranger d'expliquer les circonstances de notre neutralité aux gouvernements auprès desquels ils sont accrédités. Ceux-ci doivent savoir que nous ne désirons pas poursuivre une politique égoïste, mais que, d'autre part, nous ne sommes pas disposés à faire des sacrifices qui ne profiteraient à personne. Notre neutralité n'est pas une fin en soi, mais un moyen de maintenir notre indépendance.

- 110 -

Je vous remercie, Messieurs, de l'attention dont vous avez fait preuve au cours de cette conférence et je vous sais gré de l'activité que vous déployez à l'étranger. Comme par le passé, nous chercherons au Département à appuyer vos efforts. De mon côté, je vous demande de toujours suivre nos instructions et, au cas où vous ne partageriez pas l'opinion de la centrale, de bien vouloir dans chaque cas nous le faire savoir.

---

La discussion de l'exposé de M. Keel est remise à la conférence de l'année prochaine.

Séance levée à 17.45 heures.