

21 AVRIL 1933

639

261

2001 (C) 5/99

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères
du Département politique, M. de Stoutz, aux Légations de Suisse*

Confidentiel
Circulaire CD

Berne, 21 avril 1933

Nous profitons du bref répit que nous laisse la Conférence de *[sic!]* la limitation et de la réduction des armements pour vous donner un aperçu de son activité et vous faire connaître, aussi succinctement que possible, comment nous envisageons la situation présente.

Ouverte le 2 février 1932, la conférence a commencé ses travaux par une discussion générale sur les problèmes à traiter. Ceux-ci se trouvaient déjà posés en partie dans le projet de convention¹ élaboré, après des années de laborieux efforts, par la Commission préparatoire.

Ce projet avait été minutieusement examiné par le Département politique et le Département militaire, ce qui avait permis au Conseil fédéral de donner des instructions² assez détaillées à sa délégation sur les principales questions de principe.

La discussion générale a été extrêmement nourrie, la plupart des délégations – et il y en avait soixante – ayant tenu, comme on le comprend, à faire entendre leur voix sur le problème sans doute le plus important, le plus vaste et le plus complexe qui ait jamais été traité, en période de paix, au sein d'une conférence internationale. Quarante-neuf orateurs montèrent à la tribune. Le débat général fut clos le 24 février.

Le chef de la délégation suisse, M. Motta, qui avait été désigné comme président d'honneur de la conférence en sa qualité de Président de la Confédération, prit la parole le 16 février³. Il montra que la conférence était devenue une nécessité commandée d'ailleurs par le Pacte de la Société des Nations⁴. Après avoir fait toute une série de suggestions concrètes sur lesquelles nous reviendrons, le chef de la délégation suisse exprima l'avis que cette conférence ne serait qu'une première étape dans la voie du désarmement et que, cette étape franchie, aucun gouvernement ne pourrait plus «regarder en arrière pour revenir au point de départ». A cette occasion déjà, M. Motta ne craignit pas de toucher à la délicate question de la révision des traités. «Il peut se présenter des situations intenable, déclara-t-il; il peut même y avoir des traités que les érosions du temps et les modifications incessantes de la vie sociale vident de leur contenu. La vie, toute la vie obéit à un rythme déterminé par un certain équilibre entre les forces de conserva-

1. *JO. SDN, février 1931, pp. 317ss.*

2. *Cf. n° 143.*

3. *Les discours se trouvent résumés dans le Journal de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.*

4. *Selon l'article 8. Cf. aussi n° 132, n. 3.*

tion et les forces d'innovation. Tel est le sens profond de l'article 19⁵ du Pacte. La Société des Nations n'est pas seulement la gardienne du droit existant; elle est, par son but et sa vocation, l'institution qui prépare le droit nouveau et aide à corriger, à modifier les situations dangereuses qui, sans elle, aboutiraient aux formidables explosions politiques dont le vrai nom est la guerre.» Il termina en soulignant le caractère essentiellement défensif de notre armée, défensif, non pas seulement par les intentions – ce qui ne suffirait pas, car tous les Etats prétendent que leur armée n'a qu'un but de défense – mais défensif surtout par son organisation et son matériel. L'armée suisse est un modèle par le fait qu'elle est dépourvue de toute arme véritablement agressive comme les chars d'assaut, les canons mobiles de grand calibre et les avions de bombardement. Notre délégation était ainsi une des premières à insister sur un aspect du problème qui avait été jusque-là laissé dans l'ombre malgré les justes remontrances de l'Allemagne qu'on avait précisément dépouillée de ces armes en raison de leur caractère particulièrement offensif ou agressif. Quelques semaines plus tard, la question du désarmement qualitatif devait donner lieu à un important débat au sein de la conférence.

[...]⁶

La discussion générale close, la conférence constitua, afin d'aborder l'examen du projet de convention et des propositions complémentaires, plusieurs grandes commissions (Commission générale, Commission politique, Commission terrestre, Commission navale, Commission aérienne et Commission des dépenses de défense nationale). Ce que fut le travail de ces commissions jusqu'à l'approche de Pâques, on ne le sait que trop. On en a peut-être exagéré la stérilité. Le fait est néanmoins qu'au 19 mars, jour où la conférence s'imposa la première trêve pascale, le problème du désarmement demeurait aussi entier que le 2 février. Aucun progrès n'avait été réalisé. Il est même permis de dire, à certains égards, qu'on avait reculé, car les difficultés à vaincre s'étaient plutôt accumulées sur le chemin. On s'ajourna, en somme, dans la confusion, mais, comme, d'un autre côté, l'immense complexité du problème n'avait fait que se manifester davantage au fur et à mesure que se déroulaient les discussions entre experts dont la loquacité ne laissait hélas! rien à désirer, personne ne se montra trop surpris ni trop chagrin de ce premier aveu d'impuissance.

[...]⁷

En juillet, la situation était telle qu'il ne restait plus à personne l'espoir d'entrer dans la voie des réalisations. Les chaleurs d'ailleurs étaient là; il fallait s'ajourner. L'important était de le faire dans des conditions qui ne portassent pas trop préjudice à la Conférence du désarmement. Il convenait donc d'essayer à tout prix de tempérer le pessimisme ambiant. Sir John Simon⁸, qui a toujours joué un rôle de

5. L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

6. Les propositions suisses, qui sont énumérées ensuite, se trouvent déjà reproduites au n° 222.

7. La circulaire présente les différents plans présentés jusqu'en été à la conférence et l'accueil qui leur a été réservé, ainsi que les positions défendues par la Suisse (Cf. n° 222).

8. Secrétaire d'Etat au Foreign Office, deuxième délégué de la Grande-Bretagne à la conférence.

«leader» à la conférence, fut chargé d'établir, d'accord avec les représentants des grandes puissances, un projet de résolution qui ajournerait la conférence, mais en marquant les points sur lesquels un accord semblait possible ou à peu près réalisable. La tâche de Sir John Simon fut reprise dans la suite par M. Bénès⁹, le rapporteur général de la conférence, le Secrétaire d'Etat britannique ayant bientôt été accaparé, dans son pays, par d'autres besognes pressantes.

C'est à ce moment-là que se constitua, sur l'initiative de la délégation espagnole, le fameux groupe des «huit» dont la presse a fréquemment parlé (Espagne, Suède, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Belgique, Tchécoslovaquie et Suisse). A vrai dire, ce groupement n'a pas été véritablement organisé; sa constitution n'a pas été le fruit d'échanges de vues ou de longues méditations. Il avait un caractère purement occasionnel en ce sens qu'il poursuivait un but déterminé dans des circonstances nettement déterminées. Il s'agissait d'exercer, entre huit pays n'appartenant pas aux grandes puissances, une influence utile sur le contenu même de la résolution d'ajournement de la conférence. L'idée de M. de Madariaga¹⁰, qui a souvent présidé ce groupe des «huit», était que le désarmement n'intéressait pas seulement les grandes puissances et que les petits Etats, surtout ceux qui se rattachaient à des conceptions démocratiques sensiblement analogues, devaient avoir également voix au chapitre dans l'établissement d'un acte qui devait être à la fois le bilan et le programme futur de la conférence. La Suisse participa avec une certaine réserve à ces discussions particulières. Elle ne crut pas toutefois pouvoir se dérober à l'appel qui lui avait été adressé. Bien que la méthode de travail improvisée par l'Espagne, pour des motifs d'ailleurs honorables, ne fut pas entièrement conforme à la ligne de notre politique générale au sein de la Société des Nations, politique inspirée avant tout de neutralité et d'indépendance, nous avons pensé que si, dans certaines circonstances données, notre collaboration pouvait être utile à la cause du désarmement, nous devons la donner. L'idée de neutralité ne saurait être, en effet, exclusive, en tout et partout, de solidarité.

L'action des «huit» eut bien quelque influence sur la rédaction de la fameuse résolution du 23 juillet¹¹, mais le résultat obtenu fut, il faut en convenir, disproportionné à l'effort fourni. C'était d'autant plus inévitable que, même au sein du groupe des «huit», des divergences de vues se manifestèrent ...

[...]

Au cours de la discussion générale, les «huit» s'employèrent, en particulier, à faire prévaloir le principe de la prohibition du bombardement et de la guerre chimique, ainsi que celui du contrôle de la fabrication des armes et munitions de guerre, qu'elle fût privée ou d'Etat. Dans la séance du 21 juillet, le chef de la délégation suisse rompit, en particulier, une lance en faveur de l'interdiction totale du bombardement aérien. Il exprima le regret qu'à cet égard, la résolution fût aussi timide, tout en manifestant l'espoir que la conférence se montrerait plus hardie à

9. *Ministre tchèque des Affaires étrangères.*

10. *Troisième délégué de l'Espagne à la Conférence.*

11. *Journal de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, 26.7.1932, pp.964ss.*

la reprise de ses travaux. «Si la conférence, déclara M. Motta, n'a pas le courage de proclamer cette interdiction totale, elle risque de consigner sur le papier des déclarations belles et humanitaires, mais qui, un jour, hélas! seront démenties par les faits. Il faut immédiatement et nécessairement tirer quelques conséquences du principe: abolition des avions de bombardement; prohibition des autres avions et hydravions et, d'une manière générale, des aéronefs au-dessus d'un poids unitaire déterminé, et il faut que le poids qui sera considéré comme licite soit le plus bas possible ... Il faut ensuite avoir le courage de proclamer que certains dispositifs doivent être prohibés; que les projectiles qui servent aux bombardements aériens doivent également être interdits et, enfin, comme conséquence obligée, proclamer que les Etats n'ont plus le droit d'entraîner leurs troupes aux bombardements aériens.»

La résolution du 23 juillet était loin d'être satisfaisante; elle fut néanmoins adoptée par la conférence, à la suite d'un vote mémorable, un peu par lassitude et aussi parce qu'on ne voyait guère – les positions des grandes puissances étant prises – la possibilité de l'améliorer sensiblement dans les conjonctures politiques existant à ce moment-là. C'était un pis-aller, mais un pis-aller qui contenait cependant beaucoup de bonnes intentions, du moins sur le papier. Tout compte fait et compte tenu surtout du grand effort de bonne volonté qui, malgré tout, s'affirmait dans la résolution, on pouvait quand même prêter encore quelque crédit à la conférence. Certains Etats perdirent toutefois patience. Tandis que l'Allemagne et la Russie votaient contre la résolution en arguant de son insuffisance, l'Italie, après un discours très critique du général Italo Balbo¹², se confina dans l'abstention, suivie par sept autres Etats. La conférence allait suspendre ainsi ses travaux dans des conditions qui n'auguraient pas favorablement de l'avenir. Les perspectives étaient d'autant plus sombres que le premier délégué allemand¹³ avait fait savoir, par une déclaration qui avait fait sensation, que l'Allemagne renoncerait à participer à la conférence jusqu'au jour où elle recevrait des assurances précises sur la question de la «*Gleichberechtigung*».

[...]

Nous n'avons pas à nous prononcer sur la légitimité du point de vue allemand. La délégation suisse avait reçu pour instructions de s'abstenir de toute manifestation en cette matière¹⁴. Il est permis de dire cependant que la position juridique de l'Allemagne est très forte ...

Dès le mois de septembre, le Bureau de la conférence avait repris ses travaux pour examiner, conformément au mandat qui lui avait été décerné par la résolution du 23 juillet, diverses questions importantes comme le contrôle, la guerre chimique, la fabrication privée et d'Etat des armes et matériels de guerre. Le 4 novembre, il avait été saisi du plan constructif français à la suite d'un exposé détaillé

12. *Ministre italien de l'Air, troisième délégué de son pays à la conférence.*

13. *R. Nadolny.*

14. *Cf. aussi E 2001 (C) 5/174. Discussion sur les instructions à donner à la délégation suisse à la XIII^e Assemblée de la SdN, 16 septembre 1932.*

de M. Paul-Boncour¹⁵. Le 17 du même mois, Sir John Simon répondait au plan français en lui opposant un plan concret de désarmement, qui n'a pas fait beaucoup de bruit, mais qui nous avait paru digne d'attention. Toutes ces discussions ne manquaient pas d'intérêt, mais il était évident que, l'Allemagne absente, rien de sérieux ne pouvait être réalisé dans la voie du désarmement. La Grande-Bretagne s'était émue de cette situation et, grâce à des trésors de diplomatie, elle parvint à trouver une formule qui obtint l'agrément de la France tout en permettant à l'Allemagne de reprendre sa place à Genève.

[...]

La Commission générale de la Conférence du désarmement fut tout exprès convoquée, le 14 décembre, pour prendre acte de cet accord. Elle félicita, dans une résolution, M. Macdonald¹⁶ du succès de ses efforts pour accueillir ensuite «avec satisfaction la déclaration selon laquelle les cinq puissances sont résolues à collaborer, à la conférence, avec les autres Etats qui y sont représentés, pour s'efforcer, sans délai, d'élaborer une convention qui réalisera une réduction substantielle et une limitation des armements avec des dispositions pour sa révision ultérieure en vue de réductions nouvelles».

L'accord du 11 décembre 1932 n'a pas été à l'abri de toute équivoque. L'Allemagne prétend qu'elle s'est libérée des fers dans lesquels on l'avait mise à Versailles; la France rétorque – et le texte de l'accord parle en sa faveur – que la libération n'est que conditionnelle, puisque le régime de sécurité auquel elle a subordonné l'égalité de droit n'a pas encore vu le jour. Quoi qu'il en soit, l'Allemagne a obtenu gain de cause sur le principe. C'est, pensons-nous, ce qu'elle désirait surtout obtenir. Elle est sortie de prison; elle n'y rentrera plus. Les discussions qui se poursuivront dans la suite sur les modalités d'application ne feront que mettre en relief cette constatation.

La conférence, qui devait reprendre ses travaux en décembre, puis en janvier, ne les reprit effectivement que le 2 février, jour anniversaire de son ouverture. Les événements auxquels nous nous référons sont si récents que nous pourrions être très brefs.

[...]

A la Commission politique, le plan français ne tarda pas à entrer en agonie. L'Italie, l'Allemagne, voire la Belgique déclarèrent sans ambages qu'elles n'accepteraient jamais d'entrer, sans la Grande-Bretagne, dans une combinaison de ce genre. Ces déclarations retentirent comme un glas funèbre dans la commission. Le projet français s'écroulait. Les espoirs de la conférence aussi. L'heure était critique. C'est alors qu'intervint M. Macdonald. Il intervint en sauveur, le projet que vous connaissez à la main. Son succès fut considérable. Qu'on le veuille ou non, son discours du 16 mars à la Commission générale comptera, quoi qu'il arrive, parmi les grandes dates de la conférence.

[...]

15. *Délégué de la France à la Commission préparatoire du désarmement, vice-président de la délégation française à la Conférence sur la réduction et la limitation des armements.*

16. *Premier Ministre de Grande-Bretagne, chef de la délégation britannique à la conférence.*

Après un examen du projet britannique par la délégation suisse que nous avions convoquée tout exprès à Berne et après discussion au sein du Conseil fédéral¹⁷, il avait été décidé que la Suisse accepterait le plan Macdonald comme base de discussion. Nous pouvions l'accepter d'autant plus facilement qu'il ne soulevait d'objections de notre part que sur un point, soit sur le chiffre auquel était limité notre contingent d'aéronefs militaires (75). Notre Etat-major général nous a représenté que, pour un pays dans la situation de la Suisse, une force aérienne de 150 aéronefs serait un minimum. Ses arguments nous paraissent si convaincants qu'il ne nous sera sans doute pas très difficile d'obtenir, le cas échéant, un relèvement de notre contingent. On a d'ailleurs peine à comprendre que la Belgique ait obtenu du premier coup le double du chiffre attribué à la Suisse, et il nous échappe totalement pourquoi des pays comme la Norvège et la Suède moins exposés que nous à des dangers d'agression reçoivent un nombre égal d'escadrilles.

Cette question d'ordre technique n'était pas de nature à changer nos sentiments à l'égard de la proposition britannique. Aussi, dans la séance de la Commission générale en date du 24 mars, M. Motta, en sa double qualité de président d'honneur de la conférence et de chef de la délégation suisse, s'est-il prononcé en faveur du plan Macdonald comme base de discussion.

[...]¹⁸

Puisque nous en sommes venus à parler incidemment de la Commission des effectifs, il nous paraît utile de relever, en passant, qu'elle se trouve saisie, en effet, d'une proposition de la Suisse tendant à soumettre les armées de milices à un régime spécial. Cette proposition, qui avait déjà été formulée par nous l'an dernier¹⁹, a été récemment renouvelée lors de la discussion générale du projet français d'uniformisation des armées sur la base d'un service à court terme et à effectifs réduits. Pour ce qui est du service à court terme, nous pouvons servir d'exemple à chacun; en ce qui concerne les effectifs, nous ne pourrions accepter de réduction sans porter un coup mortel à notre organisation militaire. Un système de défense fondé sur le principe des milices est incompatible avec une réduction des effectifs. L'armée de milices, celle qui, comme la nôtre, présente véritablement les caractéristiques essentielles de la milice (ni unités ni cadres permanents) tire sa véritable force et nous dirions même sa raison d'être du principe du service obligatoire. Le principe est inscrit dans notre Constitution²⁰, nous l'y laisserons, et, à cet égard, nous sommes certains de gagner la compréhension générale de la Conférence du désarmement. De fait, personne ne songe sérieusement, à l'étranger, à réduire les armements d'une petite armée comme la nôtre. Chacun comprend les particularités vraiment uniques de l'armée suisse, et, si nous rencontrerons peut-

17. *PVCF du 24 mars 1933* (E 1004 1/339).

18. *La circulaire présente l'accueil réservé au plan britannique. Elle examine ensuite le travail de la Commission des effectifs qui n'a pu aborder en profondeur aucun problème, à l'exception du régime spécial des armées de milices posé par la Suisse. Aussi cette dernière, contre la France, la Pologne et la Petite Entente, s'est-elle prononcée pour l'ajournement des travaux.*

19. *Cf. n° 222, A.*

20. *Article 18.*

être quelque résistance à l'adoption de certains principes qui nous sont chers, c'est à la crainte de voir ces principes généralisés dans de grandes armées que nous le devons. Il est certain, en effet, que, si la France restait résolue à faire triompher l'idée du service à effectifs réduits, elle ne se déclarerait pas satisfaite au cas où, pour ne rien sacrifier au principe du service obligatoire, une grande puissance manifesterait l'intention d'adopter un type d'armée calqué sur le modèle suisse. Ces craintes n'ont d'ailleurs rien d'hypothétique; des représentants à Genève de l'Etat-major français ne nous ont pas caché leur manière de voir à ce sujet.

[...]²¹

... Il faut en prendre son parti: ce n'est qu'au prix de longs efforts et de prudentes lenteurs que l'on peut progresser dans la voie de l'organisation de la paix.

Si, à cet égard, le projet Macdonald nous paraît réaliser un progrès dont il y aurait lieu de se féliciter et auquel nous pourrions, pour notre part, nous associer sans beaucoup d'hésitation, il serait permis de se demander jusqu'à quel point notre neutralité risquerait d'être affectée par le régime proposé. Vous aurez constaté que, selon l'article 4 du projet Macdonald, la conférence des Etats peut valablement prendre ses décisions à la majorité des pays autres que les parties au différend, à la condition que cette majorité comprenne l'unanimité des grandes puissances. Est-ce à dire que, dans certains cas, nous pourrions être «majorisés» et être amenés à nous conformer à des décisions qui nous obligeraient à rompre avec les principes traditionnels de notre neutralité tels qu'ils ont été reconnus par la Déclaration de Londres du 16 février 1920²²? Nous ne le pensons pas, car il n'a certainement pas été dans l'intention des auteurs du plan britannique de modifier quoi que ce soit à la situation spéciale qui a été faite à la Suisse au sein de la Société des Nations. Pareille dérogation à l'ordre international établi ne saurait découler d'une simple interprétation; elle devrait être expressément statuée. Le cas échéant et si le besoin s'en faisait sentir, il suffirait, nous en sommes convaincus, d'une simple déclaration de la délégation suisse pour dissiper tout malentendu à cet égard.

Pour cette dernière raison et pour celles que nous avons indiquées plus haut, nous ne voyons pas l'utilité de proposer de nous-mêmes des amendements à la partie I du projet britannique. Cette partie, on ne le sait que trop, est imparfaite et insuffisante, mais, comme elle semble constituer présentement un maximum politique, ce serait, somme toute, faire plus de mal que de bien que de se livrer à la tentative facile de l'améliorer. Un amendement formel aurait l'air d'une critique, et, dans un problème comme celui-là, qui vise avant tout les grandes puissances, un petit pays comme le nôtre agirait plus sagement en ne se mettant pas trop en avant. Bien entendu, nous nous réserverions de prendre position à l'égard des amendements qui pourraient être ultérieurement présentés.

21. Parmi les questions soulevées par le plan MacDonald, celle de la sécurité appelle de la part de la Suisse nombre d'observations de forme et de fond, d'autant plus que les délégations doivent faire parvenir par écrit, au plus tard le 20 avril 1933, leurs propositions d'amendements.

22. FF, 1920, I, pp. 343ss.

Nous avons d'ailleurs un autre motif de nous abstenir, et ce motif tient à l'instabilité de la situation politique actuelle. ...

[...]

Un comité spécial, dont la Suisse ne fait pas partie, s'est aussi occupé, au cours de nombreuses séances et conformément à la résolution du 23 juillet, de la réglementation du commerce et de la fabrication privée et d'Etat des armes et des matériels de guerre. Ici encore, les difficultés d'accord sont telles qu'on ne voit, à l'heure actuelle, aucune issue certaine vers une solution raisonnable acceptable pour tous. Pour le moment, les Etats ont été invités à répondre à un questionnaire élaboré par le comité. La Suisse s'est déjà exécutée. Nous sommes les premiers à reconnaître l'importance particulière de ce problème, car les limitations de matériels seraient assez illusoire si chaque Etat avait licence d'entretenir et de développer à son gré des usines qui pourraient lui procurer, en cas de besoin, les matériels abolis. Un sérieux contrôle est à tout le moins nécessaire. Nous nous demandons toutefois s'il sera possible de régler définitivement la question avant la clôture de cette première Conférence du désarmement. Il serait désirable, certes, d'aboutir, à bref délai, à un résultat concret en ce domaine, mais nous serions déjà heureux, pour notre part, si l'on parvenait, comme premier résultat et dans le cadre du projet britannique, à un certain nombre de limitations précises étayées d'un système de contrôle impartial et efficace²³.

23. Réunies par l'Association suisse pour la Société des Nations, un certain nombre de sociétés et d'Eglises ont constitué une commission d'étude suisse pour la lutte contre les industries de guerre qui demande aux autorités de réserver la fabrication d'armes et de munitions par la Confédération à la seule défense nationale, d'interdire toute exportation d'armes et de munitions de la part de fabriques qui ne travaillent pas pour la défense nationale et de contrôler sévèrement l'exportation complémentaire des fabriques autorisées à produire des armes et des munitions.

Le Conseil fédéral répond qu'il paraîtrait prématuré d'examiner le problème du contrôle en Suisse de la fabrication du matériel de guerre aussi longtemps qu'il reste un espoir de voir la Conférence du désarmement régler, sur un plan international, la fabrication privée et d'Etat des armes et munitions (PVCF du 4 décembre 1933 E 1004 1/343).