

Département Politique Fédéral
Division des Affaires Etrangères

B.56.13.6.8.d. CD.
A.21.2.2. Série B No 3.

21. April 1933. tint
Berne, le 21 avril 1933.

Confidentiel.

Monsieur le Ministre,

Nous profitons du bref répit que nous laisse la Conférence de 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 convention 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 instructions 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

A la Légation de Suisse,

Berlin
Bruxelles
Buenos-Aires
La Haye
Madrid
Paris
Rio de Janeiro

Rome
Stockholm
Varsovie
Washington

*) Athènes
Belgrade
Bucarest
Istanbul
Londres
Prague
Tokio
Vienne

**) Montréal
Shanghai

BAr

1



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 février. Il montra que la conférence était devenue une nécessité commandée d'ailleurs par le Pacte de la Société des Nations. 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 revision 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 conservation et les forces d'innovation. Tel est le sens profond de l'article 19 du Pacte. La Société des Na-

tions 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.

Au cours de la discussion générale, une foule d'idées, de suggestions, de propositions, de projets furent jetés dans le débat. Leur intérêt résidait moins dans la nouveauté qui pouvait s'attacher à l'un ou l'autre d'entre eux que dans la possibilité

qu'ils offriraient de déterminer l'attitude respective des délégations dans le domaine du désarmement. Nous ne pourrions guère en faire ici l'inventaire. Il nous suffira d'indiquer les propositions qui se dégagent du discours du premier délégué de la Suisse. Ces propositions - qui ont d'ailleurs, comme les propositions des autres délégations, fait l'objet d'un document spécial de la conférence - peuvent être énoncées ainsi qu'il suit:

1. Adoption, comme base de discussion, du projet de convention élaboré par la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement.
2. Interdiction de dépasser, à l'avenir, le niveau actuel des armements, celui-ci devant être considéré, en tout état de cause, comme un point de départ.
3. Application de la méthode de la limitation budgétaire en général et de la limitation directe pour certaines catégories de matériels, les modalités d'application de ces deux méthodes aux armements terrestres, navals et aériens demeurant réservées.
4. Assujettissement de l'aéronautique civile à un régime de contrôle international.
5. Introduction de la publicité la plus large en matière d'armements.
6. Prohibition des armes à caractère essentielle-

5.

ment agressif comme conséquence du traité de renonciation à la guerre, interdiction visant notamment l'artillerie lourde, les chars d'assaut et les avions de bombardement.

7. Prohibition de certaines formes de guerre.

- a) Prohibition sans réserve de la guerre chimique et bactérienne;
- b) Prohibition des bombardements aériens;
- c) Prohibition des bombes incendiaires.

8. Adoption d'accords s'étendant aussi bien au commerce qu'à la fabrication privée et d'Etat d'armes, de munitions et de matériels de guerre.

9. Constitution d'une Commission permanente du désarmement chargée, en particulier, de veiller à l'exécution de la convention à conclure et de préparer les conférences futures sur le désarmement.

Ces suggestions n'avaient évidemment aucun caractère limitatif. La délégation suisse se réservait, en conséquence, d'en préciser la portée ou de formuler de nouvelles suggestions, tant en ce qui concerne les méthodes de limitation et les prohibitions qu'en ce qui concerne les accords destinés à assurer le règlement des différends internationaux et, d'une façon générale, à consolider les bases de la paix.

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.

Pendant cette première prise d'armes, le projet français dit "plan Tardieu" dominait les travaux, mais, chose curieuse, jamais la délégation française n'en demanda la discussion. Elle préférait se réserver, et aucune délégation - pas même les délégations qui recevaient plus ou moins leur inspiration de Paris -

n'éprouvait un besoin pressant de passer au crible d'un débat de fond un projet dont le caractère chimérique, sur des points essentiels, sautait aux yeux. Qu'il nous suffise de rappeler que le projet français préconisait, en particulier, la création d'une "force de police internationale pour prévenir la guerre". Cette force de police devait, dans l'idée de ses protagonistes, être mise à la disposition du Conseil de la Société des Nations. C'est le Conseil qui, en cas de danger d'agression, en eût ordonné la mise sur pied de guerre. Or, dans une organisation comme la Société des Nations, qui ne saurait avoir, du moins à l'heure actuelle, le caractère d'un super-Etat - et personne, en France, que nous sachions, n'a jamais entendu lui conférer ce caractère - un organe comme le Conseil de la Société des Nations ne peut prendre ses décisions qu'à l'unanimité. Il doit donc être unanime pour mobiliser la force de police internationale. Mais si, au moment du danger, voire au moment où se déclenche une agression, il suffit d'une voix dissidente au Conseil pour empêcher l'intervention de l'armée de la Société des Nations, où est la garantie désirée par la France, où est la sécurité ? Nous n'avons jamais entendu quelqu'un, du côté français, réfuter cette objection pourtant capitale.

Le 15 mars, soit à la veille de s'ajourner, la conférence avait encore constitué, sur l'initiative de la Pologne, une commission dite du désar-

mement moral. La commission, qui comprenait une vingtaine de membres et où la Suisse était représentée, fut présidée, comme vous le savez, par M. Perrier, alors Conseiller national. Cette commission a adopté, en première lecture, un projet d'accord sur la formation des jeunes générations (méthodes et programmes d'enseignement, manuels scolaires et publications, échanges et voyages d'élèves et d'étudiants, équivalence des grades universitaires, échange de professeurs, etc.), la collaboration des milieux intellectuels (travaux de coordination accomplis par l'Organisation de coopération intellectuelle, question du théâtre, diffusion des oeuvres constituant le patrimoine commun de l'humanité, activité des organisations internationales, etc.), l'utilisation des moyens techniques de diffusion (radiodiffusion, cinématographe), etc. etc. La commission, qui devait reprendre son projet en seconde lecture et étudier ensuite d'autres problèmes, celui de la presse (répression des fausses nouvelles), par exemple, ne s'est plus réunie depuis juillet dernier. La raison en est simple. Le désarmement moral ne peut marcher que de pair avec le désarmement matériel. Or, dans l'état où se trouve actuellement le désarmement matériel, le désarmement moral n'a aucune chance de s'imposer. Mieux vaut donc que chôme, pour le moment, la commission spéciale, dans laquelle la délégation suisse avait d'ailleurs joué un rôle en vue.

Son congé de Pâques expiré, la conférence reprit ses séances le 11 avril. Sa physionomie avait changé. La légion de délégués et d'experts qui, le 2 février, avait été mobilisée dans les arènes de Genève avait quelque peu fondu à la chaleur des discussions passées. Ayant renoncé à l'espoir d'élaborer une convention en deux ou trois mois, pressentant déjà la longue guerre d'usure dont la conférence allait être le théâtre, beaucoup de gouvernements, pressés d'ailleurs par des difficultés financières que la crise persistante rendait de plus en plus onéreuses, avaient déjà mobilisé bon nombre de ces pacifiques combattants. Ce phénomène de réduction des effectifs alla d'ailleurs s'accroissant au fur et à mesure que se prolongeaient les travaux.

Pour ce qui est de la délégation suisse, la plupart de ses membres ont pu regagner aussi leur foyer dès le mois de juin. En travaillant depuis lors avec des effectifs extrêmement réduits, nous avons pu réaliser de larges économies sur les crédits qui nous avaient été alloués par les Chambres.

Comme la procédure suivie jusqu'alors avait donné les résultats qu'on sait, il avait été préalablement décidé qu'au lieu d'attendre la toile de Pénélope que les experts étaient en train de tisser, la Commission générale "siégerait d'une façon continue jusqu'au moment où elle aurait réalisé suffisamment de progrès, au point de vue des décisions à prendre sur les ques-

tions de principe, pour permettre aux commissions spéciales de poursuivre avec fruit leurs travaux". La discussion s'ouvrit sur l'initiative américaine relative à l'abolition des armes dites agressives. La délégation américaine, par la bouche de M. Gibson, ambassadeur à Bruxelles, proposait notamment la destruction des tanks et des canons mobiles d'un calibre supérieur à 155 millimètres, ainsi que l'interdiction de l'emploi des gaz dans la guerre. Elle estimait qu'en établissant "une supériorité constante de la défense par rapport à l'attaque, on augmenterait, dans tous les peuples, le sentiment de la sécurité". Immédiatement après M. Gibson, M. Motta monta à la tribune pour saluer la proposition généreuse et positive des Etats-Unis. Il déclara cependant que cette proposition lui paraissait trop modeste encore et insista sur la nécessité d'étendre la prohibition aux avions de bombardement. Après une longue discussion qui révéla de profondes divergences de vues entre quelques délégations sur leurs conceptions en matière du désarmement, la Commission générale adopta non sans peine, le 22 avril, les deux résolutions suivantes dont on voit d'emblée l'intérêt:

"La conférence déclare que, sans préjudice des autres propositions qui devront être discutées sous les rubriques suivantes de l'ordre du jour, elle accepte le principe du désarmement qua-

litatif, c'est-à-dire le choix de certaines catégories ou de certains types d'armes dont la détention ou l'usage serait, soit complètement interdit à tous les Etats, soit internationalisé par la voie d'une convention générale."

"Dans la recherche des applications du principe du désarmement qualitatif, tel qu'il est défini par la précédente résolution, la conférence est d'avis qu'il convient de faire examiner par les commissions spéciales compétentes la série des armements de terre, de mer et de l'air en vue de déterminer les armes qui ont les caractères les plus spécifiquement offensifs ou qui ont le plus d'efficacité contre la défense nationale ou qui sont les plus menaçantes pour les populations civiles."

Les commissions spéciales se mirent aussitôt au travail conformément au mandat qui leur avait été dévolu. Les experts militaires de certains pays se donnèrent ici libre carrière. Pour ne pas épuiser trop vite la matière, d'aucuns voulaient se borner à émettre des affirmations comme celles-ci : plus un canon est gros, plus il est menaçant, tandis que d'autres, plus soucieux de ne pas trop afficher leur lien de parenté avec M. de La Palice, s'ingéniaient à démontrer

que l'arme n'est offensive que par l'usage qu'on en fait. La démonstration tombait évidemment à faux puisque, comme l'avait démontré la délégation américaine, ce qui rend la sécurité précaire, c'est précisément le fait pour un Etat de pouvoir recourir un jour à son gré à des armes particulièrement offensives. L'abolition de ces armes était, par conséquent, la seule solution raisonnable. Que vaut, en effet, après les enseignements du passé, la simple interdiction du bombardement aérien si les engins pour bombarder subsistent ?

Les commissions consacrerent près de deux mois à l'examen du désarmement qualitatif, alors qu'avec de la bonne volonté et un peu d'esprit de conciliation, deux semaines auraient largement suffi à la tâche. Le temps gaspillé à cette besogne ne pouvait plus guère laisser subsister d'illusions sur l'issue des discussions. Le résultat fut, en effet, dans l'ensemble, à peu près négatif. Un accord ne put être réalisé nulle part. La conférence essayait un nouvel échec. Il ne serait pas très difficile d'établir de quel côté se trouvent les responsabilités. Ce n'est, en tout cas, pas du côté des petits pays, qui, eux, avaient évidemment le plus grand intérêt à voir jeter à la ferraille les chars d'assaut de 40 tonnes, les navires de haut bord avec pièces d'artillerie de 16 pouces, ainsi que les canons mobiles de 320 millimètres. Les délégués suisses, en particulier, s'efforcèrent de vaincre les difficultés que d'aucuns faisaient naître à l'envi chaque

fois qu'apparaissait une issue vers un résultat concret. C'est ainsi qu'à la Commission aérienne, la Suisse seule osa demander l'abolition des aéronefs militaires d'un poids à vide supérieur à 1200 kg. C'est le chiffre le plus bas qui ait été articulé jusqu'ici à la conférence.

Le problème du désarmement qualitatif devait porter également sur ce qu'on appelle, selon la terminologie officielle, "les armes et moyens de guerre chimique, incendiaire et bactérienne". Comme ni la Commission terrestre, ni la Commission aérienne, ni la Commission navale ne pouvaient s'occuper individuellement de cette question, qui concerne à la fois les armements de terre, de mer et de l'air, il fut décidé, le 10 mai, de créer un Comité spécial chargé d'examiner les possibilités de désarmement qualitatif dans le domaine des armes chimiques, incendiaires et bactériennes. La Suisse, ici encore, fut appelée à collaborer. Le comité aboutit à la conclusion - et cette conclusion avait le mérite d'être positive - qu'il importait, sous réserve de certaines exceptions que nous ne pouvons indiquer ici, d'interdire l'emploi à la guerre de corps nocifs, de microbes pathogènes, de projectiles incendiaires et de lance-flammes. Nous n'avons pas besoin de vous dire avec quelle conviction notre délégation s'est employée, de son côté, à faire entrer cette prohibition générale dans l'arsenal des engagements internationaux.

Le problème n'était toutefois pas encore résolu. Des pays avides de sécurité comme la France déclaraient que cette interdiction, si absolue fût-elle, ne suffirait pas, que, la guerre chimique étant faite avec des matières utilisées pour des fins pacifiques, rien n'empêcherait pratiquement sa préparation en temps de paix, qu'il fallait, par conséquent, toujours compter avec le péril d'une transgression de la prohibition et qu'au surplus, si la préparation de la guerre chimique restait possible, chacun entendrait légitimement conserver des moyens adéquats pour la repousser, c'est-à-dire garder son droit de se servir des mêmes armes à titre de représailles. On ajoutait que, si la conférence s'en tenait à un principe général de prohibition, elle n'irait pas plus loin que le Protocole de 1925 sur l'interdiction du recours à l'arme chimique, que l'insécurité resterait la même et que, la même menace continuant à peser sur les Etats, ceux-ci seraient obligés de se livrer aux mêmes préparatifs qu'auparavant en prévision d'une attaque éventuelle par les gaz. Ces objections étaient malaisément réfutables. Aussi la conclusion paraissait-elle s'imposer que, si l'on voulait mettre un terme à la préparation de la guerre chimique, source de suspicions, de craintes et de dangers, il importait d'abolir le droit de recourir à des représailles d'ordre chimique, quitte à prévoir des sanctions effectives contre l'Etat qui violerait la prohibition.

La question fut reprise par le Bureau de la

conférence au cours des derniers mois de l'année. Le Comité spécial se livra à de nouvelles études; il élaborera un nouveau rapport. Mais les conclusions auxquelles il aboutit ne firent que rendre plus palpables encore les difficultés d'une solution. Peu d'Etats se montrèrent disposés, au surplus, à entrer dans la voie des sanctions indiquées par la France. La Grande-Bretagne, en particulier, déclara de façon catégorique qu'elle ne renoncerait jamais à user de représailles au cas où elle serait attaquée avec des armes chimiques. Ce refus revenait, en fait, à légitimer les mesures prises ou à prendre en vue de se prémunir contre une agression par les gaz. Serait-on condamné alors, en ce domaine, à cette émulation malsaine de laboratoires qui, depuis longtemps, inquiète le monde, énerve les esprits et oblige finalement les Etats à s'engager sur la pente où la Conférence du désarmement devait les retenir? Le péril serait grave. On pourrait facilement le conjurer, diront d'aucuns, en organisant un système solide et efficace de sanctions contre l'agresseur. Nous en doutons fort. Car, comment résoudre de façon satisfaisante le problème des sanctions? A moins de sortir délibérément du cadre de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations - et certains Etats hésiteront sans doute à en sortir - chaque pays voudra se réserver d'apprécier souverainement si, dans un cas donné, il y aurait effectivement violation de la prohibition et si, par conséquent, il devrait participer à des sanctions collectives.

Le déclenchement de ces dernières ne dépendrait pas d'un organe particulier, mais de l'opinion individuelle de chaque Etat. Il n'aurait rien d'automatique; il serait, par conséquent, assez problématique. Les récents événements d'Extrême-Orient ont illustré de façon saisissante ce que l'article 16 du Pacte a de précaire, voire d'illusoire. Il serait vain d'insister.

Pour que la sanction eût toute son efficacité préventive et répressive, il faudrait qu'elle pût jouer contre l'agresseur indépendamment de l'appréciation de chaque Etat partie à la convention sur le désarmement. On n'arriverait à ce résultat que si les décisions de la future Commission permanente du désarmement étaient prises à la majorité des voix et avaient caractère obligatoire pour tous les Etats. Mais peut-on envisager pareille solution? L'obligation pour un pays de se soumettre à la volonté d'une majorité dans des questions de fond présupposerait l'existence d'un super-Etat. Mais si c'est dans la voie d'un super-Etat qu'il importe de chercher une solution satisfaisante à cette obsédante question de sanctions, dont dépend, il faut bien le reconnaître, le problème de la guerre chimique, il est bien permis de dire que l'on courra, longtemps encore, après une chimère.

A ces difficultés d'ordre général viennent s'ajouter des difficultés particulières comme celles, par exemple, que nous vaudrait notre régime de neutralité. Il s'agira, le cas échéant, d'examiner avec beau-

coup d'attention si et dans quelle mesure il nous serait possible de participer à des sanctions. La question est délicate, et il conviendra d'y réfléchir. Peut-être irions-nous jusqu'à assimiler une guerre faite en violation de la prohibition des armes chimiques à la guerre sanctionnée actuellement par l'article 16 du Pacte. Mais nous ne pourrions guère, à notre avis, aller beaucoup plus loin. Nous hésiterions, en effet, à aliéner le droit de nous prononcer souverainement sur la question de savoir si la prohibition aurait été effectivement violée. Nous aurions de sérieux motifs de ne pas nous en remettre d'avance à l'avis d'une commission sur l'attitude qu'aurait à adopter notre pays lorsqu'il s'agirait de recourir à une mesure d'une gravité extrême comme celle qui consisterait à appliquer des sanctions positives contre un Etat en rupture de Pacte.

Cette question de guerre chimique soulève, comme on le voit, un certain nombre de problèmes juridiques et politiques, à côté desquels l'aspect technique devient véritablement secondaire. C'est donc d'un point de vue juridique et politique surtout que nous aurons à examiner ces questions à l'avenir. Le juridique et le politique tiennent incontestablement, ici, le technique en état.

Que fera la conférence pour vaincre la difficulté ? On l'ignore. Ce qu'on sait, c'est qu'à cet égard comme à tant d'autres, elle se trouve actuel-

lement dans une impasse.

Après une interruption de quelques jours à la Pentecôte (11-17 mai), la conférence poursuivit ses travaux au sein des commissions techniques. C'était un moyen - et nous avons vu ce qu'il valait - de masquer l'impuissance foncière de la conférence à sortir du marais où elle s'enlisait par suite des divergences de vues qui existaient entre certaines grandes puissances. Pour remédier à cet état de choses, du moins en apparence, il avait été convenu que des conversations se poursuivraient entre la France et ceux qui se considéraient comme ses créanciers en matière de désarmement, et que la Commission générale ne se réunirait plus avant qu'on eût dégagé du ciel de Genève les nuages qui l'obscurcissaient.

A la demande de la délégation américaine, la Commission générale fut toutefois soudainement convoquée le 22 juin pour prendre connaissance du fameux plan Hoover. Nous n'en résumerons pas ici l'économie. Chacun la connaît. Le projet des Etats-Unis était évidemment trop hardi pour que certains ne fissent pas la grimace. Il jeta, en fait, le désarroi parmi certaines délégations. Il n'est pas jusqu'à l'Angleterre qui ne manifestât quelque crainte à la suite de la nouvelle impulsion américaine. L'Italie, en revanche, se tailla un succès considérable parmi les partisans sincères d'un désarmement raisonnable et progressif en acceptant sans réserves ni restrictions les propositions pourtant

assez radicales de M. Hoover. De nombreux pays s'étant prononcés sur les avantages et les mérites du plan de la Maison-Blanche, la Suisse ne pouvait évidemment se confiner dans le silence, d'autant plus que nous considérons l'initiative américaine, dans l'ensemble, comme très heureuse. M. Motta, à la séance de la Commission générale en date du 8 juillet, déclara que, sur le terrain de la réduction quantitative, la proposition américaine constituait "une contribution infiniment précieuse". Il fit savoir d'emblée que la Suisse acceptait les traités de paix comme moyen de déterminer la mesure exacte des forces de police par rapport aux forces de défense, qui devaient être, comme on sait, réduites d'un tiers. Le rapport entre le chiffre de population et les forces de police autorisées n'était toutefois pas le même pour chacun des quatre pays désarmés. Il était pour l'Autriche de 3,192 o/oo, pour la Bulgarie, de 4,841 o/oo, pour la Hongrie, de 4,029 o/oo et pour l'Allemagne, de 1,769 o/oo. Le gouvernement des Etats-Unis proposait d'appliquer le coefficient moyen, soit 2,32 o/oo. M. Motta fit toutefois observer, dans son discours, que cette méthode de calcul conduirait à des injustices et que le mieux était d'appliquer à chaque pays "le coefficient qui, d'après les règles de l'analogie, paraîtra le plus juste". On ne voit pas, en effet, du moment que l'on prend comme point de départ la situation créée par les traités de paix, pourquoi l'élément irréductible pour la Suisse devrait constituer une moyenne entre le coefficient

allemand et le coefficient bulgare ou hongrois. Comme la Bulgarie, la Hongrie et l'Autriche, la Suisse est un petit pays; de plus, elle n'est pas militairement privilégiée, puisqu'elle doit se défendre sur plusieurs fronts à la fois; on ne discernerait pas, par conséquent, pourquoi elle serait placée, à cet égard, dans une situation plus défavorable que des pays de condition sensiblement analogue.

Quant à l'élément réductible, le chef de la délégation suisse ne se prononça pas d'une façon catégorique sur le coefficient de 33 % préconisé par le gouvernement des Etats-Unis. Il releva cependant que le coefficient unique de réduction qui pourrait être envisagé devrait tenir compte, selon nous, non seulement du chiffre de la population, mais encore de l'étendue des frontières, de la situation géographique et du type d'armée de chaque pays.

Comme on le voit, la Suisse se réservait quelque peu pour ce qui concernait sa propre armée. Comment en aurait-il pu être autrement ? L'armée de milices est l'armée défensive par excellence. Ce n'est pas encore le désarmement, mais c'est un grand pas de fait dans la voie du désarmement. Dans ces conditions et avant qu'un premier progrès substantiel fût réalisé par les grandes puissances, serait-il juste de s'en prendre aux petites armées, de leur enlever des effectifs quand elles sont déjà si pauvres en matériel ?

Des assurances nous furent bientôt données

à ce sujet au sein du Comité des effectifs, qui avait déjà été constitué en mai et qui fut ultérieurement chargé de serrer de plus près les réductions quantitatives prévues par le projet américain. Ce Comité des effectifs, où nous étions également représentés, avait déjà connu bien des déboires au début de sa carrière. Le fossé entre les thèses françaises et italiennes sur diverses questions et, entre autres, sur celle des pré-militaires, parut, à un moment donné, si béant que, tout travail utile étant arrêté, son président, M. de Brouckère, découragé, prit un jour le parti de s'en aller. La délégation suisse s'employa à le faire revenir sur sa décision - et elle y réussit - tout en désapprouvant nettement certaines méthodes de discussion inaugurées par certains pays qui - on le comprend - ne sont nullement pressés d'aboutir. Les difficultés étaient telles qu'en juin, le comité dut s'ajourner sine die en demandant des directives à la Commission générale. Le plan Hoover parut apporter nouvelle eau et nouvel esprit au moulin de la commission. Il était d'ailleurs difficile, à ce moment-là, de se livrer, sous l'oeil américain, à de nouvelles manoeuvres d'obstruction. C'est ainsi qu'au début d'octobre, le comité arriva à une formule qui paraissait réaliser un accord unanime. On admettait que l'élément irréductible serait calculé, en principe, sur la base du chiffre de population, étant entendu - premier avantage pour la Suisse - que les coefficients de proportion devaient varier en raison inverse du chif-

fre de population. On ajoutait - autre avantage pour notre pays - qu'on tiendrait compte, en outre, pour l'établissement du coefficient de proportion, de la superficie, de la longueur et nature des frontières, ainsi que de la situation des centres vitaux par rapport aux frontières.

Chacun reconnaissait ainsi implicitement - et les délégués américains les premiers - qu'en ce qui concerne les effectifs, il n'était dans les intentions de personne de se livrer à des opérations chirurgicales sur la petite armée suisse.

Le plan Hoover était venu si tard qu'il ne paraissait plus possible, avant les canicules, d'en extraire quelques résultats positifs. Il en fut de même pour la question de la suppression des avions militaires. Comme nous l'avons dit, il importe de prohiber le bombardement aérien, mais, pour aboutir à une interdiction effective, il faudrait abolir les avions de bombardement. Or, comment abolir les avions de bombardement si l'on ne prend pas des mesures pour empêcher, à la veille d'une tension politique, la transformation brusque en avions de guerre des avions commerciaux que chaque Etat peut posséder librement ? On peut encore négliger, à la rigueur, certains aéronefs dont les caractéristiques s'éloignent plus ou moins sensiblement de celles des avions militaires (vitesse horizontale et force ascensionnelle), mais on ne peut pas, si l'on ne veut pas être dupe de la prohibition, oublier les avions

civils gros porteurs, qui peuvent être, encore qu'assez vulnérables, d'effroyables engins de bombardement et de destruction. On ne saurait toutefois les supprimer. Ils sont indispensables aux communications internationales. L'important d'ailleurs, ce n'est pas de les abolir, c'est d'empêcher un Etat de s'en servir pour bombarder. Il ne reste, en ce cas, qu'une solution : l'internationalisation des avions gros porteurs.

Après l'élaboration de son mémorable rapport sur le désarmement qualitatif, la Commission aérienne avait chargé un sous-comité de s'occuper de la question. Ce sous-comité, qui était présidé par M. Vallotton, Conseiller national, élaborait une première série de dispositions visant la réglementation de l'aéronautique civile, mais cette tentative fut immédiatement submergée sous les vagues de réserves qui déferlèrent de tous côtés. L'immersion opérée, le comité se dispersa. Il ne s'est plus réuni depuis, et il semble qu'il ne se réunira plus dans la composition qui lui avait été donnée primitivement, la conférence, un peu lasse du byzantinisme de ses experts, ayant décidé de constituer un autre comité aérien composé d'hommes politiques recrutés parmi les Etats plus particulièrement intéressés aux questions aériennes. Il s'agit donc, avant tout, d'un comité de grandes puissances. La Suisse n'en fait ainsi pas partie, ce qui n'est pas pour nous déplaire. Nous attendons le résultat de ces nouvelles études.

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 Simon, qui a toujours joué un rôle de "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. Bénès, 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 Madariaga, 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 devions 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 juillet, 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. Personne ne pourrait s'en étonner, la politique de la Tchécoslova-

quie en matière de désarmement n'étant pas nécessairement la même que celle de la Norvège.

La résolution du 23 juillet est connue; nous n'avons pas à en reproduire le texte dans le présent rapport. Elle énumérait un certain nombre de principes sur lesquels devait être étayée la future et première convention sur le désarmement. On a beaucoup disserté sur la valeur de ces principes. Disons qu'il ne faut ni en exagérer l'importance ni en sous-estimer le mérite. Au demeurant, il s'agit toutefois plus d'idées que de principes, car, dans un domaine politique comme le désarmement, qu'est-ce qu'un principe général isolé de ses modalités d'application? La Conférence du désarmement a presque toujours été d'accord sur les formules générales; les difficultés ont commencé quand il s'agissait de résoudre des problèmes concrets. Chacun dit: Je veux désarmer, mais on ne s'entend plus lorsqu'il faudrait dire comment.

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'es-

poir que la conférence se montrerait plus hardie à 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 ef-

fort 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 Balbo, 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 allemand 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".

La thèse allemande est trop connue pour que nous puissions nous y arrêter longuement. M. Nadolny l'a encore rappelée brièvement dans la séance du 22 juillet. "La généralisation du désarmement à nous imposée, déclara-t-il, devait être, comme vous le savez, un des premiers actes à accomplir par la Société des Nations. C'est ainsi qu'il nous fut promis en 1919 - et nous sommes en 1932... Personne ne saura contester que le peuple allemand a fait preuve, pendant toute cette période, de la plus grande patience et de la plus grande modération... Mais la résolution représente un premier résultat concret dans la direction du désarme-

ment général, et elle contient des dispositions dont il résulte clairement que le désarmement général ne suivra pas la voie de notre désarmement... L'Allemagne ne pourra jamais apposer sa signature sur une convention qui ne repose pas sur le principe de l'égalité de droit. C'est le principe auquel nous ne pouvons pas renoncer et dont la reconnaissance et l'application sont d'ailleurs devenues, à ce moment, une demande non seulement de nous-mêmes, mais on pourrait dire du monde entier... Je me permets de rappeler, à ce sujet, par exemple, les résolutions prises récemment à Paris par l'Union des associations pour la Société des Nations, ainsi que les déclarations des groupes représentant les organisations internationales qui ont donné, le 6 février, devant cette conférence, une expression si impressionnante aux demandes mises en avant par des centaines de milliers d'hommes en faveur du désarmement..." "Le gouvernement allemand, était-il dit dans une déclaration lue par M. Nadolny à l'issue de son exposé, doit toutefois faire remarquer, dès aujourd'hui, qu'il ne peut pas s'engager à continuer sa collaboration dans le cas où une solution satisfaisante de ce point décisif pour l'Allemagne ne serait pas intervenue jusqu'à la reprise des travaux de la conférence."

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 matière. Il est permis de dire

cependant que la position juridique de l'Allemagne est très forte. Le préambule de la partie V du Traité de Versailles dit expressément que l'Allemagne devra s'imposer certaines restrictions en matière militaire "en vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations". C'est assez net. Mais ce qui l'est davantage, c'est le commentaire que la Conférence de la paix a cru devoir donner elle-même à ce texte. Dans la lettre qu'il adressait, le 16 juin 1919, au gouvernement allemand au nom de la conférence, M. Clemenceau écrivit - noir sur blanc - que le désarmement imposé à l'Allemagne "constitue également le premier pas vers cette réduction et cette limitation générales des armements que lesdites puissances cherchent à réaliser comme l'un des meilleurs moyens de prévenir la guerre, réduction et limitation d'armements que la Société des Nations aura, parmi ses premiers devoirs, celui de provoquer". "L'Allemagne, ajoutait M. Clemenceau, doit consentir sans condition un désarmement précédant celui des puissances alliées et associées." On comprend que l'Allemagne s'attache la promesse formelle qui lui a été faite. Si on ne la tient pas, doit-elle demeurer soumise aux restrictions qui lui ont été imposées en 1919 ? Un traité de paix n'engage pas seulement le vaincu; il engage aussi le vainqueur. C'est un traité d'une nature particulière, mais c'est un traité quand même. Aux clauses militaires dont il s'agit, les Etats qui devaient faire ce "premi

pas" vers la réduction des armements dont parlait M. Clemenceau opposent, comme on sait, l'article 8 du Pacte de la Société des Nations, qui exige la réduction des armements au minimum compatible avec la sécurité nationale. De là à dire que les armements actuels sont à peine suffisants pour assurer la sécurité et que, dans ces conditions, il ne saurait être question de sacrifier une mitrailleuse ou un fusil, il n'y a qu'un pas; ce pas, on l'a franchi, mais ce n'est pas celui que M. Clemenceau entendait faire en 1919. A vrai dire, le Pacte de la Société des Nations est invoqué contre le Traité de Versailles. Il y a, dit-on, contradiction ou antinomie entre les deux textes - deux textes qui appartiennent au même traité! Cela ne fait pas l'affaire de l'Allemagne. Elle se défend. Personne n'agirait autrement à sa place. Ajoutez qu'on l'a privée de toute une série d'armes dites agressives. La Conférence du désarmement ayant posé la règle que ces armes devraient, en principe, être abolies ou internationalisées, l'Allemagne s'attendait à voir ses ex-ennemis sacrifier chars d'assaut, canons lourds et avions de bombardement sur l'autel de la paix et de la solidarité internationales. Son illusion a été de courte durée. Et c'est à ces mesures de désarmement qualitatif qu'elle attache le plus grand prix. Elle est pour l'égalité de droit; elle n'insiste pas, pour le moment, sur l'égalité de fait. Elle accepte que l'armée française soit une machine de guerre plus redoutable que celle que pourrait constituer la "Reichswehr"; elle n'ac-

cepte pas que, quatorze ans après la signature de la paix, il lui soit défendu de posséder les armes dont les autres déclarent avoir besoin pour leur sécurité. On comprendrait ce point de vue, abstraction faite de toute considération juridique. L'Allemagne, peuple de plus de soixante millions d'habitants, qui a joué un rôle de premier ordre dans tout ce qui fait l'éclat de la civilisation moderne, ne pourrait pas, à cause d'une guerre perdue, être traitée éternellement en pays marqué du sceau indélébile de nous ne savons quelle capitis deminutio. Il y a des châtiments qu'on applique à des hommes et qu'on ne peut pas appliquer à des peuples. C'est une vérité d'expérience, et nous ne faisons que le constater tout objectivement, sans vouloir marquer ni sympathie ni aversion pour quelque thèse que ce soit. A la Conférence du désarmement, nous serons neutres à cet égard.

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 de M. Paul-Boncour. 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. L'accord ainsi intervenu, le 11 décembre, est si important pour l'avenir de la conférence que nous croyons utile d'en reproduire ici les termes:

"1. Les gouvernements du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie ont déclaré que l'un des principes qui devraient servir de guide à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, devrait être l'octroi à l'Allemagne, ainsi qu'aux autres puissances désarmées par traité, de l'égalité des droits dans un régime qui comporterait pour toutes les nations, la sécurité, et que ce principe devrait trouver son expression dans la convention qui contiendra les conclusions de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

Cette déclaration implique que les limitations respectives des armements de tous les Etats devraient être inscrites dans la convention de désarmement envisagée. Il est clairement enten-

du que les modalités d'application d'une telle égalité des droits restent à discuter à la conférence.

2. Sur la base de cette déclaration, l'Allemagne a fait connaître qu'elle était prête à reprendre sa place à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

3. Les gouvernements du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie sont prêts à s'associer à une réaffirmation solennelle par tous les Etats européens qu'en aucune circonstance ils ne tenteront de résoudre par la force aucun différend présent ou futur entre les signataires. Cela sera fait sans préjudice de la discussion complète de la question de sécurité.

4. Les cinq gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, se déclarent résolus 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."

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. Macdonald 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 revision 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.

La Commission générale, conformément à une décision antérieure du bureau, devait commencer ses travaux par la discussion du nouveau projet français. Sur la procédure à suivre et pour bien marquer sa position à l'égard du plan français, la Grande-Bretagne émit un certain nombre de suggestions comprenant, en particulier:

- 1) "Une affirmation solennelle, de la part de tous les Etats européens, qu'en aucune circonstance, ils ne s'efforceront de résoudre, par un recours à la force, tous différends entre eux, présents ou futur";
- 2) "L'étude immédiate, par les Etats du continent européen (par ces termes, l'Angleterre s'excluait habilement), en vue de leur sécurité mutuelle, des possibilités d'aboutir à des arrangements d'ordre politique définissant les conditions dans lesquelles chacun d'eux aura droit à la coopération des autres Etats contractants";
- 3) L'application à l'Allemagne du principe de l'égalité de droit en ce sens que les armements de ce pays seraient désormais réglés par la nouvelle convention, et non plus par le Traité de Versailles, et que l'égalité qualitative serait réalisée, "sinon immédiatement..., du moins par étapes spécifiées".

Les questions de sécurité visées par le plan français et le projet britannique furent renvoyées à la Commission politique après une assez longue discussion à la Commission générale. La délégation suisse s'abstint d'exprimer un avis quelconque à l'égard du plan français, notre pays ne pouvant pas participer, pour des raisons qu'il est vain d'indiquer, à un traité d'assistance mutuelle de quelque nature et de quelque portée qu'il soit.

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.

Le projet britannique fut d'ailleurs assez bien accueilli. Il appelait, certes, des réserves sur de nombreux points, mais M. Macdonald reconnaissait sans peine qu'il n'était pas venu de Londres, un chef-d'oeuvre sous le bras. "Qu'on ne se trompe pas

sur le plan britannique, déclara-t-il; ce n'est pas un plan fait pour être exposé en vitrine..."; il ne satisfera même "aucune délégation". Le mérite du plan, son grand mérite, était d'articuler enfin des chiffres. Formant contraste avec le plan français tout en généralités et en abstractions, il indiquait des solutions concrètes. Il n'avait pas non plus la prétention de ressembler à une cathédrale; il constituait un modeste édifice peut-être, mais suffisant quand même pour y loger quelques progrès indispensables à la paix du monde. On en avait fini avec la phraséologie creuse ou avec la dialectique savante de théologiens; on revenait sur terre; on parlait simplement; on parlait chiffres. Le problème du désarmement n'avait plus l'allure d'un problème de philosophie; on le traitait à la manière d'un problème d'arithmétique.

Cette méthode de travail a gagné tout de suite notre sympathie. Comme tant d'autres, la délégation suisse est lasse des discours qui ne sont que motifs à atermoiements. Il faut en arriver à des actes. Le plan britannique fraye la voie aux actes. Qu'on le suive ou que l'on dise clairement, et sans réticence, pourquoi on ne peut pas le suivre.

Après un examen du projet britannique par la délégation suisse que nous avons convoquée tout exprès à Berne et après discussion au sein du Conseil fédéral, 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. "Le dépôt du plan britannique, exposa-t-il, a été non seulement un acte utile, mais encore un acte salutaire auquel la conférence doit répondre par un geste de gratitude et de confiance." C'est "un rendez-vous" donné "à toutes les bonnes volontés". S'il est évidemment susceptible d'amélioration, le plan, de l'avis du Chef

du Département politique, "semble être de nature à empêcher que la conférence n'aboutisse à un échec". Or, déclara M. Motta, "il n'y a personne ici, et il n'y a pas de gouvernement au monde, il n'y a pas surtout de gouvernement en Europe qui pourrait envisager sans un frémissement intérieur la faillite lamentable de tant d'efforts et de tant d'espérances. Grands et petits, tous les membres de la conférence sont rivés à la chaîne d'une même solidarité. Ils ont vécu l'une des époques les plus grandes et les plus tragiques de l'histoire. L'horizon tend de nouveau à s'assombrir. L'heure paraît venue des décisions qui fixeront peut-être la route de la destinée. Les grandes puissances ont des responsabilités et, par conséquent, des droits et des devoirs particuliers. C'est à elles qu'il appartient de donner le grand exemple. Les autres pays demandent le respect de leurs droits, mais, par la nature même des choses, ils sont les partisans les plus fidèles et les plus convaincus de l'ordre international nouveau, et ils s'associeront toujours, dans la plénitude de leur souveraineté, à toutes les initiatives ayant pour but d'affermir dans le monde les idées de justice, de droit et de paix".

L'accueil ne fut évidemment pas le même à tous les sièges de la conférence. M. Massigli, parlant au nom de la France, tint un discours où l'on ne vit guère qu'une cascade de réserves; il eut soin toutefois de relever que son gouvernement n'avait pas enco-

re achevé l'étude du projet. Quant à l'Italie, elle se rangea nettement derrière M. Macdonald. "La tendance sincère du gouvernement italien, déclara M. di Soragna, est d'accepter le plan britannique intégralement dans son ensemble... Les demandes de modifications de détail que présentera la délégation italienne dépendront presque uniquement des modifications qui pourront être demandées par les autres en l'obligeant ainsi à réviser les positions respectives." Le représentant de l'Allemagne est plus réservé, mais il n'exprime pas moins "sa satisfaction du fait que, grâce à l'initiative britannique, la conférence est maintenant sortie du stade des examens préliminaires, des recherches techniques, et - disons-le franchement, précise-t-il - de la fuite devant les décisions...".

Les trente-quatre orateurs inscrits ayant formulé l'opinion de leur gouvernement à l'égard du plan anglais et Sir John Simon ayant résumé le débat dans un discours aussi mesuré que prudent, la conférence adopta, le 27 mars, une résolution d'ajournement ainsi conçue:

"La Commission générale,

Vu les résultats de la discussion générale concernant le projet de convention soumis par la délégation du Royaume-Uni;

Constatant que ce projet reste dans le cadre général du projet de convention élaboré par la

Commission préparatoire et reprend en même temps des éléments nouveaux résultant, d'une part, des études entreprises comme suite à la résolution du 23 juillet 1932, d'autre part, des décisions prises depuis le début de la session sur la base des propositions antérieures d'autres délégations et, notamment, de la délégation française,

Décide:

1° De prendre ce projet comme base de ses discussions ultérieures, réservant aux diverses délégations le droit de proposer des modifications, des amendements ou des compléments, comme elles en ont manifesté le désir dans leurs communications à la Commission générale;

2° De passer, à sa prochaine séance, après les vacances de Pâques, à l'examen de ce projet chapitre par chapitre et article par article.

Les délégations qui désirent présenter des amendements à la partie I sont priées de les faire parvenir par écrit au Secrétaire général de la conférence au plus tard le 20 avril 1933."

Sur la proposition du président, il fut décidé que la Commission générale se réunirait à nouveau le 25 avril.

La suspension des travaux ne fut pas ob-

tenue sans difficultés. Quelques jours auparavant, les Etats de la petite Entente, en particulier, s'étaient énergiquement opposés à tout ajournement qui eût l'air d'être commandé par le projet de pacte à quatre émanant du gouvernement italien. Ils purent s'imaginer un instant avoir cause gagnée, les flottements de la présidence leur ayant permis d'obtenir, à la suite d'un vote de surprise, la continuation des travaux de la conférence. Ce n'était toutefois qu'une victoire à la Pyrrhus, car, après la pluie de discours tombée sur le plan MacDonald, ils durent se rendre à l'évidence que la Commission générale serait désemparée aussi longtemps que ne seraient pas achevés les pourparlers entre Londres, Rome, Paris et Berlin. Toute discussion nouvelle devenait impossible.

Les représentants de la petite Entente aidés de la Pologne et de la France tentèrent bien, ici et là, de sauver la face en retenant à Genève certaines commissions techniques. Leurs efforts n'eurent toutefois guère de succès. Ce fut le cas, par exemple, dans la Commission des effectifs, où nous sommes représentés. La Suisse se prononça nettement en faveur de l'ajournement d'une conférence qui ne pouvait plus donner aucun résultat positif avant Pâques. Nous fûmes d'abord dans la minorité en compagnie de l'Allemagne, de l'Italie, de la Russie, de la Suède et d'autres pays, mais la suite montra combien nous avions eu raison de vouloir mettre fin à des discussions inutiles, car, lorsque la

commission voulut se mettre au travail, elle constata qu'aucune question, à part la question, soulevée par nous, du régime spécial à accorder aux armées de milices, ne se prêtait, dans les circonstances présentes, à un examen approfondi. L'ajournement fut donc finalement décidé à l'unanimité, à la confusion de ceux qui, quelques jours auparavant, s'étaient fait gloire de nous majoriser.

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 dernier, 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 obligatoi-

re. Le principe est inscrit dans notre Constitution; 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-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.

En ce qui concerne les caractéristiques mêmes de l'armée de milices telles que nous les concevons et telles que nous les présentons à Genève, il n'est sans doute pas sans intérêt pour vous de prendre connaissance du mémoire déposé à ce sujet par la délégation suisse à la Conférence du désarmement. Vous en trouverez la teneur sous ce pli.

Selon la résolution adoptée par la Commission générale le 27 mars, les travaux de la conférence reprendront par la discussion, article par article, du projet de convention déposé par le gouvernement du Royaume-Uni.

Ainsi que vous le constaterez, la résolution du 27 mars invite in fine les délégations qui désirent présenter des amendements à la partie I du projet britannique à "les faire parvenir par écrit au Secrétaire général de la conférence au plus tard le 20 avril 1933".

Cette partie, qui a trait exclusivement à la sécurité, ne laisserait pas d'appeler de notre part nombre d'observations de fond et de forme. C'est évidemment le fond qui importe, mais la forme n'est pas négligeable, étant donné que, si l'on veut s'engager, on doit connaître exactement ce à quoi l'on s'engage. Or, il faut bien dire que, dans le projet anglais, la rédaction laisse, ici et là, subsister certaines obscurités sur le caractère ou l'étendue de l'obligation. Il n'en pouvait toutefois guère être autrement, le plan Macdonald ayant été élaboré avec une hâte qu'expliquent d'ailleurs les circonstances.

Quoi qu'il en soit, l'économie de la partie I du projet britannique est, dans l'ensemble, suffisamment claire pour que nous puissions nous prononcer. Il s'agit, comme vous le savez, d'une tentative de développer organiquement le Pacte Briand-Kellogg, de façon

à fournir à la France inquiète des garanties supplémentaires de sécurité. La tentative ne va pas très loin; il eût été peut-être désirable qu'à cet égard, elle s'orientât plutôt dans le sens du plan constructif français qui tendait, en particulier, à greffer, par la voie de la convention relative au désarmement, les quatre principes suivants sur le principe fondamental de la prohibition générale du recours à la force:

a) Toute guerre entreprise en violation du pacte de Paris intéresse tous les Etats;

b) En cas de violation de ce pacte ou de menace de violation, tous les Etats se concerteront sans retard sur les mesures à prendre;

c) La guerre étant hors la loi, toute violation du Pacte Kellogg entraînera ipso facto la rupture de toute relation directe ou indirecte d'ordre économique et financier avec le pays agresseur;

d) Il sera interdit de reconnaître toute situation obtenue par des faits accomplis en violation du pacte de Paris.

La Grande-Bretagne n'estimait pas toutefois pouvoir assumer des engagements aussi précis et aussi étendus, et cette attitude lui était sans doute

dictée, du moins en partie, par la réserve circonspecte des Etats-Unis d'Amérique à l'égard de tout ce qui serait de nature, au moment d'une guerre, à restreindre sa liberté de décision. Or il serait vain de vouloir, en dehors de l'Angleterre, ébaucher un régime de sécurité qui donnât toute satisfaction à la France. Ni l'Italie, ni l'Allemagne, ni d'autres pays ne prêteraient, en effet, leur collaboration à un système de garanties où la Grande-Bretagne serait absente, et, sans le concours de l'Allemagne et surtout de l'Italie, la France jugerait sans doute inutile de poursuivre les pourparlers en vue de réaliser, sur une base plus restreinte, le plan qu'elle avait élaboré.

Si le plan britannique reste, sous ce rapport, de beaucoup en deça des idées françaises, on ne peut pas dire qu'il serait sans valeur pratique. Il impliquerait, en particulier, cet avantage considérable d'obliger des pays comme les Etats-Unis d'Amérique et la Russie des Soviets, qui ne font pas partie de la Société des Nations, ou comme le Japon, qui, sauf événements imprévus, sortira bientôt de l'institution de Genève, à se concerter, en vue des mesures à prendre, dès qu'une menace de guerre pèserait sur l'atmosphère politique. C'est peu en un sens, puisqu'on ne sait pas ce que seraient ces mesures ni surtout si des mesures seraient effectivement prises pour faire face collectivement au danger d'agression; c'est beaucoup à un autre point de vue, si l'on songe que, dans l'état actuel des choses,

dans l'état inorganique où se trouve actuellement le pacte de Paris, l'Etat victime d'une agression n'a pas même la certitude que les Etats parties au pacte et, notamment, les grandes puissances examineront à tout le moins la situation créée par l'agression ou par la menace d'agression. S'il ne paraît pas possible à l'heure actuelle de créer, comme le demande la France, une sécurité à 100 %, est-ce une raison de rejeter une sécurité supérieure à celle qui existe en ce moment ? 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 fé-

vrier 1920 ? 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.

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

situation politique actuelle. Que sera la partie I du projet Macdonald au 25 avril ? En restera-t-il quelque chose ? Qui peut le dire au moment où d'actifs pourparlers se poursuivent entre les chancelleries des grandes puissances ? Les idées de M. Mussolini resteront-elles sans influence sur cette première partie du projet anglais ? Et les nouvelles propositions auxquelles le gouvernement français vient de mettre la dernière main ne viendront-elles pas modifier les intentions qu'on pouvait nourrir ces derniers jours encore à Londres et à Rome ? Des propositions anglaises, italiennes, françaises ne va-t-il peut-être pas sortir un amalgame qui placera la Conférence du désarmement devant une situation toute nouvelle ? A tous ces points d'interrogation, il est impossible présentement de répondre. C'est une raison de plus pour nous de demeurer dans l'expectative.

Pour terminer cette revue déjà longue, mais combien incomplète des vicissitudes de l'interminable conférence, ajoutons que la Commission des dépenses de défense nationale a poursuivi imperturbablement ses travaux, depuis février 1932, sans avoir cure des péripéties qui illustrèrent ou troublèrent la carrière des autres commissions. Il est vrai que son activité a été réduite en ce sens que tout le travail a été préparé par cinq ou six experts, dont un a été mis à la disposition de la conférence par la Suisse. Ce sous-comité vient d'achever sa besogne; son effort s'est traduit dans un

rapport volumineux qui va sortir incessamment de presse.

Le projet britannique est muet sur la question de la limitation budgétaire. Sir John Simon a exposé que le motif en serait dû uniquement au fait que la Commission des dépenses n'avait pas encore déposé ses conclusions. Peut-être faut-il chercher ailleurs la raison profonde de cette lacune, soit dans les divergences de vues qui se sont manifestées entre certaines délégations sur cet aspect important du problème. Quoiqu'il en soit, il est difficile de concevoir une convention du désarmement qui négligerait totalement la question de la limitation des dépenses. Si la convention mettait fin à une course aux armements dans le domaine de la quantité, comment l'empêcherait-elle dans le domaine de la qualité si chaque Etat gardait toute liberté de sacrifier des millions pour améliorer son stock conventionnellement réduit de mitrailleuses ou de canons ? Nous ne nous étendrons pas davantage sur ce sujet, le Conseil fédéral n'ayant pas encore arrêté définitivement sa ligne de conduite, mais il suffit de poser le problème pour apercevoir l'intérêt de sa solution.

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 illusoires 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 efficace.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre,
l'assurance de notre haute considération.

1 annexe.

Le Chef
de la Division des Affaires Etrangères: