

*Le Professeur W. Rappard
au Chef de la Délégation suisse à Londres, H. Sulzer*

Copie

L

Genève, 28 septembre 1942

Après quelques jours à Berne et en particulier une bonne soirée passée en compagnie de MM. Homberger et Hotz, je viens, en quelques mots, vous rendre compte, à vous et à M. Keller, des informations et impressions recueillies.

Mon entretien avec ces deux messieurs de la Division du Commerce a naturellement porté sur deux points principaux: le succès de leurs pourparlers à Berlin¹ et l'état des vôtres à Londres.

Voici, au sujet de la mission à Berlin, ce qui m'a paru le plus intéressant: qu'il y ait eu un réel succès, c'est-à-dire des promesses arrachées à une administration qui, tout d'abord, s'y refusait absolument, paraît indéniable. Mais que ces succès soient conditionnels, c'est-à-dire dépendants de circonstances incertaines et notamment des résultats de vos efforts à Londres, me paraît tout aussi évident. Quant au sens qu'il convient de donner à l'attitude, d'abord intransigeante et finalement assez conciliante des autorités allemandes, c'est ce qui semble plus conjectural.

Le succès lui-même, tout d'abord. A leur arrivée à Berlin, nos négociateurs, qui venaient essentiellement pour obtenir des concessions destinées à vous faciliter la besogne à Londres, se sont heurtés à des refus absolus et au désir mal dissimulé de les voir retourner aussitôt à Berne. Ce désir s'est manifesté d'une

1. Cf. N° 232.

façon assez comique, semble-t-il, par la multiplication des banquets d'adieu organisés au cours de la première semaine d'un séjour qui s'est prolongé pendant plus d'un mois!

Pour expliquer et pour justifier leur venue et leur désir de ne pas repartir les mains vides, nos délégués ont insisté sur le fait qu'il était impossible à la Suisse comme pays neutre de continuer à dépendre d'une façon si prépondérante d'un des belligérants. Ils ajoutèrent que, tenant fidèlement ses propres engagements, la Suisse ne pouvait pas continuer à assister en témoin passif à la carence de l'Allemagne, notamment en fait de livraisons de charbon. Cette attitude très résolue et qui, selon M. Hotz, a dû être de sa part soulignée par plusieurs coups de poing vigoureux sur la table, a tout d'abord étonné ses hôtes. Ils auraient répondu que la Suisse devait se rendre compte des exigences de la guerre et notamment des grands services que l'Allemagne lui rendait en versant le sang de ses enfants pour protéger la libre Helvétie des menaces soviétiques. Cette déclaration aurait suggéré à M. Homberger l'observation spirituelle qu'à force de s'entendre dire, à Londres comme à Berlin, que les grandes puissances se battaient toutes pour la Suisse, on finirait par croire que la guerre mondiale n'avait, pour les uns comme pour les autres, d'autre sens que d'assurer la prospérité de notre pays.

Au refus persistant des Allemands d'entrer en matière, nos délégués opposèrent une volonté non moins farouche. Ils demandèrent à leurs partenaires si vraiment les expériences que l'Allemagne faisait avec ses innombrables territoires occupés étaient de nature à leur faire sous-estimer la collaboration d'un des seuls pays relativement libres qu'ils avaient laissé subsister sur le continent. Cet appel paraît avoir beaucoup frappé la délégation allemande et notamment ses membres militaires. Nos délégués s'accordent, en effet, à attribuer à une énergique intervention du grand état-major général la conciliation relative dont leurs interlocuteurs ont fait preuve à la fin de leurs débats. Ils avaient le sentiment que, de très haut, un mot d'ordre avait été transmis aux services compétents allemands, selon lequel il ne fallait à aucun prix se brouiller avec nous.

Quant à la nature et à la portée des concessions obtenues, elles paraissent incontestablement importantes. Les Allemands auraient de bonne foi, et malgré de puissantes répugnances, consenti à l'exportation à destination de leurs ennemis d'objets de la plus haute importance militaire et dont la Suisse partagerait, avec l'Allemagne, le quasi-monopole industriel. Naturellement ces concessions ne seraient en fait acquises que si les Nations-Unies atténuaient la pression qu'elles tendent à exercer sur notre pays et notamment s'il n'y avait pas de notre part de réduction de nos exportations à destination de l'Allemagne. La volonté de ne tolérer aucune infraction aux contrats de livraison se serait manifestée avec une vivacité particulière dans le cas de la Tavannes Watch Co². Cette puissante maison d'horlogerie aurait, sous la pression des autorités anglo-saxonnes qui la menaçaient de la fermeture de leur marché après-guerre, renoncé à l'exécution de certains contrats conclus avec Tavarò, ici, au service de l'administration militaire italienne. La réaction de Berlin aurait été immédiate et très énergique. Toute importation et toute exportation auraient été sus-

2. Cf. Nos 208 et 216.

28 SEPTEMBRE 1942

803

pendues pour la firme en question en attendant un retour à ses anciennes activités.

Comment, enfin, faut-il interpréter les concessions faites par l'Allemagne? Ne s'agit-il, comme nos négociateurs sont portés à le croire, que de l'effet salutaire de leurs menaces et du désir de l'autorité militaire allemande de ne pas trop nous irriter? S'agit-il, au contraire, en première ligne d'une concession de forme, faite dans l'attente et dans l'espoir que les conditions nécessaires à son entrée en application ne seraient pas réalisées à Londres et qu'ainsi l'Allemagne aurait à la fois l'avantage d'avoir rejeté sur ses adversaires l'odieux d'un refus et celui de s'être montrée généreuse à très bon compte?

Je ne suis pas en mesure d'en juger. Je m'en suis entretenu avec le Ministre de Grande-Bretagne³ et avec deux membres de la Légation des Etats-Unis, rencontrés les uns et l'autre au cours d'une réception chez Paravicini. Je les ai trouvés également intrigués au sujet des mobiles allemands.

Je n'ai pas eu l'occasion de m'entretenir longuement avec M. Stampfli lui-même de l'état de vos pourparlers. Le peu de paroles que nous avons échangées à ce propos me l'a montré assez peu surpris des difficultés rencontrées, mais je n'ai pas pu me rendre compte s'il était disposé à vous faire tenir des instructions conformes aux vœux manifestés dans vos rapports. Chez nos deux délégués, et notamment chez M. Hotz, j'ai cru découvrir une intransigeance plus nette. Leurs propres succès remportés à Berlin ont tendu, me semble-t-il, à atténuer leur indulgence à l'égard des exigences anglo-saxonnes et de vos dispositions conciliantes à l'endroit de celles-ci. J'ai naturellement fait ce qui dépendait de moi pour leur faire comprendre l'attitude anglo-américaine et l'opportunité d'entrer dans la voie indiquée dans votre dernier rapport⁴. D'après tout ce que j'ai recueilli à Berne, je ne puis pas m'imaginer qu'on ne vous autorise pas à conclure à Londres, surtout si vous et les Anglais vous deviez vous contenter d'espoirs plus que d'assurances au sujet de la réduction de nos livraisons outre-Rhin.

[...]

ANNEXE

J.I. 149/118/200

Le Chef de la Délégation suisse à Londres, H. Sulzer, au Professeur W. Rappard

L manuscrite

London, 12. Oktober 1942

[...]

Über unsere Reaktion auf die Berliner «Erfolge» orientiert Sie am besten unser Bericht No. 14⁵, dem ich wenig beizufügen habe. Gewiss, ich bin weit davon entfernt, die Schwere des Kampfes in Berlin zu unterschätzen und würdige durchaus die erzielten Resultate. Aber, wie ja immer wieder unser *Ceterum censemus* seit Monaten lautete, so willkommen den Alliierten diese Gegen-

3. C. J. Norton.

4. Du 15 septembre (E 7800 1/22).

5. Cf. N° 243.

blockade-Erleichterungen sein mögen, der Schwerpunkt ihrer Politik liegt nicht in der Erweiterung, sondern in einer gewissen Beschränkung unseres Exportes und diese Tendenz wird zunehmend schärfer. Hier liegt der grosse Stein des Anstosses, aber auch die grosse Schwierigkeit, ihn zu beseitigen. Ich fürchte, der psychologische Moment für ein günstiges Abkommen ist bereits weitgehend verpasst und die durch die Berliner Reise entstandenen Verzögerungen haben eine sehr delikate Lage geschaffen. Ganz besonders habe ich das siegverkündende Communiqué⁶ bedauert; es wäre mit Rücksicht auf unsere Verhandlungen besser unterblieben.

Nun sind – offenbar doch wohl unter dem Eindruck unseres Berichtes No. 14 – gestern neue Instruktionen aus Bern eingetroffen, die in diesem heikelsten Punkte Raum für eine etwas optimistischere Beurteilung der Lage schaffen. Sie würden uns weitgehend helfen, über den toten Punkt hinwegzukommen, wenn sie nicht wieder von einer kalten Douche gefolgt wären: den Instruktionen über die Behandlung des sogen. Umarbeitungsverkehrs. Man scheint in Bern einfach nicht zu verstehen, dass dieser der offenen Handelsstatistik entzogene Handelsverkehr in Gottes Namen von den Alliierten einfach nicht mehr stillschweigend hingenommen wird. Wir kommen mit der Formel: volle Bewegungsfreiheit für diesen Verkehr einfach nicht mehr durch, sondern müssen nach einem ihn rechtfertigenden Prinzip suchen, das wir in der vorgeschlagenen Formulierung glaubten gefunden zu haben. Aber da stossen wir auf einen grundsätzlichen Gegensatz. Unsere Formel stellt auf die Notwendigkeit ausreichender Arbeit ab, Bern auf die Wünsche der Achsenmächte betreffend Beanspruchung schweizerischer Arbeitsleistung, d. h. wo Deutschland uns das Rohmaterial gibt, *muss* die Schweiz die Arbeit leisten. Das ist es aber ja gerade, was die Alliierten kontrollieren wollen. Wo liegt da der Ausweg aus diesem Dilemma? Das ist der einzige Punkt, bei dem wir den Rank bis heute einfach noch nicht gefunden haben. Dass wir in diesem hin- und herwogenden Kampf oft der Verzweiflung nahe sind, werden Sie uns sicherlich nachfühlen können. Es ist eine Mission, wie ich sie in meinem Leben schwerer nie gehabt habe, viel viel schwerer als seinerzeit Washington⁷. Es handelt sich hier nicht um «dispositions conciliantes» unsererseits, wie Sie schreiben, sondern um das Suchen nach einem Kompromiss im Interesse des Landes gegenüber unerbittlichen «exigences». Das ist schliesslich die Aufgabe unserer Mission. Aber ich merke schon, man hält uns in Bern bereits auch für Engländer, wie gewisse andere Herren hier. Wenn man nur den Balken im eigenen Auge etwas mehr erkennen würde!

Ich muss schliessen. Wir werden weiter kämpfen für das, was wir im Landesinteresse für richtig halten. Der Bundesrat kann uns ja desavouieren. Auf ihm liegt die letzte Verantwortlichkeit. So sehnlichst ich das Ende dieser Leidenszeit herbeiwünsche, ich werde durchhalten bis zum Schluss.

P.S. Herr Thurnheer hat Keller und mir Ihren umfassenden Bericht⁸ zur Kenntnis zugestellt und wir haben ihn mit grossem Interesse gelesen. Er gibt einen vorzüglichen Überblick über die hiesigen Einstellungsströmungen zum Krieg. Ich freue mich, nach Rückkehr mich mit Ihnen einmal über alle diese Fragen aussprechen zu können⁹.

6. Cf. N° 232, note 5.

7. *H. Sulzer a été Ministre de Suisse à Washington de 1917 à 1919. Cf. vol. 6, 7-I et 7-II des DDS.*

8. Cf. N° 200, note 2.

9. *Le 22 octobre suivant, de Genève, W. Rappard envoie la lettre suivante à H. Sulzer: Sur vos difficultés avec Berne, vos informations, si précieuses qu'elles soient, ne m'ont vraiment rien appris de nouveau. Je suis toujours plus frappé, en m'entretenant avec les chefs de notre politique extérieure, de l'état d'esprit singulier où les plonge ce qui est à mes yeux un fâcheux mélange de peur et de fierté.*

N'est-il pas évident, à tout esprit non prévenu, que la Suisse, petit pays neutre entouré en fait par un seul belligérant, et seul des pays voisins de l'Allemagne qu'elle n'ait pas occupé jusqu'ici, n'est pas en fait le maître de sa politique? La contrainte politique et stratégique qui pèse sur nous est, à vrai dire, la seule explication et la seule excuse de notre attitude. Mais l'avouer paraît à ces messieurs de Berne faire preuve d'un manque de dignité nationale. Grâce à un certain

29 SEPTEMBRE 1942

805

patriotisme de tir fédéral, ils aiment mieux mettre leurs abdications sur le compte du libre exercice de leur souveraineté que sur celui de leur impuissance. Il n'en résulte nullement une plus grande autonomie effective, mais au contraire une servilité d'autant moins glorieuse qu'elle se donne pour volontaire.

A la dernière réunion de la commission des affaires étrangères [*cf. N° 239*], j'ai eu l'occasion de combattre nettement cette attitude, en demandant, devant tous mes collègues, à M. Pilet-Golaz s'il estimait que c'était vraiment le souci immédiat de notre propre sécurité nationale qui expliquait des décisions comme celle de notre obscurcissement. Le chef de notre diplomatie est, je crois, assez intelligent pour penser comme moi, mais il est trop l'esclave du milieu parlementaire et diplomatique pour oser l'avouer.

N'est-ce pas de cet état d'esprit que vous souffrez surtout dans vos pourparlers à Londres? La pression de notre grande voisine et la peur qu'elle inspire suffisent à expliquer toutes nos concessions et notamment le déplorable article du fameux traité de 1940 [*DDS, vol. 13, N° 363*], aux termes duquel nous nous sommes engagés à mettre toutes nos énergies économiques au service de l'Allemagne. Mais n'est-ce pas d'autre part le désir de se faire voir à soi-même qu'on jouit de toute sa liberté, qui nous amène à opposer à l'Angleterre notre droit absolu à notre activité de transformation industrielle avec le Reich?

Si l'on déclarait franchement à soi-même, comme à Berlin et à Londres, que nous sommes obligés de faire la part du feu, mais qu'il est des concessions inadmissibles dans l'intérêt même de notre survie, on serait, à mes yeux, à la fois plus sincère et plus habile. Mais, encore une fois, à tenir ce langage à Berne, on se fait reprocher un défaut de sens national!

Je me rends bien compte que si j'étais en mesure de formuler la moindre suggestion utile, je vous rendrais mille fois plus service qu'en vous soumettant ces réflexions plus ou moins judicieuses mais absolument stériles! La seule conclusion constructive qui s'en dégage, à mes yeux, c'est qu'il importe de faire comprendre à Berne qu'on n'est pas dupe de notre attitude et que le véritable réalisme politique commanderait de réserver une part de l'intransigeance dont on fait preuve à l'égard de Londres, pour en faire preuve dans ses rapports avec Berlin.

Je ne suis nullement surpris que les concessions arrachées à l'Allemagne en faveur de notre exportation outre-mer n'aient pas du tout, aux yeux des Alliés, la valeur qu'aurait un ralentissement effectif du rythme de notre collaboration au ravitaillement de l'Axe en instruments de guerre. Je ne manque jamais, dans mes conversations, d'y insister. On veut bien m'écouter avec politesse, mais je sens aussi qu'on ne m'entend pas vraiment. Si l'indépendance à l'égard de toute tutelle parlementaire dont je jouis est une condition de clairvoyance, c'en est une aussi, hélas, d'impuissance (J.I. 149/118/200).