

TW.

R a p p o r tsur les relations entre la Suisse et l'U.R.S.S.

## I.

Avant la guerre de 1914, la Suisse avait de nombreuses relations avec la Russie, pays qui recourait volontiers au concours d'experts suisses pour la mise en valeur de ses vastes ressources et qui récompensait libéralement les services de l'étranger. Près de 8000 suisses résidaient en Russie, où ils trouvaient des conditions d'établissement et de travail très favorables. Les touristes russes, d'autre part, étaient nombreux en Suisse, où ils dépensaient très largement. Ils contribuèrent, dans une grande mesure, à la prospérité dont jouirent avant 1914 plusieurs de nos stations d'étrangers. Le volume des échanges commerciaux était considérable. La Russie constituait un débouché fort intéressant pour nos industries de luxe et contribuait pour une forte part à notre ravitaillement en céréales. Toutefois, dans cette période de prospérité réjouissante pour les rapports russo-suisses, la Russie achetait déjà à la Suisse beaucoup moins qu'elle ne lui vendait. Les chiffres ci-après montrent l'importance de ces relations commerciales:

|      | <u>Importations</u><br><u>suisses de Russie</u> | <u>Exportations</u><br><u>suisses en Russie</u> |
|------|---|---|
| 1899 | 57.122.349                                      | 31.660.995                                      |
| 1900 | 48.063.009                                      | 26.961.152                                      |
| 1910 | 85.617.796                                      | 41.811.950                                      |
| 1911 | 89.580.496                                      | 48.064.238                                      |
| 1912 | 80.226.146                                      | 47.808.327                                      |
| 1913 | 71.467.128                                      | 58.718.905                                      |



Ces relations de tout genre, si prospères, furent arrêtées par la guerre et anéanties par la révolution.

La révolution russe, précipitée par la défaite des armées tsaristes, éclata en 1917. Le 15 mars, le tsar Nicolas II abdiquait et la république démocratique était proclamée. Le 7 novembre, s'établissait la république soviétique. Dès le mois d'octobre, les étrangers furent placés dans une situation de plus en plus difficile. Le Ministre de Suisse à Petrograd, M. Edouard Odier, resta à son poste et s'efforça de sauvegarder les intérêts suisses, mais il ne put empêcher la ruine. Environ 8000 Suisses établis en Russie perdirent tous leurs biens. Souvent menacés dans leur vie et éprouvant de la difficulté à se ravitailler, ils se virent pendant longtemps refuser par les Autorités soviétiques la possibilité de quitter le pays. Sur tout le territoire de l'U.R.S.S., plusieurs Suisses furent tués. Des informations furent recueillies plus tard sur l'exécution de quatorze d'entre eux. 6000 purent finalement être rapatriés. Le montant total des pertes que la révolution russe a fait subir à la Suisse s'élève à 1.476.700.000 francs suisses, ainsi que l'établissent les créances enregistrées auprès de l'Association de secours mutuels et protection des intérêts de la Suisse en Russie. Cette somme se répartit sous les rubriques ci-après:

|   | francs                |
|---|-----------------------|
| Billets de banque                               | env. 48.600.000       |
| Fonds publics et Obligations garanties          | " 96.900.000          |
| Obligations diverses non garanties              | " 20.300.000          |
| Actions de banques et d'entreprises<br>diverses | " 648.200.000         |
|   | <hr/> env.814.000.000 |

3.

|  | Report | francs<br>env.            |
|--|--------|---------------------------|
|  |        | 814.000.000               |
| Comptes, dépôts en banque                            | "      | 98.500.000                |
| Immeubles particuliers et industriels                | "      | 124.200.000               |
| Propriétés rurales                                   | "      | 96.200.000                |
| Mobiliers et objets divers                           | "      | 95.200.000                |
| Créances commerciales contre l'Etat,<br>réquisitions | "      | 57.000.000                |
| Créances commerciales contre des par -<br>ticuliers  | "      | 116.400.000               |
| Marchandises, stocks en magasins                     | "      | 68.100.000                |
| Préjudices divers                                    | "      | 7.100.000                 |
|  |        | <u>env. 1.476.700.000</u> |

Les pertes subies par nos ressortissants en Russie sont évaluées grosso modo à un demi-milliard, celles supportées par le commerce et l'épargne suisses à 1 milliard de francs-or.

Les dommages que la révolution russe faisait subir à la Suisse avaient créé sans doute une situation tendue, mais ils ne conduisirent pas à une rupture. Au contraire, le Conseil fédéral accepta d'accueillir une mission que lui envoyait le Gouvernement soviétique, qui désirait se faire reconnaître par les Etats étrangers. Le 19 mai 1918 cette mission, composée de M. Jean Bersine et de dix-sept collaborateurs, arriva à Berne. Le Conseil fédéral, bien que ne pouvant entretenir que des relations de fait avec les représentants de l' U.R.S.S., qui n'avait été encore reconnue que par les Puissances signataires du traité de Brest-Litowsk,

leur accorda les privilèges et immunités diplomatiques, après que M. Jean Bersine se fut formellement engagé à s'abstenir de toute propagande révolutionnaire en Suisse. En outre, comme contre-partie de la mission Bersine, le Conseil fédéral envoya en Russie une mission officieuse, dirigée par M. le Ministre Junod.

Le 11 novembre 1918 éclata en Suisse une grève générale de caractère révolutionnaire. Le Conseil fédéral, ayant eu la preuve que M. Bersine et ses collaborateurs, contrairement à leurs promesses, n'étaient pas étrangers à cette agitation, se vit contraint de rompre ses rapports avec eux et, le 15 novembre, la mission Bersine dut être conduite à la frontière.

L'immixtion de la mission soviétique dans les affaires intérieures de la Suisse fut la seule cause de la rupture des relations diplomatiques entre la Suisse et l'U.R.S.S., rupture qui dure encore.

Bien que la tension ait été encore aggravée par l'attitude du Gouvernement soviétique à l'égard de MM. Odier et Junod, qui, considérés comme des otages pendant plus de deux mois, ne purent quitter la Russie que le 27 février 1919, des échanges commerciaux se poursuivirent jusqu'en 1923. Même le boycottage complet de la Suisse, que le Gouvernement soviétique ordonna le 1er juillet 1923, après l'assassinat de Vorovsky et l'acquiescement de Conradi, grâce à la minorité de faveur d'un jury qui s'était laissé toucher par les malheurs des Suisses de Russie, ne les supprimèrent pas. Pendant cette période, qui fut celle de la rupture la plus complète, d'autres relations de fait subsistèrent aussi

entre les deux pays. Lors de conférences concernant les conventions internationales, les délégués suisses et russes continuèrent à se trouver en présence.

Une tentative faite par le Conseil fédéral en 1926 par l'entremise du Gouvernement français pour régler l'affaire Vorowsky échoua. Les négociations furent reprises pour rapporter réciproquement les mesures de boycottage; elles aboutirent, le 14 avril 1927, à une déclaration commune du Ministre de Suisse et de l'Ambassadeur de l'U.R.S.S. à Berlin.

A partir de 1927, la situation se détendit peu à peu et une certaine réconciliation se produisit. De part et d'autre, se marqua la volonté d'éviter les heurts et de laisser reposer une querelle qui aurait peut-être repris un caractère aigu, si l'on avait voulu la régler à tout prix.

Les relations commerciales redevinrent normales, dans la mesure où le régime autarcique de l'U.R.S.S. le permettait. Bien que basées sur le système de compensation, elles soldèrent chaque année par une balance commerciale fortement active en faveur de l'U.R.S.S.

|      | <u>Importations</u><br><u>suisse de Russie</u>                   | <u>Exportations</u><br><u>suisse en Russie</u>       |
|------|--|--|
|      | (céréales, benzine,<br>huiles minérales,<br>platine, bois, etc.) | (horlogerie, machi-<br>nes, produits chi-<br>miques) |
|      | (en millions de francs)  |  |
| 1934 | 10,4   | 5,8  |
| 1936 | 11,3   | 6,9  |
| 1939 | 29,0   | 10,1   |

Des délégations commerciales suisses et soviétiques se sont rencontrées chaque fois que cela a été nécessaire

pour rendre possibles et développer ces échanges.

L'entrée de l' U.R.S.S. dans la Société des Nations entraîna, par la force des choses, un certain rapprochement, en raison des questions que posèrent la venue et le séjour en Suisse des délégués russes et que les Autorités suisses réglèrent avec obligeance. Un correspondant de l'Agence Tass a obtenu l'autorisation de venir suivre les travaux de la Société des Nations. Lors de la 101e session du Conseil de cette dernière, le 14 mai 1938, M. Litvinoff prononça, malgré l'opposition qu'il fit à notre thèse, des paroles de sympathie et de respect à l'égard du peuple suisse. Ce n'est donc pas un paradoxe que d'affirmer que, malgré l'absence de relations diplomatiques, un certain "modus vivendi" a été trouvé entre l'U.R.S.S. et la Suisse.

S'il était déjà peu exact de dire, il y a vingt ans, que le Conseil fédéral se refusait à reconnaître en droit et même en fait le Gouvernement de l' U.R.S.S., il est clair qu'aujourd'hui une telle formule est devenue vide de sens. Comment, en effet, le Conseil Fédéral pourrait-il encore nier la réalité juridique d'un Gouvernement qui se maintient au pouvoir depuis deux décades, d'un Gouvernement dont les délégués rencontrent ceux de la Suisse à la Société des Nations et dans maintes autres conférences internationales et jouissent à Genève des immunités accordées aux autres délégués, d'un Gouvernement avec lequel le Conseil Fédéral a même des relations officielles directes puisqu'il conclut avec lui des arrangements commerciaux qui permettent chaque année des échanges de l'ordre de plusieurs millions de francs! Ce qui subsiste de la rupture de 1918 et caractérise

7.

juridiquement les rapports existant actuellement entre les deux Etats, c'est qu'ils ne se reconnaissent pas réciproquement le droit de légation actif et passif et n'entretiennent pas, de ce fait, des relations diplomatiques normales.

## II.

Le Dr Ebrard, délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, qui suit depuis plusieurs années les relations économiques entre la Suisse et l' U.R.S.S., s'exprime comme suit à ce sujet:

Le développement et l'intensité des relations économiques entre la Suisse et l'U.R.S.S. ont suivi, d'une manière générale, les changements politiques de ce pays. Dans les années qui précédèrent immédiatement la Grande Guerre, l'échange réciproque des produits fut encore considérable.

|      | <u>Importations</u>     | <u>Exportations</u> |
|------|-------------------------|---------------------|
|      | (en millions de francs) |                     |
| 1912 | 80,2                    | 47,8                |
| 1913 | 71,5                    | 58,7                |
| 1914 | 53,5                    | 41,5.               |

Mais les relations commerciales se réduisirent à presque rien à la suite de la guerre et de la révolution de 1917:

|      | <u>Importations</u>     | <u>Exportations</u> |
|------|-------------------------|---------------------|
|      | (en millions de francs) |                     |
| 1917 | 0,3                     | 49,6                |
| 1918 | 0,3                     | 5,1                 |

En 1919, à cause de l'intense besoin de produits qu'éprouvait alors ce pays complètement affaibli par la guerre et la révolution, la Russie offrit à nouveau, mais pour cette seule année, des possibilités de ventes extraordinaires à la Suisse. Celle-ci importa pour 2,9 millions de francs, alors que ses exportations en Russie s'élevèrent à 120,5 millions de francs.

Jusqu'en 1927, un trafic commercial réciproque se maintint sur une échelle réduite, en dépit de l'absence de relations diplomatiques normales. Il fut à peine influencé, en 1923, par les suites du procès de Conradi, bien que le Gouvernement soviétique ait ordonné le boycottage de la Suisse à cette occasion. La déclaration commune du Ministre de Suisse et de l'Ambassadeur de l'U.R.S.S. à Berlin conduisit à un certain adoucissement des mesures qui avaient été prises réciproquement pour entraver le commerce; il se traduisit par un modeste développement des échanges.

|      | <u>Importations</u>     | <u>Exportations</u> |
|------|-------------------------|---------------------|
|      | (en millions de francs) |                     |
| 1928 | 6,7                     | 7,1                 |
| 1929 | 13,1                    | 10,1                |
| 1930 | 18,7                    | 16,3                |
| 1931 | 27,8                    | 19,6                |
| 1932 | 14,0                    | 11,1.               |

En 1931-1932 commença déjà à se faire sentir l'effet des mesures de la nouvelle politique économique générale de la Suisse, qui, par le moyen du contingentement des importations et du système des compensations, chercha à mettre les importations au service des expor-



tations et, pour se défendre contre les pays qui soumettaient le trafic des devises à des restrictions, dirigea les importations suisses dans d'autres pays en faveur des intérêts en souffrance des créanciers suisses.

Depuis 1933, sur la base d'arrangements bilatéraux et périodiques entre délégations des deux pays, les échanges commerciaux entre la Suisse et l'U.R.S.S. ont été effectués exclusivement au moyen du système des compensations, qui a lieu dans la proportion d'une unité d'importation de 1,4 à une unité d'exportation de 1 (c'est-à-dire 140 unités d'importations soviétiques contre 100 unités d'exportations suisses). Cet arrangement tient compte, dans une mesure équitable, du caractère habituel des marchandises russes importées par la Suisse et de la différence dans le rapport entre les frais de transport et la valeur de la marchandise, qui distingue les importations russes et les exportations suisses.

Des mesures sur le trafic des paiements ont été jusqu'ici inutiles, parce que l'U.R.S.S. s'est de tout temps acquittée sans exception en devises libres et au terme de ses obligations et qu'aucune plainte contre elle n'a jamais été élevée à ce sujet.

L'importance de ces échanges depuis 1933 est indiquée par les chiffres suivants:

|                | Commandes so-<br>viétiques en<br>Suisse | Exportations<br>suisses en<br>U.R.S.S. | Importations<br>suisses de<br>l'U.R.S.S. | Rapport de l'ex-<br>portation avec<br>l'importation<br>en % |
|----------------|---|--|--|---|
|                | (en millions de francs)                 |  |  |   |
| 1934           | 3,86                                    | 5,79                                   | 10,39                                    | 55,5  |
| 1935           | 7,28                                    | 5,60                                   | 10,05                                    | 55,71   |
| 1936           | 6,95*                                   | 6,94                                   | 11,31                                    | 61,37   |
| 1937           | 9,09*                                   | 6,43                                   | 13,66                                    | 47,11   |
| 1938           | 12,08                                   | 10,11                                  | 29,03                                    | <u>34,83</u>  |
|                |   |  |  | 46,73<br>(moyenne)  |
| 1939<br>6 mois | 5,54                                    |  |  |   |

Abstraction faite du rapport d'échange convenu de 1 à 1,4, l'état passif relativement fort de la balance commerciale suisse dans le trafic avec l'U.R.S.S. provient notamment du fait que la Suisse ne met en compte que les marchandises russes de son contingent d'importation soumises au trafic de compensation, tandis que l'U.R.S.S. peut introduire librement en Suisse toutes les marchandises qui ne sont pas contingentées.

Au contraire, en raison du monopole soviétique total sur le commerce extérieur, chaque commande passée en Suisse\*\* est toujours portée au compte de compensations, car il n'y a pas de commerce soviétique privé, qui puisse acheter en Suisse en dehors du cadre prévu par l'Etat.

\*Y compris des commandes passées à l'industrie suisse des machines d'une valeur totale de 14,28 millions, pour lesquelles du côté suisse aucune compensation ne put être accordée ou plutôt fut expressément refusée.

\*\* Les deux commandes, dont il est question à la note précédente constituent la seule exception à cette règle jusqu'à aujourd'hui. La Suisse ne put les faire figurer au compte de compensation. L'U.R.S.S. demanda plus tard une compensation, mais la Suisse la refusa comme auparavant.

De plus, sans approfondir davantage l'analyse de la structure économique des deux pays, il y a lieu de relever que la possibilité d'importer des marchandises soviétiques se limite pour la Suisse presque exclusivement aux produits de grande consommation. La Suisse, en effet, importe volontiers de l' U.R.S.S., non seulement en raison des nécessités de sa politique commerciale, mais aussi lorsqu'à la bonne qualité reconnue des produits s'ajoute encore l'avantage de prix exceptionnellement bas. (Ainsi, à titre d'exemple, la Suisse a été fortement incitée à acheter des céréales de la moisson de l'année 37-38 dans la mesure de 838,392 q. d'une valeur de 15,08 millions de francs contre seulement 115,971 q. d'une valeur de 1,54 millions de francs lors de l'année 35-36.)

Mais, d'un autre côté, le peu de choix présenté dans les catégories de marchandises entrant en considération dans les importations suisses de Russie est précisément la raison pour laquelle le trafic poursuivi jusqu'ici dans les limites du système de compensations bilatérales ne présente pour ainsi dire aucune possibilité de développement et qu'il doive, d'une façon très sensible, être soumis aux hasards de ce genre d'échange. Il arrive fréquemment que la Russie ne puisse pas du tout fournir, ou seulement très insuffisamment, les quelques marchandises intéressant la Suisse par leur quantité et leur qualité, de façon à satisfaire les besoins du marché et dans une proportion assez forte pour créer aux exportations suisses en Russie une base plus large et susceptible

de se développer. Les difficultés, que rencontrent aussi dans leurs relations commerciales avec l'U.R.S.S. d'autres Etats, empêchent/la Suisse d'importer de Russie au delà de certaines quantités et par conséquent d'y exporter dans une mesure plus considérable. Ainsi, dans le domaine des céréales et du fourrage, il faut compter avec le caractère très inégal du produit des différentes moissons, ainsi qu'avec les mesures technico-agraires des différents plans quinquennaux, qui varient constamment et dans une forte mesure. De même l'importation en Suisse des produits de l'industrie du naphte, - c'est-à-dire des matières combustibles liquides, - pourrait être augmentée, s'ils n'étaient pas absorbés sur le marché intérieur russe par les industries nouvellement créées, la motorisation toujours plus grande du trafic et la mécanisation de l'agriculture, sans compter les besoins de l'armée, de la flotte et de l'aviation.

Il faut également ne pas oublier qu'un trafic si restreint et soumis dans son volume actuel à des interruptions fortes et imprévues ne va pas sans de grands désavantages pour la Suisse. Celle-ci n'est pas en mesure en effet de dresser à longue échéance des plans déterminés pour les importations soviétiques, alors que cela est indispensable pour le ravitaillement organisé d'un pays en produits de grande consommation.

La Russie, de son côté, n'a pas cru, jusqu'ici, être en mesure d'accorder à la Suisse dans son plan total d'importations certains contingents qui auraient été fixés à l'avance.

Aussi, comme M. F. Marbach le constate dans l'étude intitulée "Handel der Schweiz mit Russland", n'y a-t-il point de doute qu'avec le maintien de la bilatéralité dans les relations commerciales entre les deux pays, un développement considérable du volume des échanges n'est pas possible.

Dans ces conjonctures il reste à rechercher brièvement s'il est possible d'envisager et d'atteindre une possibilité de développement des échanges russo-suisse et si, comme M. Marbach le soutient, - et avec lui une partie de la presse, dont les arguments sont plus ou moins pertinents, - il faut voir dans la reprise des relations diplomatiques le moyen le plus propre à tirer le trafic commercial russo-suisse de son état de stagnation et à lui enlever le caractère aléatoire de son développement.

M. Marbach, dont les recherches ont fait l'objet d'un rapport présenté à la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers, aboutit aux constatations suivantes qu'il convient de faire ressortir ici:

1. "Einheitlich wird die Meinung vertreten, dass handelspolitisch gesehen, die Anerkennungsfrage eine solche des Weiterbestehens oder der Ueberwindung des bilateralen Verhältnisses ist. Die Auffassungen teilen sich erst in der Beurteilung der Frage, ob zufolge der Aufnahme ordentlicher diplomatischer Handelsbeziehungen Russland bereit wäre, uns ausserhalb des direkten Ausgleichs entgegenzukommen. Angesichts dieser Meinungsverschiedenheiten ist der Berichterstatter zu der

von allen Befragten als richtig anerkannten Ueberzeugung gelangt, dass die praktisch entscheidende Frage nur experimentell zu lösen ist."(op.cit.page 21).

2. "Wirtschaftlich betrachtet drängt sich die Wiederaufnahme der Beziehungen mit Russland schon deshalb auf, weil vorläufig nur diese Chance besteht, um aus dem leidigen Verhältnis des bilateralen Ausgleichs mit diesem Lande herauszukommen."(op.cit.pag. 22).

3. "Dagegen muss vor der Illusion gewarnt werden, als würde die Aufnahme der Beziehungen automatisch (d.h.: unabhängig von der Aenderung des bilateralen Verhältnisses) zu Exportfortschritten führen."(op. cit. page 22).

D'après les constatations de la Division du Commerce, il n'y a aucun doute que l'abandon du principe d'une stricte bilatéralité délivrerait le commerce russo-suisse des entraves qui retiennent son développement et nuisent dans les deux pays à un système économique raisonnable.

En revanche, il faut examiner

a) si la disparition de ces entraves permettrait l'espoir d'un développement appréciable des relations commerciales russo-suissees,

b) si l'expérience de la reprise des relations diplomatiques normales - comme l'a soutenu M. Marbach en sa qualité de porte-parole des partisans de la reprise des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S.- paraît recommandable à titre de spéculation au point de vue de la politique commerciale pure,

c) et, enfin, si vraiment la reprise des relations diplomatiques constitue la seule chance de développer, ou tout au moins d'assouplir, les relations économiques entre la Suisse et l' U.R.S.S.

En raison du cadre restreint de cet exposé il est impossible de répondre à ces questions avec tous les détails nécessaires. Quelques chiffres, quelques indications, basés sur le matériel à la disposition de la Division du Commerce et certaines constatations peuvent rendre plus facile la réponse aux questions ci-dessus.

Quant à la possibilité du développement des échanges et à son degré, pour autant qu'il soit permis de le supputer, on peut se rapporter à la brochure déjà citée de M. Marbach, en particulier aux remarques faites au chiffre 5, qui a pour titre: "Stellung der U.d.S.S.R. im internationalen Handel des Jahres 1937". Les données statistiques mentionnées dans cet exposé conduisent l'auteur à la constatation attendue:

"das Einfuhrvolumen der Schweiz wertmässig wesentlich grösser ist als dasjenige Russlands, während das Exportvolumen Russlands wertmässig nur leicht höher ist als das der Schweiz - beide Vergleiche absolut gerechnet," (op.cit.p.26)

M. Marbach aboutit à la conclusion que:

"das territorial ungeheuer und bevölkerungsmässig wahrscheinlich rund 43 mal grössere Russland über einen Aussenhandel verfügt, der wertgemäss nur ca. 82% des schweizerischen Aussenhandelsvolumens ausmacht. Diese

Zahlen zeigen von vornherein, dass die handelspolitischen Hoffnungen, die auf Russland gesetzt werden, auch von den Befürwortern der Intensivierung des Handels mit der U.d.S.S.R. nicht zu hoch geschraubt werden dürfen. (op.cit.p.26).

M. Marbach compare dans le même chapitre la capacité d'importation de l' U.R.S.S., qu'il calcule sur la base des statistiques de la S.d.N., à celle d'une série de groupes d'Etats et parvient à la constatation que

|  |         |
|--|---------|
| l'importation de la suisse en 1937 se monte à  | 20,4    |
| " " " U.R.S.S. " " " "                         | 12,62   |
| " mondiale (sans l'Espagne) se monte en 1937 à | 1290,01 |

en millions d'anciens dollars<sup>or</sup> américains, calculés en moyenne mensuelle, et qu'ainsi la part de la Russie dans le total des importations du commerce mondial n'atteint pas tout à fait 1%. Cette proportion montre indirectement que d'étroites limites sont tracées à l'exportation suisse en Russie\*.)

Comparer le volume du commerce extérieur soviétique avec celui des pays suivants, calculé provisoirement pour 1937 en millions d'anciens dollars<sup>or</sup>, en fait ressortir encore le peu d'importance.

Commerce extérieur des pays suivants en millions d'anciens dollars or.

| 1933 | Importation | Exportation |                 | 1937 | Importation | Exportation |
|------|-------------|-------------|-----------------|------|-------------|-------------|
|      | 179         | 255         | Russie          |      | 151         | 193         |
|      | 1.119       | 1.280       | E.U.A.          |      | 1.779       | 1.946       |
|      | 285         | 422         | Canada          |      | 479         | 665         |
|      | 223         | 278         | Argentine       |      | 285         | 448         |
|      | 2.070       | 1.217       | Grande-Bretagne |      | 2.787       | 1.523       |
|      | 1.001       | 1.160       | Allemagne       |      | 1.299       | 1.406       |
|      | 1.115       | 724         | France          |      | 1.003       | 565         |
|      | 299         | 158         | Suisse          |      | 244         | 174         |

\* )En ce qui concerne les possibilités d'exportation de l'horlogerie en Russie, l'exposé de M. Marbach paraît fondé et objectif.



17.

En outre, en ce qui concerne l'état actif des balances commerciales:

Exportation 1937 en % de l'importation 1937

| <u>U.R.S.S.</u> | <u>E.U.A.</u> | <u>Canada</u> | <u>Argentine</u> | <u>G.B.</u> | <u>Allemagne</u> | <u>France</u> |
|-----------------|---------------|---------------|------------------|-------------|------------------|---------------|
| 128             | 109           | 139           | 157              | 55          | 108              | 56            |

De plus, le tableau suivant fournit une comparaison sur les relations commerciales de la Russie avec les pays suivants:

| en millions de Fr.s. | <u>Suisse</u> |      | <u>Allemagne</u> |     | <u>Italie</u> |     | <u>Belgique</u> |     |
|----------------------|---------------|------|------------------|-----|---------------|-----|-----------------|-----|
|                      | RM.           |      | L.               |     | Fr.b.         |     |                 |     |
|                      | I.            | E.   | I.               | E.  | I.            | E.  | I.              | E.  |
| 1931                 | 27.8          | 19.6 | 304              | 762 | 561           | 287 | 470             | 56  |
| 1936                 | 11.3          | 6.9  | 93               | 126 | 155           | 9.2 | 632             | 298 |
| 1937                 | 13.7          | 6.4  | 65               | 117 | 100           | 9.5 | 748             | 449 |
| 1938                 | 29.0          | 10.1 | 47               | 32  | 6.8           | 0.5 | 789             | 441 |

  

| en millions de ₣ | <u>Grande-Bret.</u> |      | <u>Pays-Bas</u> |     | <u>E.U.A.</u> |      | <u>France</u> |     |
|------------------|---------------------|------|-----------------|-----|---------------|------|---------------|-----|
|                  | Gulden              |      | #               |     | Fr.fr.        |      |               |     |
|                  | I.                  | E.   | I.              | E.  | I.            | E.   | I.            | E.  |
| 1931             | 28.7                | 9.2  | 70              | 4.5 | 13            | 104  | 496           | 59  |
| 1936             | 18.9                | 9.3  | 22              | 17  | 21            | 33   | 457           | 127 |
| 1937             | 29.1                | 16.4 | 40              | 22  | 31            | 43   | 719           | 112 |
| 1938             | 19.5                | 11.0 | 32              | 23  | 23.7          | 69.9 | 621           | 173 |

Les chiffres du premier tableau, représentant le commerce extérieur de quelques pays, calculé en anciens dollars-or, montrent que le volume des importations et des exportations russes est encore en 1937 d'une importance secondaire en comparaison de celui des importants partenaires commerciaux de la Suisse.

Il résulte en outre des données du commerce extérieur soviétique avec d'autres pays (cf. 2e tableau) que la

suisse, bien qu'elle n'entretienne point de relations diplomatiques normales avec l' U.R.S.S. n'est point demeurée en arrière, même si l'on prend comme point de comparaison les relations de l' U.R.S.S. avec les plus importants Etats commerciaux. De ces chiffres il appert que des relations diplomatiques normales ne sont point une condition absolue pour le maintien d'échanges commerciaux d'une certaine importance avec l' U.R.S.S., car même des Etats, qui ont rendu normales leurs relations diplomatiques avec ce pays et dont la politique extérieure se trouve même liée à la sienne, n'ont pu, malgré de grands efforts, développer le volume de leurs échanges commerciaux avec la Russie au delà d'une certaine mesure. Il faut naturellement tenir compte à cet égard de la structure des deux systèmes économiques qui fixe des limites aux efforts que la Suisse pourra entreprendre en vue de développer des échanges.

Il convient de prendre également en considération que l'économie de l' U.R.S.S. se suffit largement à elle-même et que la Russie ne s'intéresse à l'exportation que pour autant que, grâce à celle-ci, elle se procure des devises supplémentaires pour acheter, dans les pays à devises libres, des matières premières, des produits semi-fabriqués et des produits fabriqués. La Suisse n'a, d'autre part, dans le volume total des importations russes - qui s'élèvent, comme on l'a vu plus haut, au 1% des importations mondiales - qu'une part très modeste, susceptible d'ailleurs de se développer au dépens des autres partenaires commerciaux de la Russie, entre autres les puissances de l'axe, l'Allemagne et l'Italie.

Dans ces conditions, il faut répondre à la première question de la façon suivante: Un développement sensible du trafic commercial russo-suisse ne paraît être possible que lorsqu'il pourra être soustrait aux étroites limites que lui impose le système de la compensation bilatérale.

Sur la mesure de cette augmentation non seulement possible, mais encore vraisemblable, les estimations qu'il est permis de faire n'ont toutefois qu'un caractère purement conjectural. (Ce n'est pas le lieu ici de les traiter d'une façon approfondie). Ces possibilités de développement pourraient chaque année tourner autour de 10 à 40 millions de francs suisses. La mesure exacte de l'augmentation dépend d'une série de facteurs, sur lesquels la Suisse ne peut exercer aucune influence. Il n'est que de se rapporter aux vicissitudes des relations actuelles de l'U.R.S.S. avec des Etats qui, comme l'Allemagne, pourraient dans une large mesure fournir à la Russie selon ses besoins des machines - en particulier des machines-outils, des instruments, des appareils - et des produits chimiques, mais qui sont empêchés de le faire temporairement, parce qu'ils livrent ces produits à leurs propres industries d'armements et par des considérations d'ordre politique.

Comme l'U.R.S.S. aura encore fortement besoin, pendant quelque temps encore, des produits de qualité susmentionnés, des possibilités de livraison, qui ne sont point méprisables, existent pour la Suisse, surtout aux dépens d'autres fournisseurs actuels - pour autant que les questions de financement qui n'ont pas à être examinées ici

pourront être résolues - .

Il convient d'indiquer en passant que, d'un autre côté, la capacité des industries suisses, c'est-à-dire la possibilité de fournir rapidement, joue un rôle important. C'est pourquoi, contrairement à l'avis de M. Marbach, d'une partie de l'opinion publique et de la presse, la Division du Commerce ne voudrait pas affirmer sans autre que l'expérience de la reprise des relations diplomatiques doive maintenant être tentée, pour établir de telles possibilités.

S'il s'agit, comme l'admettent ces milieux, de tenter dans le cas particulier un essai, dont le succès est fort hypothétique et imprévisible, et si l'on continue à tenir compte des nombreux facteurs variables dont dépend l'augmentation de notre commerce avec l'U.R.S.S., en regard d'une possibilité économique si incertaine et si difficile à mesurer, la direction suivie jusqu'ici par la politique extérieure suisse, qui ne peut, en aucune manière, se laisser guider par des principes idéologiques et philosophiques, mais bien par des considérations réalistes et de tactique politique, ne doit pas se laisser influencer d'une façon décisive par l'espoir de vagues possibilités économiques. Les succès possibles ne seraient, de l'avis de la Division du Commerce, pas en rapport avec les risques à courir.

Pleinement conscients de la responsabilité que nous assumons à l'égard de l'économie, en particulier à l'égard des possibilités d'exportation, nous répondons négativement à la deuxième question avec une conviction d'autant plus grande

qu'en ce qui concerne la troisième question nous ne pouvons approuver l'opinion soutenue par M. Marbach et les milieux qui pensent comme lui.

Il faut admettre, certes, que les pays qui ont rendu normales leurs relations diplomatiques aussi bien que commerciales avec l'U.R.S.S., comme par exemple les Etats-Unis d'Amérique (voir l'accord commercial provisoire de juillet 1935) ont pu dépasser dans une large mesure les limites de la bilatéralité et ont réalisé une balance commerciale active, peu avantageuse du point de vue soviétique, depuis que leurs rapports commerciaux ont été réglés par un tel accord.

|      | <u>En 1.000 Dollars</u>                        |  |
|------|--|--|
|      | <u>Exportations des E.U.A.<br/>en U.R.S.S.</u> | <u>Importations des E.U.A.<br/>de l'U.R.S.S.</u> |
| 1933 | 8.997  | 12.114   |
| 1934 | 15.011   | 12.337   |
| 1935 | 24.743   | 17.809   |
| 1936 | 33.427   | 20.517   |
| 1937 | 42.903   | 30.752   |
| 1938 | 69.725   | 24.100   |

Ce développement extrêmement avantageux pour les Etats-Unis d'Amérique et qui ne manque pas de constance provient sans aucun doute de ce que l'U.R.S.S. s'est engagée, sur la base de l'accord commercial provisoire, à passer un volume déterminé de commandes aux Etats-Unis, sans que ceux-ci, de leur côté, soient liés par une disposition qui les force à importer de Russie. En revanche, il ne faut pas perdre de vue que, comme une certaine compensation à l'obligation soviétique de passer aux Etats-Unis des commandes, qui, pour les deux dernières années de

l'accord, ont été fixées à un montant minimal de 40 millions de dollars, les Etats-Unis ont dû accorder le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée en faveur des produits russes exportés sur les marchés américains.

Il est loin d'être établi que l' U.R.S.S., qui a l'habitude de passer ses commandes en se guidant d'après des considérations purement commerciales, - c'est-à-dire qu'elle achète où elle peut se procurer la meilleure qualité au prix le plus avantageux -, serait amenée par la reprise des relations diplomatiques, dont sans doute elle apprécie aujourd'hui autrement la valeur qu'il y a quelques années encore, à augmenter d'une façon sensible le volume de ses achats en Suisse. En outre, à l'occasion d'une reprise des relations diplomatiques simultanée, l' U.R.S.S. exigerait certainement des concessions économiques contre l'abandon éventuel du système de la compensation bilatérale.

Il n'est pas exclu de discuter de telles possibilités au moyen de négociations entre les délégations commerciales qui se sont déjà rencontrées, sans toucher au domaine des relations politiques entre les deux pays, d'autant plus que le moment actuel ne s'y prêterait pas très heureusement. Déjà, lors de récentes négociations avec l' U.R.S.S., à propos des plaintes soviétiques sur l'insuffisance du système de la compensation, la délégation suisse fit entendre que dans le domaine de l'échange des produits il fallait chercher de nouvelles voies, si l'on voulait sortir de la stagnation actuelle.

Les représentants soviétiques n'ont pas repoussé ces suggestions, mais ont donné à comprendre que ces nouvelles voies devaient être trouvées au moyen de négociations avec les Autorités compétentes de Moscou.

Ainsi la reprise des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. n'est pas la seule chance de développer, peut-être d'une façon sensible, le trafic commercial russo-suisse. Bien plus, par le moyen de conférences économiques qui devraient être tenues à Moscou, le terrain pourra être tâté et, à la place d'une expérience douteuse, il sera possible de constater sur la base des méthodes de tractation employées jusqu'à présent, si, et avec quelles chances de succès, le commerce russo-suisse peut s'engager dans de nouvelles voies.

Une telle méthode permet de continuer à traiter les problèmes économiques russo-suisse indépendamment du domaine de la politique extérieure pure et de remettre des décisions plus importantes de politique intérieure et extérieure à une époque où elles pourront être prises hors de toutes préoccupations économiques.

## III.

Les considérations développées par le délégué aux accords commerciaux montrent que l'établissement de relations diplomatiques normales avec le Gouvernement soviétique doit être examiné essentiellement du point de vue politique.

Bien que chaque pays soit libre de se donner les institutions qu'il désire, un sentiment d'éloignement est compréhensible devant certains événements qui se sont passés en Russie. Les méthodes fort différentes de celles qui sont pratiquées dans les pays occidentaux comme la suppression de la liberté d'opinion, les persécutions contre la famille et la religion, les récents procès qui ont envoyé à la mort tant de chefs politiques et militaires, ont suscité dans l'esprit de beaucoup des préventions passionnées contre le régime soviétique.

La position prise par le Conseil fédéral à l'égard de l'U.R.S.S. ne lui a cependant jamais été dictée par la passion. Il n'est pas opposé par parti pris à renouer des relations diplomatiques avec le Gouvernement soviétique. Ayant toujours refusé de se placer sur le terrain de l'antagonisme idéologique, il n'a jamais cédé aux sentiments fanatiques de haine ou d'admiration que l'U.R.S.S. a pu inspirer. A maintes reprises, le Conseil fédéral a déclaré qu'il était disposé à renouer avec la Russie, si les circonstances s'y prêtaient.

La Suisse a un intérêt incontestable à vivre en bonne intelligence avec tous les autres pays. Petit Etat sans accès à la mer, qui, pour nourrir toute sa population,



doit exporter les produits de son travail, la Suisse a besoin de ne négliger aucune bonne volonté dans le monde. Elle est ennemie d'une politique de prestige qui la pousserait à éterniser des querelles. Sa neutralité traditionnelle elle-même lui conseille de régler aussi promptement que possible les différends qui se produisent dans ses relations avec les autres Etats. Les suites d'une rupture, avec quelque pays que ce soit, peuvent toujours, selon l'évolution des événements, entraîner des conséquences fâcheuses. Si l'U.R.S.S. entrait vraiment dans la coalition des "Etats démocratiques", l'absence de relations diplomatiques avec elle pourrait présenter en cas de guerre générale des inconvénients dont il importe d'analyser la portée.

Ces inconvénients n'affecteraient certes pas la confiance que l'on a en France et en Grande-Bretagne dans la volonté de la Suisse de rester neutre, et nul ne pourrait sérieusement lui reprocher de n'avoir pu mettre fin à une ancienne mésentente avec une de leurs alliées; mais, si des difficultés venaient à surgir avec le contrôle interallié des approvisionnements, le mauvais vouloir de l'U.R.S.S. serait une raison ou un prétexte qui viendrait compliquer le problème difficile du ravitaillement de la Confédération. La perspective de complications de cette nature constitue-t-elle un argument décisif en faveur d'une réconciliation à tout prix avec l'U.R.S.S.?

Si souhaitable qu'il puisse être à bien des égards de mettre fin à une rupture qui s'est produite il y a plus de vingt ans, il convient de se demander si l'ins-

tallation à Berne d'une Légation soviétique peut s'effectuer sans qu'il soit à craindre que les faits qui ont contraint en 1918 le Conseil fédéral à expulser la mission Berrine ne se reproduisent à brève échéance et ne conduisent à une nouvelle rupture, dont les conséquences seraient infiniment plus fâcheuses que le maintien du "modus vivendi" actuel.

Les expériences faites par d'autres pays ne sont pas très rassurantes. On se souvient des difficultés que la Grande-Bretagne a eues avec l'Arcos, représentation commerciale de l'U.R.S.S., dont les agissements ont causé la rupture diplomatique anglo-russe de 1927 à 1929. En France, l'influence de l'Ambassade des Soviets sur une partie de l'opinion s'est avérée assez forte pour que, lorsque Moscou a eu intérêt au réarmement français, le parti communiste transformât complètement son attitude à l'égard des crédits militaires. Le rôle de la diplomatie soviétique dans la guerre civile espagnole est si manifeste qu'il est superflu d'insister. Ce n'est que dans les pays qui ont une police politique extrêmement forte et où les représentants de l'U.R.S.S. sont étroitement surveillés que des intrigues telles que celle qui a provoqué la rupture russo-suisse de 1918 semblent avoir été évitées.

L'organisation policière de la Suisse, comme elle est conçue actuellement, se révèle insuffisante pour empêcher, même en l'absence de relations officielles entre la Suisse et l'U.R.S.S., les agissements des agents de la IIIe Internationale et de la Guépéou. Deux ans viennent à peine de s'écouler depuis que la police soviétique a fait assassiner à

tallation à Berne d'une Légation soviétique peut s'effectuer sans qu'il soit à craindre que les faits qui ont contraint en 1918 le Conseil fédéral à expulser la mission Berrine ne se reproduisent à brève échéance et ne conduisent à une nouvelle rupture, dont les conséquences seraient infiniment plus fâcheuses que le maintien du "modus vivendi" actuel.

Les expériences faites par d'autres pays ne sont pas très rassurantes. On se souvient des difficultés que la Grande-Bretagne a eues avec l'Arcos, représentation commerciale de l'U.R.S.S., dont les agissements ont causé la rupture diplomatique anglo-russe de 1927 à 1929. En France, l'influence de l'Ambassade des Soviets sur une partie de l'opinion s'est avérée assez forte pour que, lorsque Moscou a eu intérêt au réarmement français, le parti communiste transformât complètement son attitude à l'égard des crédits militaires. Le rôle de la diplomatie soviétique dans la guerre civile espagnole est si manifeste qu'il est superflu d'insister. Ce n'est que dans les pays qui ont une police politique extrêmement forte et où les représentants de l'U.R.S.S. sont étroitement surveillés que des intrigues telles que celle qui a provoqué la rupture russo-suisse de 1918 semblent avoir été évitées.

L'organisation policière de la Suisse, comme elle est conçue actuellement, se révèle insuffisante pour empêcher, même en l'absence de relations officielles entre la Suisse et l'U.R.S.S., les agissements des agents de la IIIe Internationale et de la Guépéou. Deux ans viennent à peine de s'écouler depuis que la police soviétique a fait assassiner à

Chamblandes (commune de Pully (Vaud), avec le concours de membres du personnel de l'Ambassade de l' U.R.S.S. à Paris et de communistes suisses, le Polonais Ignace Reiss, dont l'orthodoxie politique avait paru suspecte aux dirigeants de Moscou.

Ce serait une erreur de croire qu'aujourd'hui, le Gouvernement soviétique a abandonné ses méthodes et renoncé à intervenir dans la politique intérieure des autres Etats. Le congrès tenu du 9 au 21 mars 1939 à Moscou par le parti communiste russe a démontré à nouveau les étroits rapports entre le Gouvernement soviétique et la IIIe Internationale. Y prirent part, en leur qualité de membres du comité central du parti, Staline, membre du Bureau politique, secrétaire du comité central du parti, Molotov, président du Conseil des Commissaires du peuple, président du Conseil économique, le maréchal Vorochilov, commissaire du peuple à la Défense, Idanov, président de la Commission des Affaires étrangères du Conseil de l'Union, membre de la commission de contrôle du parti, section propagande et agitation, Mikojan, commissaire du peuple, membre du Conseil économique, Kalinine, président du Conseil suprême, Lazar Kaganovitch, commissaire du peuple à l'Industrie lourde, Michel Kaganovitch, commissaire du peuple à l'Industrie de Défense, Béria, commissaire du peuple pour les Affaires intérieures, Manouïlski, représentant au comité central du parti le comité exécutif de l'Internationale communiste. (Komintern), Mekhliss, chef de l'administration politique de l'armée, commissaire d'armée de 2ème rang, Vannikov,

commissaire du peuple pour les armements, Tévorian, commissaire du peuple pour la construction des navires. Les orateurs affirmèrent que l' U.R.S.S. ne renonçait nullement à poursuivre ses plans de révolution mondiale. Le troisième jour du congrès, M. Manouïlski a présenté un important rapport, qui constituait le complément de l'exposé de Staline sur la politique étrangère de l' U.R.S.S. Il a déclaré notamment: "... Il est nécessaire pour cela (la lutte contre les autres Etats totalitaires) de mettre en action la classe ouvrière. Les dictatures s'appuient sur leurs forces matérielles. En bien, la classe ouvrière des pays antitotalitaires doit, elle aussi, user de la force matérielle pour exercer la pression sur les gouvernements bourgeois. Les armes dont dispose le prolétariat, ce sont les grèves et les manifestations de masses. C'est un vaste mouvement populaire contre le fascisme qu'il faut organiser dans ces pays." (Cf. "La République", du 1er avril 1939, Paris).

Ces plans trouvent des échos en Suisse. M. le Conseiller national Léon Nicole déclare, dans son livre "Mon voyage en U.R.S.S." (Editions du Faubourg, Genève, 1939, page 7): "Je suis allé en U.R.S.S., espérant y trouver l'occasion de me renseigner sur les chances d'une unification du mouvement ouvrier socialiste mondial... Est-il possible, désormais, de mettre fin aux luttes intestines ouvrières et socialistes? Je n'hésite pas à répondre par l'affirmative après ce que j'ai vu et entendu à Moscou."

Le lendemain de son arrivée à Moscou, M. Nicole, qui a séjourné en Russie du 17 février au 12 mars derniers, a eu une conversation avec M. Manouïlski, sur laquelle il écrit (Cf. op.cit., pages 22 à 25): "Manouïlski m'indique qu'il suit avec un grand intérêt l'effort de la classe ouvrière de Genève et qu'on lui attache, à Moscou, une très grande importance. Il n'est pas indifférent qu'il se trouve, au siège de la Société des Nations, dans une ville d'un caractère très international, un mouvement politique qui demeure fidèle au socialisme révolutionnaire, donc effectivement constructeur. Je réponds à Manouïlski qu'il exagère certainement les mérites du mouvement politique de la classe ouvrière de Genève, mais que je n'en enregistre pas moins, avec une très grande joie, ses très encourageantes paroles."

Serait-il possible à une Légation soviétique installée à Berne de refuser de servir d'intermédiaire entre les dirigeants de la IIIe Internationale et les chefs du parti communiste suisse ou d'autres groupements qui ont dans leur programme la révolution mondiale? Même si des engagements formels étaient pris par la Légation soviétique de ne pas participer à une action révolutionnaire, pourrait-elle se comporter différemment que les missions soviétiques dans les autres pays? Pourrait-elle se refuser à donner des conseils, à faciliter des contacts, à exercer, en un mot, une action directrice sur ceux qui mettent au-dessus du patriotisme l'application intégrale dans tous les pays des principes du marxisme?

## IV.

La Suisse n'est pas seule à hésiter à laisser s'installer chez elle les représentants officiels de l' U.R.S.S. Vingt-cinq Etats seulement entretiennent des relations diplomatiques avec Moscou; trente-deux n'ont pas accueilli dans leur capitale une mission soviétique. Parmi ces derniers, vingt-trois sont membres de la société des Nations.

Aucun des Etats du continent sud-américain n'a de rapports avec l'U.R.S.S. En Europe, sans compter l'Espagne depuis la victoire de Franco, quatre petits Etats neutres, les Pays-Bas, le Portugal, la Yougoslavie et la Suisse, sont dans le même cas.

Ont des relations diplomatiques avec l' U.R.S.S. les Etats protégés par une forte police politique, les grandes puissances, obligées par leurs intérêts mondiaux à faire partout une politique de présence, les pays limitrophes que des frontières communes obligent à écarter tout différend avec leur grand voisin. Aucun de ces vingt-cinq Etats ne semble entretenir avec l' U.R.S.S. des relations particulièrement étroites et cordiales. Les diplomates étrangers qui ont été en poste à Moscou se plaignent de la difficulté qu'ils éprouvent à obtenir des informations. Comme il est compromettant pour les ressortissants de l'U.R.S.S. d'avoir des rapports avec eux, ils n'ont que des contacts strictement officiels, généralement assez décevants. L'attitude des Autorités soviétiques à l'égard de

l'étranger est méfiante et énigmatique.

Il est difficile de se rendre compte si la dictature de Staline incline davantage à une politique de révolution mondiale ou de lutte contre les puissances dont l'expansion pourrait menacer l'intégrité de la Russie. La déclaration de M. Manouïlski citée plus haut laisse subsister cette équivoque. Sans doute, l'U.R.S.S. demeure-t-elle avant tout un pays anticapitaliste. M. le Conseiller national Léon Nicole signale qu'au cinématographe, "les scènes où, ayant triomphé de ses ennemis intérieurs, Pierre le Grand inflige une défaite navale aux Anglais, artisans des intrigues qui faillirent conduire la Russie nouvelle à son effondrement, sont particulièrement applaudies" (op. cit., p. 210).

En dépit de ce qui pourrait rapprocher l'U.R.S.S. révolutionnaire des Etats qui s'intitulent eux-mêmes "les puissances prolétaires", le Gouvernement britannique n'a pas hésité à inviter le Gouvernement de Moscou à faire alliance avec lui pour arrêter l'expansionnisme de l'axe Rome-Berlin. La méticuleuse prudence avec laquelle il a été répondu à cet appel éveille l'idée que le Gouvernement de Moscou manque d'enthousiasme. Il a peut-être plus d'intérêt à la guerre qu'à la paix, à condition de pouvoir rester en dehors d'un conflit jusqu'au moment où son action permettrait d'assurer le triomphe de la révolution mondiale. Bien qu'extrêmement laborieuse, les négociations anglo-russes ne s'en poursuivent pas moins et l'opinion persiste, dans des cercles étendus, à penser que



l'U.R.S.S. est l'Etat le plus déterminé à s'opposer aux visées des autres puissances totalitaires.

Cette opinion est si répandue que dans les conjonctures actuelles, le rétablissement de relations diplomatiques entre Berne et Moscou donnerait certainement à penser à Berlin et à Rome que la Suisse, abandonnant sa politique de stricte neutralité, cherche à se rapprocher du groupe des puissances que le Gouvernement britannique a entrepris d'organiser. Cette interprétation serait corroborée par les nouvelles de presse - dont l'exactitude, il est vrai, n'est pas absolument certaine - selon lesquelles les négociations anglo-russes se seraient achoppées à la question d'une garantie de l'intégrité de la Suisse, parce que l'absence de relations officielles entre l' U.R.S.S. et la Confédération empêcherait le Gouvernement soviétique de souscrire à semblable garantie. En vertu de l'adage "post hoc, propter hoc", comment pourrait-on douter qu'un rapprochement russo-suisse parût aujourd'hui destiné à rendre possible une garantie russe à la Suisse? Comment persuaderait-on qu'en réalité, le Conseil fédéral juge cette garantie non seulement inutile et inefficace, mais nuisible?

Ceux qui voudraient donner au rétablissement de relations diplomatiques entre Berne et Moscou une portée impliquant un affaiblissement de la volonté de la Suisse de rester neutre trouveraient justification de leur point de vue dans de nombreux articles de la presse suisse. Le "Droit du Peuple" du 19 avril 1939 a écrit ce qui suit:  
"La Russie soviétique, nous ne saurions trop le dire, joue un rôle de premier plan, par son armée et par son aviation,

dans l'organisation de la sécurité collective dont dépend la sécurité de la Suisse ainsi que l'indépendance et la liberté de nos habitants."

Le "Travail" du 23 juin 1939 a déclaré que "notre mentalité ne saurait supporter plus longtemps que, pour répondre aux vœux des deux Etats totalitaires qui menacent notre sécurité et notre indépendance, nous persistions à n'entretenir aucune relation diplomatique avec un grand pays qui, par le jeu des forces en présence en Europe, nous protège contre nos agresseurs éventuels!"

Dans la "Freiheit" du 10 juin 1939, on peut lire que "wir stehen auf dem Standpunkt, dass die politische Seite der Frage bei der gegebenen internationalen Lage viel wichtiger ist. Wenn auch mit Schwierigkeiten und Widerständen, so besteht doch Aussicht, dass eine Front der kollektiven Sicherheit gegen die Achsenmächte entsteht. Ihr Zustandekommen dient vor allem den kleinen Staaten, besonders einem Lande wie der Schweiz, die zwischen dem Reich der Nazi und dem der Schwarzhemden sich befindet. In dieser grossen Verteidigungsfront bildet die Sowjetunion ein mächtiger und ausschlaggebender Faktor. Es ist ein unhaltbarer Zustand, dass die Schweiz mit diesem grossen mächtigen Land, welches heute schon indirekt ein Garant (sic!) für die schweizerische Unabhängigkeit bildet, keine normalen Beziehungen unterhält. Je rascher dieser unmögliche Zustand behoben wird, um so besser für die Schweiz."

La certitude qu'un rapprochement entre Berne et

Moscou sera jugée de bonne foi à l'étranger comme l'indice d'un fléchissement de la neutralité suisse fait donc apparaître une modification du statu quo comme une opération particulièrement risquée.

## V.

Les considérations qui précèdent peuvent se résumer comme suit:

1) Il est inexact de parler d'une reprise des relations officielles entre la Suisse et l'U.R.S.S., surtout d'une reprise de relations commerciales, car ces relations, qui n'ont jamais complètement cessé d'exister, existent aujourd'hui en fait et en droit. Ce qui donne un caractère anormal aux relations entre la Suisse et l'U.R.S.S., c'est essentiellement que les deux Etats n'entretiennent pas l'un chez l'autre des missions diplomatiques.

2) Les négociations directes, qui ont lieu chaque fois que cela est opportun entre délégations suisse et soviétique, fournissent les bases nécessaires aux échanges commerciaux entre les deux pays. Ce n'est pas l'absence de relations diplomatiques entre Berne et Moscou, mais le régime autarchique de l'U.R.S.S., joint à l'appauvrissement consécutif à la révolution de 1917, qui est cause de ce que la valeur des échanges est très inférieure à ce qu'elle était avant 1914.

3) L'établissement des relations diplomatiques entre Berne et Moscou n'exercerait, vu le régime spécial de l'U.R.S.S., aucun effet décisif sur les exportations suisses dans l'ancien empire russe. Les inconvénients du système de compensations bilatérales actuel peuvent être atténués par des négociations directes. Lors de récentes conférences entre les délégations suisse et russe des allusions ont déjà été faites à ce sujet.

4) De sérieux avantages économiques ne pouvant résulter de relations diplomatiques entre Berne et Moscou, cette question essentiellement politique doit donc être élucidée à la lumière surtout de considérations politiques.

5) Rechercher l'amitié de tous les Etats est un principe fondamental dans la politique de la Suisse et inclinerait à liquider complètement le différend qui empêche depuis plus de 20 ans des relations normales entre la Confédération et l'U.R.S.S.

6) Il faut prendre garde, toutefois, que le statu quo actuel est certainement préférable à une réconciliation un peu artificielle, si celle-ci devait conduire à une nouvelle rupture. L'U.R.S.S. n'ayant pas abandonné ses plans de révolution mondiale et cherchant à s'immiscer dans la politique intérieure

des autres Etats, des intrigues semblables à celles qui ont rendu nécessaire l'expulsion de la mission Bersine semblent difficilement évitables. Il est permis de craindre qu'elles conduisent au même résultat.

7) Après que le nom de la Suisse a été mêlé, bien malgré elle, aux laborieuses négociations entre Londres et Moscou, un rapprochement entre la Suisse et l'U.R.S.S. ne peut pas ne pas être interprété par certains voisins de la Confédération comme une modification de la politique suivie ces 20 dernières années et comme impliquant un affaiblissement de la volonté de neutralité du peuple suisse. Dans la période d'extrême tension actuelle, laisser naître des doutes à cet égard peut avoir des conséquences de la plus grande gravité.

Le Département Politique croit pouvoir s'abstenir de conclure. La Commission des Affaires étrangères pèsera le pour et le contre, à la lumière des considérations qui précèdent et d'autres encore, et la réponse qui doit être donnée au postulat Billieux se dégagera d'elle-même.

10.8.39.