

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 4 octobre 1917

2472. Après-Guerre

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 7 septembre 1917
Département de l'Economie publique
Co-rapport du 26 septembre 1917

Secret

Le Département politique a soumis au Conseil fédéral le rapport suivant:

«Dès la cessation des hostilités, la Suisse aura un intérêt évident à soumettre un certain nombre de vœux et de demandes aux Puissances neutres ou belligérantes auxquelles incombera le soin de régler l'ordre nouveau de l'humanité succédant à la conclusion de la paix.

»Faute de s'être suffisamment préparée, la Confédération de 1813 s'est trouvée prise au dépourvu par les négociations du Congrès de Vienne. Les résultats que la Suisse eût été en droit d'attendre de l'Assemblée chargée de réviser la situation de tous les peuples d'Europe ont donc été en grande partie perdus pour elle.

»Dans une situation politique qui rappelle à certains égards la crise générale de laquelle est sortie l'Europe du 19^e siècle, il est à souhaiter que la Confédération, évitant de retomber dans les fautes du passé, déploie une vigilance plus grande; qu'elle n'oublie pas que depuis longtemps déjà les nations belligérantes se préoccupent des solutions à intervenir lors de la conclusion de la paix, et qu'elles ont confié ce soin important à des commissions spéciales.

»En suivant leur exemple, la Confédération de 1917 se trouvera mieux armée que sa devancière pour formuler les propositions et suggérer les solutions que réclame l'administration bien comprise de ses intérêts, sans attendre, pour se préparer à cette tâche complexe et délicate, d'avoir été invitée, par les gouvernements étrangers, à émettre ses vœux et ses réclamations.

»Il importe donc pour elle d'entreprendre, dès à présent, l'étude d'un programme bien défini embrassant les principales questions d'ordre *politique, économique* et *social* qui peuvent se poser pour elle et ses co-contractants lors de l'établissement de la paix.

»Pour ne prendre que quelques exemples empruntés à des questions d'ordre politique et économique, il serait précieux pour nos autorités de posséder à ce moment-là tous les éléments indispensables pour permettre à la Suisse de défendre ses intérêts, lors d'une révision possible des accords relatifs à la neutralisation de la Savoie du Nord et à l'établissement des zones commerciales de la Savoie et du Pays de Gex. Ces deux questions ont en effet un intérêt d'actualité d'autant plus grand que, depuis quelques années, ont paru dans les milieux français des publications documentées proposant la suppression de la neutralisation de la Savoie et que, au début de la guerre, le Cabinet Briand a été invité en plein Parlement à dénoncer l'arrangement commercial qui, depuis 1860, régit les rapports commerciaux d'une partie de la Suisse occidentale avec ses voisins français.

»Quelle importance n'aurait pas pour la Suisse l'étude de la question vitale de la navigation fluviale et de l'utilisation de ses forces hydrauliques, capital actuellement presque entièrement improductif dont elle pourrait cependant tirer parti lors de la conclusion de la paix et des tractations avec les pays voisins!

»Les questions envisagées seront souvent d'une nature complexe (c'est ainsi par exemple que la neutralisation susmentionnée de la Savoie du Nord intéresse à la fois les Autorités politiques et militaires de la Confédération), elles devront être étudiées par des spécialistes qualifiés pour en tirer le meilleur parti possible après en avoir étudié l'essence. Il ne suffirait pas en effet de rechercher pour chaque question quelle serait la solution à envisager dans un cas donné. Le travail devra être fondé sur une base assez solide pour pouvoir tenir compte de toutes les éventualités qui seront applicables à chaque question à la fin de la guerre, et quelle que soit l'issue de cette guerre.

»Plusieurs des sujets à examiner présenteront sans doute une certaine connexité entre eux, et c'est une raison pour centraliser les études à entreprendre qui pourront être confiées à la *Division des Affaires étrangères du Département politique*, à laquelle la loi sur l'organisation fédérale du 26 mars 1914 a remis l'étude des mesures à prendre pour sauvegarder les relations extérieures de la Suisse.

»Les questions relatives au droit international, aux sanctions nécessaires pour éviter le retour d'une guerre semblable à celle à laquelle nous assistons, le régime futur des pays en vue du maintien de la paix et bien d'autres problèmes d'ordre juridique à la solution desquels la Suisse a un intérêt évident, devront être étudiés par des juristes.

»Pour arriver à un résultat aussi complet et satisfaisant que possible, le Département fera bien de s'entourer de la collaboration:

- a) des représentants de la Suisse à l'étranger,
- b) des divers ressorts des Administrations fédérales et cantonales, ou d'autres institutions ayant un caractère d'utilité générale (tel par exemple le *Vorort* du Commerce et de l'Industrie à Zurich),
- c) des spécialistes (juristes, économistes, financiers, etc., commerçants, etc.) que leurs connaissances et leur expérience désignent tout spécialement au choix des Autorités fédérales.

»Pour commencer, il y aura lieu de rédiger un rapport d'ensemble destiné à servir de point de départ à une étude raisonnée de chacune des questions qu'il importe de préparer, et cela dans des conditions telles, que les représentants que la Confédération pourrait être invitée à déléguer au futur Congrès de la Paix, ou simplement auprès des Gouvernements étrangers, puissent trouver dans cette étude une base sérieuse pour la défense des intérêts de la Suisse.

»Il est certain qu'à l'issue de la guerre, les représentants des intérêts suisses, suffisamment armés pour une lutte qui ne le cédera sans doute en rien en âpreté à celle qui se poursuit actuellement, se trouveront, en tout état de cause, dans une situation infiniment préférable à celle qui demeurerait la leur, s'ils en étaient réduits à préparer une documentation hâtive, au moment où ils en auraient le plus besoin, alors que cette documentation, portant sur des matières complexes et infiniment délicates, aurait gagné à avoir été mûrement étudiée et préparée en temps opportun.»

Le Département politique a proposé de l'autoriser à entreprendre immédiatement l'étude des questions de l'«Après-Guerre» envisagées d'un point de vue international, et à recourir pour cela, quand il en verra l'utilité, à la collaboration, tant des Administrations fédérales et cantonales compétentes, qu'à celle de spécialistes qualifiés pour la préparation de ces questions.

Le Département de l'Economie publique a présenté au sujet de cette proposition le co-rapport suivant:

«Il est hors de doute que les négociations de paix soulèveront, ou peuvent soulever, pour la Suisse certains problèmes d'ordre politique et économique que nous devons être préparés à résoudre. D'une part, il faut envisager des problèmes tels que celui de la neutralisation de la Savoie. D'autre part, il n'est pas impossible que des questions politiques surgissent aussi; mais ce sont certainement les questions économiques qui doivent être principalement étudiées.

»Si désirable qu'il paraisse d'entreprendre de pareilles études, il est difficile d'en préciser aujourd'hui les objets, car nous ne savons nullement dans quelles conditions, au point de vue économique et politique, la guerre prendra fin. Quoi qu'il advienne, la Suisse sera toujours la partie la plus petite et la plus faible et devra se contenter de ce que lui accorderont les Grands; il paraît très douteux qu'elle soit appelée à participer avec voix délibérative à une conférence éventuelle de la paix. Mais si l'on veut entreprendre aujourd'hui une pareille étude, certainement justifiée à l'égard de certains objets, il faudra distinguer nettement entre les questions:

»1. Le Département politique devra étudier les questions proprement politiques et réclamer à cet effet la collaboration de sa division des Affaires étrangères. Mais nous ne voyons pas très clairement dans quel sens il y a lieu aujourd'hui de diriger ces études, si nous ne voulons pas quitter le terrain solide de la réalité. De simples discussions théoriques, ayant souvent le défaut d'ailleurs de partir de telle ou telle supposition peut-être inexacte touchant l'issue de la guerre, ne nous seront d'aucune utilité.

»2. En ce qui concerne les conditions économiques, il faut constater d'abord que la représentation des intérêts économiques au dehors a été transférée au Département de l'Economie publique, car la Division du Commerce, précédemment subordonnée au Département politique, en était spécialement chargée. On n'imagine pas d'autre solution, l'étude des conditions économiques étant avant tout celle des futures relations commerciales de la Suisse. Au reste, dans son arrêté du 17 juillet 1917 concernant l'organisation du Département de l'Economie publique, le Conseil fédéral a autorisé ce département (art. 18) à prendre les mesures destinées à préparer assez tôt, au point de vue économique, la transition de l'état de guerre à l'état de paix; il l'a autorisé aussi à engager le personnel auxiliaire nécessaire à cet effet et à instituer des commissions. En application de cet article, nous nous sommes déjà mis, il y a quelque temps, en rapport avec M. le Conseiller national Frey, et nous avons l'intention, après en avoir conféré avec lui, de prendre ou de proposer au Conseil fédéral de nouvelles mesures. Cet examen devra porter sur deux points: sur la transition de notre économie interne à l'économie normale du temps de paix et sur l'organisation future de nos relations économiques internationales, qui, à l'avenir aussi, trouveront spécialement leur expression dans les traités de commerce.

8 OCTOBRE 1917

607

»Nous ne croyons pas qu'il soit possible de séparer l'étude de ces questions économiques du service de la Division du Commerce et des tâches qui lui incombent; le chef du Département politique serait placé en effet, avec son personnel de la Division des Affaires étrangères, devant une tâche impossible, s'il essayait de résoudre avec ce personnel les questions économiques; car il ne faut pas se faire d'illusions: même les fonctionnaires qui se trouvaient dans la carrière diplomatique ne sont pas en général préparés à cette tâche. Nous déconseillons donc de concentrer tous ces divers groupes de mesures à la Division des Affaires étrangères du Département politique, car c'est alors cette division qui dirigerait, et non le chef qui, d'après l'arrêté du Conseil fédéral actuellement en vigueur, change chaque année. Nous proposerions plutôt de procéder à un certain partage des différentes tâches et de demander au Département politique d'indiquer d'abord quels problèmes politiques devraient, selon lui, être l'objet d'études. Alors le Conseil fédéral, après que la question aurait été discutée par la délégation pour les Affaires étrangères, instituerait, le cas échéant, une commission; mais il ne faudrait pas oublier que des travaux spéciaux exigent des têtes et des personnes spéciales. De simples délibérations d'une commission, sans une bonne base de discussion préalable, ne mènent à aucun résultat.

»En ce qui concerne les tâches économiques, nous nous permettrons de dresser un programme le plus tôt possible et d'indiquer au Conseil fédéral dans quelle direction il y a lieu de procéder à une enquête. L'institution d'une seule et même commission pour les affaires économiques et politiques n'irait pas, selon nous, sans inconvénients. Une foule de courants différents devraient évidemment y être représentés, sans qu'elle offrît pour cela la garantie d'un travail vraiment utile. Nous estimons donc qu'avant que le Conseil fédéral prenne une décision définitive, les divers départements devraient encore examiner cette affaire d'une manière plus approfondie, puis présenter un rapport.»

Sur la base de ces deux rapports le Conseil fédéral a pris la décision suivante:

Tous les départements sont invités à désigner, d'ici à la fin de l'année, les questions de leur compétence qui, au point de vue des négociations de paix ainsi que des relations politiques et économiques de la Suisse avec d'autres Etats, présentent une importance capitale, ou qui, au point de vue de l'économie publique dans la période de transition et dans l'état de paix, exigent une étude spéciale.