

Département fédéral
des
Affaires étrangères
Division politique.

Berne, le 8 mai 1888
Communiqué à M. Frey le 17 Nov. 1891.
Retourné par . . . 49 . . .

Situation politique
générale.

Au Conseil fédéral.

Parmi les devoirs qui incombent au nouveau Département des affaires étrangères, le premier et le plus grand lui paraît être de suivre avec vigilance le développement des questions qui intéressent la paix européenne et qui peuvent réagir sur notre propre situation. Il s'est accompli, ces derniers temps, dans la politique continentale, des modifications grosses de conséquences, qu'il est absolument nécessaire de considérer avec une attention toujours en éveil. C'est surtout le cas de la triple alliance conclue l'année dernière entre l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, et qui est de nature à changer profondément, suivant les circonstances, les conditions de la défense de notre neutralité. Tant que cette alliance était limitée aux deux premiers de ces pays, son objectif se trouvait naturellement dirigé du côté de l'Orient, et nous n'avions pas à nous en inquiéter. Le fait grave pour nous est l'entrée de l'Italie dans cette alliance: il en résulte que c'est maintenant la France qui est aussi visée, et qu'en cas de guerre dans notre voisinage, c'est sur trois au moins de nos frontières que notre neutralité pourrait être mise en péril. Il est à peine nécessaire d'insister sur l'aggravation de responsabilité que cette situation fait naître pour les autorités chargées de pourvoir à la défense du pays.

Dès que l'adhésion de l'Italie à l'alliance



austro-allemande nous a été connue, nous avons chargé nos légations en Europe de chercher à s'informer autant que possible des conditions dans lesquelles l'alliance s'est faite, en particulier pour savoir si peut-être il était question de la Suisse dans les arrangements conclus (1887). Nous ne nous faisons pas d'illusions sur le résultat de ces recherches: de tels arrangements sont tenus rigoureusement secrets; mais il arrive aussi que par voie d'insinuations, ou par certaines indiscretions, quelque chose en transpire. Nous voulions que nos ministres fussent à l'affût de tout ce qu'ils pourraient apprendre à cet égard. Jusqu'ici rien d'inquiétant ne nous a été signalé par eux, mais d'un autre côté, on ne leur a fait, non plus qu'à nous, aucune de ces déclarations pleinement rassurantes qui, sans endormir notre vigilance, attesteraient du moins qu'on ^{est disposé à} respecter ~~nos~~ notre neutralité en tout état de cause. Il vaut mieux après tout qu'il en soit ainsi, puisque cela doit nous engager d'autant plus à nous tenir prêts à tout événement.

D'après les déclarations publiques données par M. de Bismarck (6 février 1888; discours au Reichstag), Kalnocky (5 novembre 1887; discours au comité de la délégation hongroise pour les affaires intérieures), Fiska (4 février 1888; discours à la diète hongroise), Crispi (25 octobre 1887; discours de Turin), la triple alliance a pour but la défense et non l'agression, la garantie mutuelle des territoires et le respect des traités existants. Nous voulons croire aux intentions

Sincères des auteurs de ces déclarations, bien que l'on connaisse les convoitises que n'ont cessé de nourrir l'Italie et l'Autriche spécialement, sur certains territoires avoisinants. L'examen du seul des traités d'alliance qui ait été rendu public, celui du 7 octobre 1879 entre l'Allemagne et l'Autriche, prouve bien que le casus foederis est seulement prévu pour le cas où l'une des parties serait attaquée par une autre puissance. Mais nous n'y trouvons pas de clause portant qu'en cas de victoire, les alliés s'interdisent tout agrandissement de territoire. Des avantages de cette nature peuvent avoir été stipulés dans des conventions spéciales ou dans de simples entretiens. Donc, en admettant que la triple alliance eût une signification pacifique, il ne s'en suit pas nécessairement qu'après une guerre victorieuse, les frontières actuelles seraient respectées. Le contraire est bien plutôt à présumer.

Ce qui nous importe, c'est que la Suisse sorte intacte des luttes probables. Elle aura d'autant plus de chance qu'il en soit ainsi, qu'elle aura mieux prévu les éventualités qui peuvent se produire, et pris les mesures nécessaires pour y faire face.

Ces éventualités et ces mesures doivent être considérées sous trois points de vue: diplomatique, militaire et financier. Mais avant d'aborder les questions de détail, il y a lieu d'envisager la situation qui nous serait faite dans le cas d'une guerre où la France serait engagée.

La France, l'Allemagne et l'Italie mobilisant à la fois, et l'Autriche vraisemblablement aussi pour se porter du côté de la Russie, la difficulté de nous appro-

Vivonner deviendrait énorme. Si nous manquions à ce moment-là des vivres, des munitions, des armes, des objets d'habillement et d'équipement, des chevaux, etc., nécessaires pour une campagne forcément longue, il nous serait presque impossible de nous les procurer.

La difficulté de trouver l'argent qui nous ferait défaut ne serait pas moins grande.

Nous admettons qu'à notre déclaration de neutralité, les belligérants feraient une réponse favorable: nos obligations n'en resteraient pas moins très lourdes. Chacun d'eux aurait les yeux fixés sur nous, par crainte que nous ne soyons pas en état de remplir notre tâche. Le moindre prétexte pourrait être invoqué contre nous. Si l'on tient compte que depuis 1870, la frontière française s'est hérissée, soit du côté de l'Allemagne, soit du côté de l'Italie, de fortifications redoutables, il est naturel de se demander si les états-majors de ces deux pays n'ont pas prévu l'éventualité d'une jonction sur le territoire suisse pour attaquer plus facilement la France. De son côté, la France n'aurait-elle pas avantage à pénétrer sur notre plateau pour attaquer l'Allemagne, ou à passer par la Savoie et le Valais pour faire irruption en Italie?

On a envahi notre territoire pour empêcher la jonction des armées allemandes et italiennes?

Ces simples indications suffisent pour qu'on en déduise toute sorte de combinaisons stratégiques, qui sans doute n'auront pas échappé à la perspicacité de notre état-major, mais quel est ^{dans} n'est pas notre mission d'examiner ^{ici} de plus près.

Il est clair que le danger d'une violation de

notre neutralité ne peut être écartée ou diminuée que si nos voisins savent qu'ils auraient à compter avec une résistance fortement organisée et capable de se soutenir longtemps.

Notre objectif doit donc être celui-ci: Etre en état sous tous les rapports de tenir la campagne avec toutes nos troupes pendant un délai minimum que nous évaluons à trois mois.

Bien que nous ne croyions pas à une guerre imminente, la situation générale est si pleine de dangers, surtout du côté de l'Orient, qu'un incident quelconque pourrait la faire éclater. Si c'était le cas prochainement, serions-nous prêts sous tous les rapports comme il faudrait l'être?

Telle est la question générale que nous demandons au Conseil fédéral de vouloir bien discuter.

L'année dernière, en janvier et février, lorsque nous nous sommes préoccupés des mesures à prendre pour la sauvegarde éventuelle de notre neutralité, l'alliance de l'Allemagne et de l'Italie n'était pas encore conclue, ou du moins pas encore connue. Notre tâche se présentait donc dans des conditions plus favorables qu'aujourd'hui. Ce qu'on pouvait envisager alors comme suffisant ne l'est plus dans la situation nouvelle.

Toutes les puissances ont dès lors fait des dépenses considérables pour augmenter leurs moyens militaires. Si d'après l'adage: si vis pacem, para bellum,

l'énormité même de ces préparatifs peut faire reculer les plus hardis devant la perspective d'une guerre générale, elle met aux mains des belligérants un surcroît de ressources dont l'un ou l'autre pourrait être tenté de diriger l'usage contre notre pays. N'est-il pas nécessaire de redoubler aussi nos précautions ?

Sans doute, nous ne devons rien faire d'inutile, mais nous ne devons non plus rien négliger d'essentiel. C'est pourquoi nous nous sommes senti pressé de fournir au Conseil fédéral l'occasion d'examiner la situation dans son ensemble, pour voir ce qui nous manque et arrêter un plan général dont l'exécution devrait être poursuivie méthodiquement.

Nous n'avons pas la prétention de fixer les lignes de ce plan. Toutefois, il nous semble que l'on pourrait discuter utilement les points suivants.

Sous le rapport diplomatique, il y aurait lieu, à notre avis :

1^o de continuer à vouer une attention soutenue à tous les faits intéressant la politique européenne, et à les noter soigneusement ; c'est tout particulièrement la tâche de nos ministres de nous renseigner d'une manière intelligente et régulière, et nous devons reconnaître qu'en général ce service est bien fait par eux, surtout à Paris et à Berlin ;

2^o de nous efforcer d'entretenir de bons rapports avec les autres pays, surtout avec nos voisins ;

3^o de maintenir constamment à l'étude la question de Savoie, qui pourrait aisément devenir une cause de frottements avec nos voisins, en cas de guerre ou même sans cela;

4^o de prévoir, pour le cas de complications, une représentation diplomatique à Londres et à Petersbourg, représentation qui pourrait nous rendre les plus grands services soit pendant la guerre, soit plus encore lors du règlement des questions qui suivrait la conclusion de la paix.

Sous le rapport militaire:

1^o de pourvoir à ce que les diverses éventualités stratégiques résultant de la situation nouvelle soient étudiées et à ce que les mesures y relatives soient préparées;

2^o de pourvoir à ce que notre armée soit mise en état de soutenir une campagne comme celle qui doit être prévue, et cela sans avoir besoin de faire appel au dernier moment aux fournisseurs étrangers;

3^o de veiller à ce que nous ayons constamment en Suisse des approvisionnements suffisants de matières premières pour les besoins de la défense militaire.

Sous le rapport financier:

1^o de mettre la Caisse fédérale en état de disposer facilement des sommes nécessaires pour une campagne comme celle qui est prévue;

2^o de pourvoir à ce que la disette de numéraire ne se fasse pas trop vivement sentir en cas de guerre et de fournir

aux transactions, le cas échéant, d'autres moyens offrant toute garantie.

Si le Conseil fédéral veut bien entrer en matière sur le présent rapport, nous proposons:

a. d'avoir une discussion générale sur la situation et sur les mesures éventuelles qu'elle paraît exiger ;

b. de renvoyer ensuite à l'examen et au rapport des départements respectifs les questions que le Conseil fédéral déciderait de mettre à l'étude.

Au Dép. soussigné p.p.c.

Département des
Affaires étrangères
Duz

Département fédéral
des
Affaires étrangères
Direction politique

Jeune