

223

E 1005 2/2

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 28 septembre 1922*

III<sup>e</sup> Assemblée de la Société des Nations. Question autrichienne

Secret

Département politique  
Verbal.

M. le Conseiller fédéral Motta fait rapport oralement sur l'état des principales questions traitées par la III<sup>e</sup> assemblée de la Société des Nations et sur l'attitude de la délégation suisse. Ces questions sont:



1. La limitation des armements;
2. La protection des minorités;
3. L'augmentation du nombre des sièges au conseil;
4. La question autrichienne.

Sur la première et la troisième de ces questions, la délégation a présenté des rapports écrits et des propositions qui sont traitées d'autre part.<sup>1</sup>

La question de la protection des minorités, dans laquelle M. Motta a été nommé rapporteur par la 6<sup>e</sup> commission, a été liquidée de façon satisfaisante par une résolution unanime, et ne donne pas lieu à des remarques spéciales.

La *question autrichienne* est de beaucoup la plus importante pour nous et la plus difficile de celles soumises à l'assemblée actuelle de la Société des Nations. Avant de l'aborder au fond, M. Motta fait part au Conseil fédéral de la lettre qui lui a été adressée en date d'aujourd'hui par la commission des finances du Conseil des Etats et dans laquelle celle-ci déclare qu'ayant examiné la question d'un nouveau secours à l'Autriche elle est arrivée à la conclusion que, dans notre situation financière actuelle, il nous était impossible de consentir de nouveaux sacrifices en faveur de ce pays.

M. Motta remarque qu'en faisant cette démarche, la commission a méconnu le véritable caractère de la question, d'ordre politique plutôt que financier et qu'elle est sortie de ses attributions en prenant une pareille résolution sans même avoir entendu un représentant du Conseil fédéral.

Sur le fond de la question, l'orateur expose que l'étude du problème autrichien a été confié à une commission de cinq membres, composée de Lord Balfour, M. Hanotaux, le marquis Imperiali, M. Bénès et un représentant de l'Autriche, M. Grünberger ou le Chancelier Seipel. En outre, le comité des finances, dont fait partie M. Sarasin, a été chargé de l'étude de diverses questions techniques. Lord Balfour a aimablement communiqué à M. Motta le dossier complet des travaux du comité des cinq et du comité des finances.

Le comité des cinq a pris pour point de départ de ses délibérations cette idée fondamentale qu'une action de secours en faveur de l'Autriche devait avoir pour condition première et corollaire une garantie réciproque de l'indépendance et de l'intégrité territoriale et politique de l'Autriche.

Il a donc arrêté les termes d'une résolution portant en substance que les puissances contractantes, au moment où elles entreprennent d'aider l'Autriche, déclarent solennellement, tant dans l'intérêt de l'Autriche que dans celui de la paix générale, qu'elles respecteront l'indépendance, l'intégrité politique et territoriale et la souveraineté de l'Autriche, qu'elles s'interdisent de rechercher des avantages spéciaux d'ordre économique ou financier, qu'elles s'abstiendront de toute action en vue d'obtenir des résultats contraires à l'esprit de cette convention ou pouvant porter préjudice aux garanties stipulées envers tous et enfin qu'en vue d'assurer le respect de ces principes par toutes les nations contractantes elles s'adresseront au Conseil de la Société des Nations pour aviser aux mesures nécessaires, en promettant de se conformer à ses décisions.

---

1. Cf. n° 205; pour l'ensemble des questions, cf. *Rapport du Conseil fédéral à Assemblée fédérale sur la 3<sup>e</sup> Assemblée de la Société des Nations (du 22 décembre 1922) in: FF, 1923, vol. I, pp. 1-76.*

De son côté, l'Autriche s'engage à ne pas aliéner son indépendance et la souveraineté de son régime douanier et économique, et à s'abstenir de toute négociation à cette fin.

Ici, sur une question incidente posée par M. Schulthess, M. Motta déclare que, si la Suisse décide de participer à l'action de secours en faveur de l'Autriche, elle devrait apparemment souscrire à cette résolution et qu'elle pourrait le faire sans inconvénients, les garanties prévues étant dans l'intérêt général de la paix et sauvegardant aussi les nôtres. Mais pour le moment, la délégation suisse n'a été ni consulté officiellement sur ce pacte de garantie ni invitée à y souscrire. Elle ne le fera pas sans l'autorisation expresse du Conseil fédéral.

Six questions ont été soumises au comité des finances; elles concernent:

1. Les perspectives de rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Etat autrichien, et les mesures à prendre pour y arriver.
2. Montant, en couronnes-or, du déficit inévitable des finances autrichiennes durant la période transitoire.
3. Nature et valeur des garanties que l'Etat autrichien pourrait donner pour les crédits qu'il obtiendrait.
4. Projet de création d'une nouvelle banque d'émission.
5. Moyens de couvrir le déficit présumé durant la période de transition.
6. Conditions essentielles de tout contrôle à établir en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire et de la garantie des crédits.

Sur la *première question*, le comité a émis à l'unanimité l'opinion que si le gouvernement autrichien s'applique à réaliser les réformes nécessaires et s'il a la volonté et l'énergie, l'équilibre budgétaire pourra être rétabli dans deux ans. Comme mesures en vue d'obtenir ce résultat, le comité envisage spécialement la réforme des régies de l'Etat (postes, chemins de fer, douanes, tabacs etc.) qui devront dorénavant ou bien être gérées selon des principes commerciaux, ou bien être remises à des compagnies fermières, et une réduction de 30% du nombre des fonctionnaires publics.

*2<sup>e</sup> question.* Le comité évalue le déficit inévitable de la période transitoire à 260 millions de couronnes-or par année, soit à 520 millions pour une période de 2 ans, somme à laquelle il faudrait ajouter 130 millions pour le règlement de certaines avances et dettes courantes.

*3<sup>e</sup> question.* Le comité désigne comme garanties appropriées, les forêts et domaines de l'Etat, les régies du sel et du tabac, les douanes etc., en donnant les chiffres du produit probable de chacun de ces services.

*4<sup>e</sup> question.* A l'encontre du gouvernement autrichien, qui estime qu'une banque nouvelle d'émission devrait être dotée d'un capital de 100 millions de couronnes-or, le comité estime qu'un capital de 30 millions suffirait.

*5<sup>e</sup> question.* Le comité a subdivisé la période de transition de 2 ans en quatre sous-périodes, selon l'état de préparation et de réalisation de l'action de secours, et prévoit une graduation des mesures à prendre dans chacune de ces sous-périodes.

La *6<sup>e</sup> question* a fait l'objet d'un rapport rédigé par le secrétaire du comité, dont M. Motta donne lecture, et qui contient en substance les propositions suivantes: Le contrôle serait exercé sous l'autorité de la Société des Nations, par un seul contrôleur, nommé par le conseil de la Société des Nations et responsable envers

celui-ci, auquel il ferait rapport tous les 3 mois et auquel il y aurait appel contre les mesures prises par le contrôleur. D'autre part il serait institué un comité de représentants des puissances garantes qui se réunirait périodiquement et aurait le droit de réclamer du contrôleur tous les renseignements et explications, mais non de lui donner des instructions. Il appartiendrait au conseil de la Société des Nations de régler les rapports entre le contrôleur et le comité des puissances garantes, ainsi que de régler et surveiller les dépenses du contrôle, qui seraient à la charge de l'Autriche.

M. Motta remarque qu'un pareil contrôle ne pourra fonctionner de façon satisfaisante que si l'Autriche, en en reconnaissant la nécessité, est disposée à l'accepter et à le seconder loyalement. Cela paraît être le cas, le chancelier Mgr. Seipel a fait une déclaration en ce sens, ajoutant qu'il était prêt aussi, pour dissiper certains doutes touchant la solidité et la puissance du gouvernement actuel, à en élargir la base en y faisant entrer des représentants des différents partis.

M. Motta relate ensuite le cours des négociations qui se sont engagées sur les bases prémentionnées. Elles ont été suspendues il y a quelques jours, pour donner aux principales délégations intéressées le temps de recevoir les instructions de leurs gouvernements. La France et la Tchécoslovaquie ont d'emblée donné leur assentiment. L'Angleterre, d'abord opposée à l'action de secours, s'y est ensuite ralliée. Quant à l'Italie, le marquis Imperiali est allé à Rome consulter son gouvernement et doit rapporter sa réponse aujourd'hui. On présume qu'elle sera affirmative. Sous réserve de l'assentiment de l'Italie, on paraît avoir abouti pour l'instant au résultat suivant.

La somme nécessaire de 520 millions de couronnes-or serait réunie au moyen d'un ou de plusieurs emprunts dont les divers gouvernements participant à l'action de secours seraient garants, chacun jusqu'à concurrence de sa part contributive, et sans solidarité.

L'Angleterre, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie assumeraient chacune la garantie de 20% du montant total. Pour les 20% restant à couvrir, on compte sur la participation d'autres Etats intéressés, savoir notamment la Belgique, qui paraît disposée à prendre une part de 2½%, la Hollande, les Etats scandinaves, l'Espagne et aussi la Suisse. Les Etats participants nous considèrent en effet comme devant nous joindre à eux, comme voisins de l'Autriche, ayant un intérêt politique capital au maintien du statu quo territorial et au relèvement économique de ce pays. Jusqu'ici la délégation suisse n'a pas été invitée à se prononcer sur le principe et le montant de sa participation. Mais il est à prévoir qu'à la séance de samedi de l'assemblée plénière, en présentant son rapport et ses propositions, le comité des cinq fera appel aux Etats qu'il juge devoir participer à l'action de secours et que la délégation suisse pourra se voir obligée de faire une déclaration. Dans quel sens devra-t-elle être faite? C'est la question qui se pose maintenant.

Pour la résoudre, nous ne devons consulter que l'intérêt supérieur de notre pays. Cet intérêt nous commande-t-il de participer à l'action de secours en faveur de l'Autriche? L'orateur a la conviction profonde que cette question doit être résolue affirmativement. Nous ne sommes pas les maîtres de l'avenir et nous ne savons pas ce qu'il nous réserve. Si l'action de secours échoue, la situation en Autriche peut devenir catastrophale au point de provoquer des interventions étrangères. Qu'arrivera-t-il si un des Etats voisins de l'Autriche intervient et met

la main sur ce pays? Pourrions-nous assumer la responsabilité d'avoir contribué à ce résultat en refusant de participer à l'action de secours? Si nous consultons les sentiments de nos populations de la frontière en présence de l'éventualité d'une intervention italienne, par exemple, la réponse ne peut être douteuse. L'intérêt majeur du pays, dans cette question vitale, nous commande de participer à l'action, quelque lourd que soit le sacrifice financier à consentir. L'orateur ajoute que les autres membres de la délégation suisse, ainsi que M. Sarasin, membre du comité des finances, partagent entièrement cette manière de voir.

Quant à la mesure de notre participation, elle doit être honorable, sans toutefois excéder les forces de notre pays. De l'avis de M. Motta elle pourrait être fixée dans les limites du 4 au 6% du montant total; il s'agit donc pour nous d'assumer la garantie d'un emprunt de 20,8 à 31,2 millions de couronnes-or, soit 23,4 à 33,8 millions de francs.

Dans la discussion, M. le Conseiller fédéral Schulthess pose d'abord la question suivante: Les pays participant à l'action de secours pourront-ils porter en compte sur leur participation, c'est-à-dire prélever sur leurs parts de l'emprunt, les avances qu'ils ont déjà faites à l'Autriche ou certaines de ces avances? En ce qui concerne la Suisse, M. Schulthess ne pense pas qu'elle puisse porter en compte les 25 millions de sa première avance, dont le remboursement est différé de 20 ans. Mais il en est autrement en ce qui concerne les sommes dues par l'Autriche pour les soldes de comptes des administrations des postes et télégraphes et les avances à faire par la Suisse pour la continuation des travaux de redressement du Rhin, sommes qui s'élèvent à environ 9 millions de francs. Nous estimons que ces montants devraient être portés en compte sur le produit de l'emprunt. Mais la Tchécoslovaquie et l'Italie sont aussi créanciers de l'Autriche pour des sommes considérables. Si elles portent en compte leurs créances, que restera-t-il des 520 millions pour les besoins actuels de l'Autriche?

M. Motta fait observer que l'emprunt devrait donner un produit net de 520 millions de couronnes-or, qui serait mis à la disposition du contrôleur. Mais il paraît évident que ce dernier devra, une fois en possession de ce montant, régler les dettes courantes et exigibles telles que les soldes de compte des administrations des postes et télégraphes. Toutefois, l'orateur convient avec M. Schulthess que la question devra être entièrement élucidée et que l'arrangement à conclure devra exactement déterminer quelles créances pourront être imputées sur le montant de l'emprunt ou être réglées avec son produit.

M. Schulthess expose ensuite que selon l'avis de M. Heer, expert de la Société des Nations pour les questions économiques, une aide financière à l'Autriche ne pourra être efficace qu'à condition d'être accompagnée d'un assainissement des conditions économiques de ce pays. Seule une réforme économique fondamentale peut mettre l'Autriche en état de se suffire à la longue. On a l'impression dans les milieux informés que pour l'Autriche, il s'agit avant tout maintenant d'obtenir des crédits pour vivre au jour le jour, pour passer l'hiver prochain, que le gouvernement actuel n'a pas le pouvoir et la volonté de réaliser les réformes nécessaires et que sans un contrôle international serré, les crédits à accorder à l'Autriche le seront à fonds perdus.

L'orateur ne se dissimule nullement les dangers auxquels nous exposerait l'effondrement de l'Autriche. Mais les propositions qu'a exposées M. Motta ne lui

paraissent pas de nature à y parer efficacement et définitivement. C'est une solution boîteuse.

En outre, la déclaration à faire par les Etats participants lui paraît impliquer, surtout en son préambule, des engagements politiques et des garanties que nous ne pourrions pas assumer sans danger.

M. *Musy*. Il est hors de doute que nous avons un intérêt capital à ce que l'Autriche puisse subsister. Nous devons donc nous réjouir de voir les puissances entreprendre son sauvetage et il est de notre intérêt d'y participer, à condition que les mesures prises soient efficaces. Là est la question. L'avance à consentir, nous dit-on, servirait à couvrir les déficits budgétaires de l'Autriche pendant une période transitoire qu'on a fixée à deux ans, cela plus ou moins arbitrairement. L'essentiel serait de savoir si, passé ce terme, l'Autriche sera viable économiquement. Son avenir financier dépend de ses possibilités économiques. Il faut insister sur ce que notre participation à l'action de secours n'aura lieu qu'à condition que cette action apporte à la situation actuelle un remède certain et définitif et exiger que le problème soit examiné non seulement au point de vue financier et fiscal, mais avant tout au point de vue économique.

M. *Häberlin* partage l'avis de M. Musy, mais il ne croit pas possible d'obtenir la certitude absolue que l'Autriche soit viable économiquement. Il se demande cependant si notre intérêt ne nous commande pas de participer à l'action de secours, même sans garanties d'efficacité au-delà de deux ans et ne fût-ce que pour maintenir l'Autriche à flot provisoirement. Il s'agit de la sauver d'abord, et de prêcher ensuite. Mais l'Autriche devra elle aussi faire un effort sérieux pour se sauver. Les mesures préconisées par le comité des finances représentent un travail d'Hercule, que seul pourra accomplir un gouvernement puissant et fort de l'appui de tous les partis. Le danger est que le gouvernement, après avoir obtenu les crédits, soit impuissant à réaliser les réformes ou soit renversé dès qu'il essaiera de le faire. Nous devons obtenir de l'Autriche, avant l'ouverture des crédits, un programme positif et complet de réformes, dont la réalisation soit assurée.

M. *Chuard* considère aussi l'amélioration des conditions économiques comme essentielle pour atteindre le but du relèvement de l'Autriche. Se référant aux rapports de M. le Ministre Bourcart et de M. Schober, il croit que l'Autriche ne pourra baser une existence durable que sur les relations économiques avec ses voisins, spécialement avec les Etats successeurs. Notre intérêt vital est de l'y aider, et l'orateur se prononce en principe pour cette aide, sous réserve des conditions. Il considère aussi la participation prévue par M. Motta comme relativement forte, si on la compare avec celle de l'Italie.

M. *Scheurer* estime, quant au principe, que la question autrichienne nous touche de si près que nous ne pouvons pas nous en désintéresser et que, ne fût-ce que pour deux ans et pour gagner du temps, nous devons secourir l'Autriche. Il sera difficile sinon impossible de prédire à coup sûr que l'action de secours aura une efficacité définitive; cependant l'exposé Schober indique bien des possibilités de relèvement économique. Si nous restions à l'écart de l'action de secours, nous n'aurions plus voix au chapitre dans une question à laquelle nous sommes intéressés au premier chef. Cependant nous devons naturellement poser nos conditions et prendre toutes les précautions possibles en vue de rendre la solution définitive. L'opposition qu'on voit poindre provient de ce que le public et les Chambres

4 OCTOBRE 1922

607

n'ont pas encore saisi toute l'importance politique du problème. Le parlement et l'opinion publique devront être éclairés sur ce point.

M. le président *Haab* fait encore observer qu'une fois notre assentiment donné en principe, les réserves que nous pourrions faire n'auront pas grande utilité et que nous serons liés purement et simplement, car nous n'avons pas à notre disposition, comme les grandes puissances ou la Tchécoslovaquie, des moyens de pression efficaces pour obtenir l'observation de nos conditions. Aussi nos instructions doivent-elles être d'emblée d'autant plus strictes et nos précautions plus grandes.

Répondant à diverses objections, M. *Motta* relève que le projet de déclaration des puissances garantes n'implique pas de notre part des engagements ou des garanties d'ordre politique de nature à entraver notre liberté d'action ou à nous faire sortir de notre politique traditionnelle. Il comporte seulement, pour toutes les puissances garantes, la politique des mains nettes. Quant au programme positif de réformes que M. *Häberlin* a réclamé, il est prévu dans un projet de déclaration que l'Autriche aurait à faire et que sa délégation a accepté. M. *Motta* donne lecture de ce projet qui paraît satisfaire à tous les desiderata, au point de vue des réformes à accomplir, du contrôle et des garanties.

Dans la suite de la discussion, sur la question de l'intervention de la commission des finances, tous les orateurs admettent avec M. *Motta* qu'elle était intempestive et injustifiée et qu'elle constitue une ingérence inadmissible dans les compétences du Conseil fédéral. Toutefois il est nécessaire d'éclairer les cercles parlementaires sur les intentions du Conseil fédéral et sur les motifs qui détermineront son attitude, tout en réservant sa décision, et à cet effet il y a lieu d'organiser une conférence d'information.

La discussion aboutit aux conclusions suivantes:

1. M. *Motta* ne fera pas pour le moment à la Société des Nations une déclaration comportant une adhésion de principe à l'action de secours et pouvant lier la Suisse.

2. La Chancellerie fédérale convoquera les chefs de groupes et les présidents des commissions des finances des deux Chambres à une conférence qui aura lieu mardi 3 octobre à 15 heures, salle n° 3 du palais du parlement. Le Conseil fédéral y sera représenté par M. le Président *Haab*, MM. les Conseillers fédéraux *Motta* et *Musy*.