

16 FÉVRIER 1944

229

84

E 4001 (C) 1/81/12/10

*Le Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz,
au Chef du Département de Justice et Police, Ed. von Steiger*

L

Berne, 16 février 1944

Personnelle et confidentielle

Le Département politique a procédé à une première étude des perspectives de la politique suisse d'après-guerre.

Persuadé qu'elle peut intéresser les membres du Conseil fédéral, je me permets de leur en adresser à chacun un exemplaire, en les priant naturellement de bien vouloir en considérer le contenu comme strictement confidentiel.

ANNEXE

Confidentiel.

Berne, 2 février 1944

EBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE ¹.
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

L'ensemble des problèmes nationaux réunis sous ce terme «après-guerre» se divise tout naturellement en deux groupes, celui qui intéresse la politique intérieure du pays et celui qui relève de sa politique étrangère.

C'est du deuxième groupe uniquement qu'il est question ici.

La politique étrangère de la Suisse, pour autant qu'elle concerne l'après-guerre, se subdivise à son tour, de façon un peu arbitraire peut-être, en trois domaines particuliers.

Le premier relève de l'*information politique*. Il consiste à être constamment renseigné sur les intentions des autres Etats, sur les projets que ceux-ci forment, sur les tendances qu'ils manifestent, sur les programmes qu'ils échafaudent, sur les mesures d'exécution qu'ils prennent.

N'en déplaise à un homme, M. William Rappard, qui critique avec une certaine âpreté la politique que le Conseil fédéral a suivie de 1939 à 1944, le Département politique a réalisé, dans ce premier domaine, exactement les intentions du professeur genevois. A une seule différence près: le Département politique l'a fait deux ans plus tôt. En effet, le professeur Rappard a développé, le 13 octobre 1943, dans le bulletin de l'Association suisse pour une Société des Nations, l'idée suivante: «Que nous soyons attentifs à tous les signes précurseurs de l'ordre pacifique que

l'on cherchera demain à substituer au désordre sanglant d'hier et d'aujourd'hui, cela c'est manifestement notre devoir non moins que notre intérêt.»

On peut appeler le second domaine *le plaidoyer de la Suisse*. Le Conseil fédéral a fait de 1939 à 1944 une certaine politique. Celle-ci s'est inspirée du principe général de la neutralité, 1^o parce que l'intérêt supérieur du pays l'exigeait; 2^o parce que le pays s'y était engagé. Si le gouvernement entend conserver à la Suisse, après la guerre, le bénéfice de son statut international, il est nécessaire de procéder à une sorte de bilan: avons-nous, à nos propres yeux, bien mérité ou démérité de la

1. Cf. aussi E 7001 (B) 1/345 et E 2805/1971/29/1.

Ce rapport a été rédigé par Daniel Secrétan, responsable de la Section de l'après-guerre du Département politique.

neutralité? Ce que nous avons fait, dans le domaine politique, militaire, économique, financier, humanitaire, a-t-il été conforme aux exigences de notre position? Devons-nous nous attendre à des critiques ou à des éloges? Il importe que nous soyons prêts à répondre aux reproches s'il doit nous en être adressé.

Le troisième domaine, enfin, est celui des *objectifs*. Il est d'ailleurs une manière de résultante des domaines un et deux. Etant données, d'une part, les intentions des Etats étrangers, celles des grandes puissances notamment, et, d'autre part, notre situation morale à l'issue du conflit tel ou tel but peut-il et doit-il être assigné à notre politique, telle position doit-elle être défendue ou abandonnée, tel objectif doit-il être atteint?

Le premier domaine, celui de la prospection politique, est à l'étude au Département politique depuis plus de deux ans. Des rapports d'ensemble ont été rédigés les 8 janvier, 17 juillet et 29 décembre 1943².

Les travaux exigés par le second, le plaidoyer de la Suisse, sont en cours. Il ne peut s'agir que d'un premier bilan provisoire, puisque la guerre n'est pas terminée. Les comptes définitifs ne pourront être bouclés qu'à l'armistice ou qu'à la paix.

Reste le troisième domaine, celui des objectifs. Des trois, il est le plus important, le plus difficile aussi. C'est lui qui exigera le plus de sagacité de la part du gouvernement, les études les plus documentées de la part des experts, le plus d'habileté de la part des négociateurs suisses éventuels.

Les projets que forment les gouvernements étrangers, tels du moins qu'ils nous sont connus et qu'ils émanent de Londres et de Washington, de Washington surtout, intéressent les domaines les plus divers de la vie publique. Ils relèvent de la politique, de la vie économique et financière; ils touchent aux questions militaires, aux problèmes des communications, à celui de la démographie. Chaque groupe pourrait être envisagé séparément; chaque question pourrait être traitée pour elle-même, chaque problème résolu suivant les données qui lui sont propres. Si semblable méthode devait être adoptée, il ne saurait plus être question d'une politique étrangère suisse coordonnée, dirigée, unifiée. Nous n'aurions pas une seule et même politique, nous en aurions plusieurs; pas une seule et même diplomatie, mais diverses; le danger serait grand.

Il importe donc de commencer par rechercher s'il existe quelque principe fondamental auquel ramener tous les aspects particuliers de notre politique, quelque doctrine essentielle, corps cohérent et solide, dont les éléments divers seraient les membres; sorte de lumière qui donnerait à tous les détails l'éclairage qui convient et la juste coloration; manière d'argument premier permettant de hiérarchiser les suivants et de leur attribuer leur vraie place; clé de voûte, enfin, de tout l'édifice.

Nous pensons que ces principes fondamentaux sont au nombre de trois. Le premier est celui de l'indépendance. Le second, celui de la prospérité commune; le troisième, celui de la solidarité internationale. Il n'est pas nécessaire de les commenter longuement. Ils vont de soi. L'indépendance et la prospérité figurent à l'article 2 de la constitution fédérale: «La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger,... de protéger la liberté des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.»

A ces deux principes fondamentaux, nous en ajoutons un troisième, celui de la solidarité internationale.

Mais des trois principes, indépendance, prospérité et solidarité, l'indépendance est le plus important. C'est lui qui va servir de fil directeur aux considérations qui vont suivre.

Nous divisons le schéma de la politique suisse d'après-guerre en six groupes: 1) questions politiques; 2) participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe; 3) questions militaires; 4) questions économiques et financières; 5) questions démographiques; 6) problèmes techniques.

Une dernière remarque de caractère général: les projets des autres Etats, de ceux notamment des puissances qui dirigent les affaires du monde, sont eux-mêmes en gestation. Il ne saurait donc être question que d'un premier tour d'horizon tout provisoire, de prospecter un terrain mouvant et d'essayer d'y planter quelques jalons, d'y trouver quelques premiers points de repère.

2. E 2001 (D) 1968/74/20.

I. *Questions politiques*

L'indépendance, dont le principe vient d'être posé, peut être une réalité substantielle ou, au contraire, une simple apparence. Tout dépend des réponses qui sont données aux questions qui suivent.

Les problèmes d'ordre politique, tels qu'ils peuvent être énumérés aujourd'hui, apparaissent au nombre de sept:

- 1) la question de la neutralité;
- 2) celle de l'intégrité territoriale;
- 3) celle de la normalisation des rapports avec tous les Etats qui constituent la communauté internationale;
- 4) celle de notre attitude à l'égard de la S.d.N.;
- 5) celle également de notre attitude à l'égard de l'organisation internationale nouvelle dont le principe a été arrêté par la conférence tripartite de Téhéran;
- 6) celle de la défense des bureaux internationaux de Berne;
- 7) celle de la défense éventuelle du Comité international de la Croix-Rouge.

1. *Question de la neutralité*

Depuis la fin du XV^e siècle, la Suisse est un pays neutre.

Depuis 1815, la neutralité de la Suisse est reconnue, contractuelle, incorporée au droit public européen et considérée comme étant dans l'intérêt de l'Europe.

Depuis 1919, le point de vue des puissances est que cette neutralité est dans l'intérêt de la paix.

La déclaration de Londres du 13 février 1920 admet que notre neutralité n'est pas incompatible avec la qualité de membre de la Société des Nations³.

Depuis le mois de mai 1938, la Suisse est dispensée de l'obligation de participer à l'application éventuelle des sanctions économiques et financières⁴.

Depuis le congrès de Vienne, la neutralité de la Suisse a été respectée. La guerre franco-allemande de 1870-1871, la première guerre mondiale, le second conflit universel n'en ont pas atteint le principe.

Nous devons à notre statut deux bienfaits inestimables, la paix, qui permet le travail, et la prospérité. Sans neutralité, pas de paix, et sans paix, pas de travail et, par conséquent, pas de prospérité.

La question n'est donc pas de savoir si la neutralité doit être abandonnée ou maintenue, mais simplement si nous avons intérêt ou non à ce qu'elle soit une fois de plus reconnue. Autrement dit, considérons-nous comme opportun qu'une disposition figure dans un des traités de paix et qu'elle mentionne expressément la neutralité de la Suisse?

La question peut être résolue de deux façons. Selon le point de vue que l'on adopte, on pourrait soutenir que notre statut est à ce point connu et reconnu qu'une reconnaissance nouvelle ne serait guère qu'une superfétation. Semble-t-il bien nécessaire de revenir sur ce qui a été consacré par les déclarations de Vienne et de Paris, par le traité de Versailles et par les déclarations de Londres et de Genève? Ne serait-ce pas rouvrir un débat depuis longtemps terminé, et clos à notre avantage?

D'après l'autre thèse, l'occasion ne devrait pas être manquée. Les engagements vont d'un traité de paix à un autre traité de paix. Nous pouvons être amenés à regretter, au cas où un nouveau conflit viendrait à éclater, de n'avoir pas ravalé notre façade. On ne saurait être trop prudent ni trop précautionneux.

Les deux opinions se défendent. Nous pensons que la réponse ne saurait être donnée sur le plan théorique, mais que le Conseil fédéral vaudra tenir compte des circonstances, de la conjoncture, de l'ambiance de la conférence ou des conférences de la paix, des conditions plus ou moins favorables du moment.

Une remarque toutefois en passant: la seconde guerre mondiale a donné un développement considérable à une arme relativement nouvelle, l'aviation. Pour l'avion, il n'y a pas de distance.

3. Cf. DDS, vol. 7-II, N° 247.

4. Sur le retour à la «neutralité intégrale», cf. E 2001 (D) 3/299, E 2001 (D) 4/1 et 2.

Nous ne pouvons donc pas nous contenter d'une reconnaissance de notre neutralité par les Etats voisins. Si nous nous prononcions en faveur de la reconnaissance expresse, il faudrait obtenir celle des grandes puissances de demain: Etats-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne et U.R.S.S. (Chine si possible aussi). Or, de ces trois ou quatre Etats, l'Amérique était absente à Vienne et à Paris en 1815, elle n'a pas ratifié le traité de Versailles de 1919, et elle n'était pas présente à Londres en 1920 et à Genève en 1938.

La Grande-Bretagne, elle, a participé à tout et elle a suivi le développement de notre statut au cours de chacune de ses étapes.

Quant à la Chine et à l'U.R.S.S., ces deux Etats se sont abstenus à Genève en mai 1938.

De plus, nous n'entretenons pas de relations diplomatiques avec l'U.R.S.S.

A première vue, la situation n'apparaît donc pas comme très favorable, ni la reconnaissance expresse de notre neutralité comme une chose devant aller de soi. Sur ce premier point, des difficultés sont à prévoir.

On trouvera en annexe I la liste des Etats signataires des cinq déclarations auxquelles nous venons de faire allusion⁵.

2. *L'intégrité territoriale*

La question du maintien du territoire suisse dans ses limites actuelles figure ici plutôt «pour mémoire».

La Suisse ne revendique aucun territoire situé à ses confins et repousse toute prétention qu'un Etat voisin pourrait être tenté de faire valoir.

En 1919, cependant, la question s'est posée de façon différente. Ce n'est pas que la Suisse ait rien sollicité, ni que l'Allemagne ou l'Autriche, la France ou l'Italie ait élevé aucune prétention; ce sont des demandes de rattachement qui se sont produites, de la part du Vorarlberg notamment.

La seconde guerre mondiale s'est fait durement sentir en Europe; les populations étrangères qui habitent les territoires proches de nos frontières n'ont pas été épargnées. La Suisse, oasis dans la tourmente, leur est peut-être apparue comme une terre bénie. On ne saurait exclure, a priori, que des vellétés de rattachement se manifestent.

Mais une chose est la volonté éventuelle du requérant, et une autre chose, celle du gouvernement auquel la demande s'adresse.

Sans vouloir préjuger l'attitude du Conseil fédéral, on peut cependant constater que le point de vue qui a été le sien en 1919 et qui a consisté à décourager les demandeurs s'est révélé prudent et sage par la suite.

3. *Normalisation des relations diplomatiques*

La Suisse a stabilisé ses relations diplomatiques le 3 septembre 1939. Le principe du «statu quo» a été observé, à l'exception de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, qui, à la suite de plébiscites, avaient demandé leur admission dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

La question de la reprise éventuelle des relations avec la Russie a fait l'objet de débats au sein de la Commission du Conseil national pour les affaires étrangères, où le porte-parole du gouvernement a eu l'occasion de développer les vues du Conseil fédéral. Il n'y a donc pas lieu de revenir ici sur la question.

Une remarque cependant: Nous nous sommes demandé, au chapitre consacré à la neutralité, s'il serait indiqué ou inopportun de chercher à obtenir, une fois de plus, une reconnaissance expresse de notre statut international. A ce propos, l'expérience de 1938 démontre qu'il est de bonne méthode de négocier d'abord avec les Etats pris séparément avant de les affronter collectivement. Par ailleurs, une reconnaissance à laquelle l'U.R.S.S. ne participerait pas serait de valeur relative dans une Europe où les Soviets joueront vraisemblablement un rôle important. Or, sans relations diplomatiques, pas de tractations préalables directes. Si donc le Conseil fédéral devait se prononcer en faveur de la reconnaissance expresse de la neutralité suisse, il serait sage d'envisager une normalisation des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. de telle façon que la reprise des rapports nor-

5. *Non reproduite.*

maux pût coïncider au moins avec l'armistice. Les pourparlers préalables devraient donc précéder quelque peu.

Une autre observation. Au nombre des Etats dont la restauration est prévue figure l'Autriche. Notre quatrième voisin a eu l'honneur d'une déclaration particulière à la conférence tripartite de Téhéran. Nous ne connaissons pas encore les dimensions de l'Etat ressuscité, mais il faut espérer que les erreurs du traité de St-Germain ne seront pas renouvelées et que, si l'on refait une Autriche, on cherchera à la refaire viable.

Dans ce cas, la Suisse tiendra sans doute à souligner l'importance de l'événement et à faire preuve vis-à-vis du nouvel Etat d'un certain empressement.

4. *Attitude envers la Société des Nations*

Qu'advient-il de la Société des Nations? Pour le moment, l'ignorance est quasi totale. Subsistera-t-elle? Sera-t-elle supprimée? On ne le sait.

Sur le plan théorique, trois solutions peuvent être envisagées: 1) la Société des Nations est absorbée par l'organisation internationale nouvelle dont le principe a été arrêté par la conférence de Téhéran; 2) le pacte de 1919 se révèle à l'étude supérieur à tout projet nouveau et c'est la S.d.N. qui absorbe l'organisation internationale future; 3) deux organisations internationales subsistent côte à côte, l'ancienne et la nouvelle. Dans ce cas, la Grande-Bretagne, les Dominions et l'Inde forment le noyau central de la vieille Société des Nations, les Etats-Unis persistent à s'en tenir éloignés et l'U.R.S.S. refuse d'oublier l'affront de 1939.

Le risque de voir la solution N° 1 se réaliser est assez grand. Il n'est cependant pas total. Nous avons pour nous le désir assez net de la Grande-Bretagne de maintenir le Covenant de 1919 et la volonté assez marquée du haut personnel du Secrétariat de rester à Genève. Il semble que le secrétaire général par intérim ait distribué en Suisse 700 exemplaires de son rapport de 1943, non pas tant pour éveiller l'intérêt de nos concitoyens en faveur de la «League» et d'obtenir par là la reprise de nos contributions, mais bien plutôt pour marquer l'existence de la Société en Suisse, susciter un intérêt général et créer un état d'esprit favorable au maintien du siège⁶.

La solution N° 2 se heurtera probablement à une certaine opposition américaine et à la mauvaise volonté du Kremlin.

Nous ne serions donc pas tellement surpris si c'était la solution 3 qui finissait par l'emporter, au moins provisoirement.

Quoi qu'il en soit, notre intérêt paraît devoir être de ne rien faire qui puisse affaiblir encore la Société des Nations, organisme qui a son siège en Suisse, dans lequel nous avons notre place, nos habitudes, et qui a ses traditions.

Sur ce point, nos intérêts et les intentions de Londres convergent.

A moins que le miracle de 1919 ne se renouvelle – choix de Genève comme siège de la nouvelle institution – trois arguments doivent tenir les Etats-Unis éloignés de la S.d.N.: 1) la Société des Nations a été l'œuvre du président Wilson et le président Roosevelt veille à ne renouveler aucune des erreurs que son illustre prédécesseur a commises; 2) la Société des Nations a été un échec (en partie par la faute des Etats-Unis d'ailleurs) et l'Amérique n'a guère de penchant à s'associer à ce qui n'a pas réussi; 3) les Etats-Unis n'ont jamais fait partie de la Société des Nations et l'existence d'une telle société, en Europe, se concilie mal avec le jeune impérialisme du Nouveau Monde.

Il n'y a guère d'illusion à se faire: la Société des Nations ne recouvrera pas son premier éclat; la seconde guerre mondiale lui a porté un coup fatal; néanmoins «quelque chose» peut en subsister, un peu comme la Cour permanente d'arbitrage à La Haye, que la Cour permanente de Justice internationale avait reléguée dans l'ombre, mais qu'elle n'était pas parvenue à supprimer.

5. *La nouvelle organisation internationale*

Le principe seul en a été arrêté à Téhéran par les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'Union des Républiques socialistes soviétistes.

6. *L'Irlandais Sean Lester dirigeait le Secrétariat général de la Société des Nations depuis le départ de J. Avenol en 1940. Cf. E 2001 (D) 4/88.*

L'article 4 de la résolution sur la sécurité générale est ainsi conçu :

«Ils reconnaissent la nécessité d'établir à la date praticable la plus proche une organisation générale internationale basée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats épris de paix et dont pourront faire partie tous ces Etats, grands ou petits, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.»

Nous ne savons rien, pour le moment, des travaux préparatoires qui ont sans doute été commencés à Londres, à Moscou et à Washington. Il importe que nous les suivions. De tous les projets d'après-guerre, celui relatif à une organisation internationale générale est le plus important. Nous pouvons avoir affaire à une nouvelle société des nations, mais forte cette fois-ci des expériences faites et dotée de moyens d'action non pas seulement moraux ou juridiques, économiques et financiers, mais militaires.

L'attitude de la Suisse à l'égard de cette organisation a été définie le 17 juin 1943 par le Chef du Département politique dans le discours qu'il a prononcé au Conseil national et dans lequel il a déclaré :

«Personne plus que la Suisse ne saluerait, si elle apparaissait, une organisation internationale faite pour la tranquillité, pour la prospérité et le bonheur de l'humanité»⁷.

Une remarque néanmoins: En 1918, le Conseil fédéral a tenu à marquer son intérêt à l'égard de la charte des peuples qui s'élaborait en constituant une commission d'études⁸. Celle-ci a rédigé un avant-projet de pacte fédéral qui a été soumis à la commission pour la Société des Nations que présidait M. Woodrow Wilson et qui siégeait à l'hôtel Crillon à Paris. Le Conseil fédéral voudra-t-il procéder de même en 1944?

Dans l'article du professeur William Rappard que nous avons déjà cité, la question est abordée. Voici en quels termes :

«Que faut-il conclure de tout cela? Que nous devons, d'ores et déjà, élaborer un statut futur du monde conforme à nos vues, pour le présenter, au moment opportun, à l'étranger assoiffé de sagesse helvétique? La folie politique d'un tel dessein n'aurait d'égale que son inélégance morale.

Assurément non. La modestie et la discrétion seules peuvent convenir à un petit peuple aussi miraculeusement préservé jusqu'ici que le nôtre du cataclysme dont auront été victimes tous nos voisins, les vainqueurs futurs à peine moins que les vaincus.»

[...]»⁹

7. Cf. la déclaration de M. Pilet-Golaz, E 1301 I/355, pp. 274-285.

8. Cf. DDS, vol. 6, Table méthodique, IX. Après-guerre, Conférence de la Paix, Société des Nations.

9. *Le rapport traite ensuite de la politique de la Suisse vis-à-vis des Bureaux internationaux de Berne. Les relations avec le CICR sont évoquées: Il est important qu'au fur et à mesure que la guerre avance et qu'elle approche de son terme, les contacts soient étroits et confiants entre le Conseil fédéral et le Comité international de Genève. La Suisse et le Comité sont solidaires. Ce qui atteint celui-ci affecte aussi celle-là et réciproquement. La participation de la Suisse à la reconstruction de l'Europe est envisagée sous ses deux aspects, humanitaire et économique. Le maintien de la neutralité armée après la guerre mondiale rend problématique l'adhésion de la Suisse à une organisation générale de sécurité. La politique économique des Nations Unies aura des répercussions sur la Suisse: Concilier l'indépendance de la Suisse au triple point de vue agricole, industriel et financier avec la pauvreté de notre sous-sol, le développement de notre industrie et la main-mise des nations unies sur les richesses de la terre sera probablement le problème le plus ardu de l'après-guerre. Il peut y avoir d'intéressantes perspectives pour l'émigration suisse, en particulier vers l'Amérique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Enfin, le rapport envisage la question des communications (voies ferrées, routes, voies fluviales, navigation maritime, transports aériens).*