

Commission des affaires étrangères
~~du Conseil national~~

C.N. 24/25 février 1948
C.E. 4 mars 1948

Les chances d'un accord entre les grandes Puissances n'ont pas augmenté depuis notre dernière réunion. Je serais plutôt enclin à penser qu'elles ont diminué, en ce sens que la tension entre l'URSS et les USA croît constamment et se manifeste de plus en plus sous les formes les plus diverses. Quant au risque d'une nouvelle guerre, il est comme toujours très difficile à apprécier. On peut exclure, je crois, l'éventualité que tout à coup les USA déclarent la guerre à l'URSS ou, inversement, que l'URSS attaque les USA. Il me paraît également peu probable que l'URSS s'engage à fond en Grèce, en Turquie ou en Iran, au risque de déclencher une nouvelle guerre mondiale. Je doute même qu'en Chine, la guerre civile, qui continue à faire rage, soit à un moment donné l'occasion d'un conflit ouvert russo-américain. Les communistes ont aujourd'hui nettement le dessus. Dans tous ces pays, où l'URSS et les USA se heurtent, la guerre peut garder pendant longtemps son caractère politique et diplomatique.

C'est la situation en Europe qui me paraît la plus grave. Le sort du continent, pour l'avenir immédiat, me semble dépendre avant tout des intentions réelles des quelques hommes



qui exercent actuellement une dictature sur l'URSS et sur le parti communiste. Cette dictature s'étend d'ailleurs bien au delà des frontières soviétiques. Elle se fait sentir pesamment sur tous les pays où les armées soviétiques ont pénétré, à la faveur de la guerre, et où, grâce à un processus de décomposition politique et économique, elles ont installé, d'un coup ou par étapes, sans jamais reculer devant les moyens, des régimes de dictature entièrement dévoués à Moscou et auxquels la majorité de la population est hostile, mais auxquels elle est incapable de s'opposer. Parmi ces pays, il y en a deux qui essaient de résister: la Tchécoslovaquie et la Finlande. Vous savez ce qui s'est passé ces jours en Tchécoslovaquie. En Finlande, le processus de décomposition commence. L'URSS veut l'assujettissement quasi total des Finlandais. Ce bloc oriental, constitué sous la direction de Moscou, par l'URSS et ses Etats satellites, s'organise non seulement économiquement et politiquement, mais militairement, au mépris des traités de paix. Des traités sont conclus entre ces Etats et sont complétés par des accords secrets, dont le contenu ne peut laisser aucun doute sur le but poursuivi, qui est la constitution d'une vaste force militaire unifiée. Il peut vous intéresser de connaître le contenu d'un de ces accords, appelé protocole-secret:

Le bloc oriental est donc aujourd'hui une réalité. Il ne constitue pas une association de peuples libres, unis par une volonté commune, mais plutôt une association de gouvernements, sous la direction unique de l'un d'entre eux. Si paradoxal que cela paraisse, il n'est pas sans offrir une certaine analogie avec la Sainte-Alliance, qui s'est formée après les guerres de Napoléon, avec cette différence que la Sainte-Alliance prétendait tirer sa raison d'être du principe de la légitimité (principe d'ailleurs contestable), alors que l'illégitimité est plutôt ce qui caractérise la plupart des gouvernements actuels des Etats de l'Europe orientale, qui sont des gouvernements de minorité. Les communistes représentent peut-être le 5, le 10, au maximum le 20% de la population dans chacun de ces pays. Ce ne sont pas des gouvernements libres. Ils sont en général dirigés par un homme ou une femme qui n'est qu'un agent du gouvernement soviétique ou du comité central du parti communiste. Ces gouvernements procèdent systématiquement à la destruction physique de tout ce qui pourrait constituer un élément de résistance. Ce qui se passe actuellement en Roumanie est simplement effroyable. Les gens disparaissent: on vient les prendre chez eux pendant la nuit et on n'en entend plus parler. Personne ne sait où ils sont.

Mais la dictature soviétique s'étend au delà des limites de l'Europe orientale, de ce qu'on appelle le rideau de fer. Elle agit un peu partout par l'intermédiaire des partis communistes nationaux. Non seulement elle inspire ceux-ci, elle leur fournit leur doctrine, mais elle dirige effectivement leur action, elle leur donne des instruments pour leur propagande, elle fait des chefs communistes ses serviteurs obéissants, elle fournit des armes, elle est ainsi en mesure de fomenter la guerre civile, de saboter la production par des grèves, d'empêcher la reconstruction économique des pays où elle a pu prendre pied. C'est sans doute la plus forte organisation internationale qui ait jamais existé.

La puissance de l'URSS repose sur deux éléments:

a) l'armée rouge et éventuellement les armées des Etats satellites et b) le communisme. L'impérialisme soviétique et la volonté d'expansion du communisme forment une seule et même chose. Il n'est pas toujours possible de discerner laquelle des deux forces, des deux tendances, l'emporte sur l'autre, l'une s'appliquant à l'expansion territoriale par l'annexion, l'autre à l'expansion idéologique. En définitive, leur inspiration est la même: une volonté de puissance, non point passionnée et primaire comme celle d'Hitler, mais froide, calculatrice, inexorable.

ble et impitoyable, au service, non pas des hommes, mais d'une idée dont on a fait une religion: on peut même se demander aujourd'hui si l'idée n'est autre chose qu'un moyen de propagande au service d'un impérialisme.

La position de l'URSS, en tant qu'Etat, est sur le plan international exactement la même que celle du parti communiste sur le plan interne; elle est caractérisée par l'hostilité à l'égard de tout ce qui n'est pas communiste ou soviétique, ou, si l'on veut, de tout ce qui peut contrecarrer les desseins des chefs de l'URSS et du communisme. Ce fait a une très grande importance pour un pays comme le nôtre, qui rejette le communisme, mais qui ne demande qu'à entretenir de bonnes relations avec l'URSS. Nous pouvons faire la distinction entre l'un et l'autre, mais cette distinction a quelque chose d'artificiel: la réalité et les faits la rejettent.

Les chances du communisme, dans les pays qui aujourd'hui se trouvent en dehors de la zone d'influence soviétique, dépendent du désordre économique et de la misère qui en est la conséquence. La politique soviétique doit donc logiquement tendre à entretenir et à aggraver ce désordre, qui dans la plupart des pays de l'Europe est la suite de la guerre.

La situation politique internationale me paraît aujourd'hui caractérisée beaucoup moins par l'antagonisme de l'URSS et des USA que par l'opposition entre le communisme et l'URSS et les forces non-communistes. La résistance au communisme est le critère d'après lequel l'URSS apprécie si un État est son ennemi. Le but de sa politique est de briser par tous les moyens, même les plus cyniques, cette résistance. Ce qui s'est passé en Tchécoslovaquie est caractéristique. Aucun parti n'était hostile à l'URSS. Le Gouvernement, notamment en matière de politique étrangère, se conformait strictement aux indications données par Moscou. Mais cela n'a pas suffi. Il faut qu'après les élections qui auront lieu dans quelques semaines, le Gouvernement tchèque soit exclusivement communiste. Un peuple de plus aura perdu sa liberté.

La situation me paraît devenir d'une simplicité et d'une clarté tragiques. Le jour n'est peut-être pas très lointain, je crois que nous y sommes déjà, où il n'y aura plus que deux catégories d'hommes: ceux qui acceptent de se soumettre au communisme et ceux qui refusent.

Ce n'est pas sans raison que le Ministre des affaires étrangères de Grande-Bretagne, qui est une des fortes personnalités de notre temps, M. Bevin, a lancé, dans son discours du

22 janvier, l'idée d'une union de l'Europe occidentale. Ce n'est pas sans raison non plus que M. Spaak, Président du Conseil belge, se fait le champion de cette idée. Si ce qui reste de l'Europe, c'est-à-dire les pays de l'Europe occidentale, ne s'unissent pas pour se relever de leurs ruines et pour se mettre en état de résister à l'expansion soviétique et communiste, on peut se demander si à plus ou moins brève échéance le sort de l'Europe ne sera pas scellé. C'est bien de compter sur les Américains, mais ils pourraient exiger un jour - et certains de leurs hommes d'Etat, et non des moindres, le suggèrent déjà - que les pays qui veulent être aidés commencent par se mettre d'accord pour s'aider eux-mêmes en unissant leurs forces.

Je vous parais peut-être trop pessimiste. Je pense que c'est un devoir aujourd'hui de l'être, non pas pour se résigner, mais pour ne rien négliger qui permette d'écarter la menace sous laquelle se trouve l'Europe.

Je ne crois pas que nous devons actuellement changer de politique, mais nous devons être conscients de ce que, malgré notre neutralité, nous sommes dans un des deux camps entre lesquels le monde est divisé. L'URSS ne nous considère pas comme un Etat neutre, mais comme un Etat ennemi. Il n'y a que quel-

ques jours, son Ministre à Berne relevait, dans une conversation, qu'il constatait que la presse suisse devenait de plus en plus hostile à l'URSS et que le peuple suisse n'était pas neutre. Les Allemands nous ont tenu ce langage, et nous avons pu néanmoins rester neutres pendant la guerre. Mais la partie qui se joue aujourd'hui me paraît beaucoup plus difficile et dangereuse que celle qui a commencé avant 1939. Ceux qui la mènent ont la tête plus froide et sont plus subtils. Et ils n'ont pas plus de scrupules.

Il ne me paraît pas douteux qu'au cours des mois prochains, notre position deviendra de plus en plus difficile et embarrassante. Nous avons pu jusqu'à présent concilier les obligations que nous impose notre statut de neutralité avec les exigences de la solidarité internationale et européenne. Si la menace qui pèse sur notre continent s'aggrave encore et a pour effet, comme certains le pensent, une union plus étroite des pays visés par cette menace (et nous en sommes un), nous serons placés devant des problèmes que jusqu'à présent nous n'avons jamais eu à résoudre. [Je ne veux pas les aborder maintenant, mais je me réserve de le faire au cours de votre prochaine séance. Dans quelques semaines, nous aurons des éléments d'appréciation qui nous manquent encore aujourd'hui.] Je crois même

qu'aujourd'hui le problème de fond est déjà posé.

La CCEE se réunira le 15 mars, soit dans dix jours, à Paris. Sont invités les seize États qui ont participé à la Conférence de Paris. A peu près tous seront représentés par leur ministre des affaires étrangères: Suède, Danemark, etc. Insiste pour Suisse aussi. But de la réunion: nommer un comité de travail dans lequel les seize États seront représentés, qui préparera la constitution et fixera les attributions d'un organisme commun pour la coopération européenne en relation avec le plan Marshall.

Le Conseil fédéral a accepté l'invitation et pour CCEE et pour le groupe de travail.

Mais la tendance se manifeste de plus en plus de créer une union occidentale non seulement économique, mais de défense contre le communisme, c'est-à-dire politique.

Nous allons nous trouver dans une situation très embarrassante, et les circonstances vont nous imposer un choix, probablement, dans les semaines ou les mois qui viennent. Les possibilités de loupoyer seront vraisemblablement limitées.

Nous allons être placés devant cette alternative: ou bien nous élargirons notre collaboration et participerons à une union occidentale, et l'économique ne se distin-

quant plus du politique, c'est en fait une prise de position contre la politique d'expansion de l'URSS et du communisme. Nous nous engageons sur une voie qui nous mène à l'abandon de notre politique de neutralité;

ou bien, tout en étant prêts à continuer notre collaboration sur le plan économique, nous refusons de nous associer à des mesures de défense commune contre le communisme (et par conséquent contre la politique de l'URSS).

A mon avis, notre position deviendrait moralement intenable. Nous favoriserions la politique de l'URSS, qui est d'empêcher l'Occident de s'unir - économiquement et politiquement - pour lui résister. Nous affaiblirions sensiblement la position de l'Occident: nous comptons aujourd'hui, économiquement et militairement, autant que de grandes Puissances. Et enfin nous nous exposerions au reproche - qui a d'ailleurs déjà été formulé - qu'attachés aux mêmes valeurs que les autres pays démocratiques, ayant les mêmes intérêts qu'eux, menacés du même danger qu'eux, nous refusons de nous associer à leurs efforts, dans l'espoir que nous serons sauvés par eux si la menace devient réalité, sans nous exposer au risque de l'entreprise de défense commune.

Quelles que soient les décisions que nous prendrons, nous ne pouvons méconnaître qu'elles engageront lourdement notre responsabilité devant le monde et l'histoire.

Il y a un danger pour nous: c'est celui du précédent de la guerre de 1939 à 1945. Certains esprits sont enclins à penser que notre situation actuelle est analogue à celle que nous avons vis-à-vis de l'Allemagne nationale-socialiste et que nous pouvons espérer nous en tirer de la même manière. Je crois qu'il y a une seule analogie: l'URSS et le communisme font peser sur l'Europe une menace aussi lourde - probablement plus lourde - qu'Hitler et le national-socialisme. Le communisme est plus dangereux parce qu'il représente sur le plan intérieur de chaque pays une force que n'avait pas le national-socialisme. Mais pour le surplus, tout est différent.

En 1939, la majorité des pays avaient proclamé leur neutralité, et parmi eux l'URSS et les USA. Aucune mesure de défense commune n'avait été envisagée. Le monde n'était pas, comme aujourd'hui, divisé en deux, mais à côté des belligérants du début, il y avait ceux qui soutenaient l'effort de guerre de l'un ou de l'autre groupe de belligérants (USA, les Alliés) (URSS, Japon, Espagne, l'Axe) et il y avait ceux qui avaient l'espoir, le vain espoir, de rester en dehors: les neutres: Benelux, Scandinavie.

On ne peut s'empêcher de se poser la question:
La Suisse peut-elle espérer rester neutre entre deux blocs,
alors qu'en fait, de par sa position anticommuniste, elle
est déjà dans un des blocs ou groupes ? N'est-ce pas une
illusion de penser qu'on peut être contre le communisme tout
en restant neutre à l'égard d'Etats dont le but est la destruc-
tion de tout ce qui n'est pas le communisme ?

Voilà des questions qui viennent à l'esprit et aux-
quelles la réalité pourrait nous obliger à répondre à brève
échéance. Je ne sais pas encore comment nous les résoudrons.
Quoi qu'il en soit, elles doivent être au centre de nos pré-
occupations.

.....

24. 2. 1948

32.

Cela ne signifie pas que nous renonçons à la neutralité, mais celle-ci doit avant tout nous engager à ne participer à aucune alliance politique ou militaire, d'un côté, et, de l'autre, à entretenir des relations commerciales (les seules possibles) avec les États de l'Est.

Il me semble, en revanche, que, pour pouvoir rester fermes sur ces deux principes, tout en participant à l'effort commun de résistance qui s'accomplit en Europe occidentale aussi à notre profit et dans notre intérêt, nous devons éviter de nous montrer trop réticents dans notre collaboration.

Ici, nous nous heurtons à des obstacles, qui sont d'ordre essentiellement psychologique et qui se trouvent en nous: un certain manque du sens des réalités autres que matérielles; qui s'explique par notre âpreté au travail (qui est une vertu), une tendance à voir - surtout sur le plan international - les problèmes par leur petit côté, au lieu de les dominer; une propension à considérer certaines habitudes de penser et de juger comme des principes définitifs et intangibles; enfin et surtout un manque d'imagination, qui nous donne un sens plus aigu de nos intérêts immédiats que de nos intérêts plus lointains. Ces quelques caractéristiques, qui frappent dans les discussions parlementaires et à la

lecture de nos journaux, et qui ne sont d'ailleurs pas toutes des défauts, sont compensées par des vertus ou des qualités qu'il serait présomptueux de vouloir énumérer. Si je signale ces obstacles psychologiques, c'est parce que je crois que l'application pratique de la politique que je viens d'esquisser et qui est d'ailleurs fondée sur des principes traditionnels, rencontrera beaucoup de méfiance et pourra être critiquée. Quand nous disons oui dans une question internationale qui paraît engager notre responsabilité, notre opinion publique est moins satisfaite du oui que nous prononçons que des réserves et des restrictions dont en général nous l'entourons.

Ces réflexions me viennent à l'esprit en songeant à la forme dans laquelle nous allons certainement être amenés à collaborer dans le domaine de la reconstruction économique de l'Europe et aux situations difficiles dans lesquelles nous nous trouverons.

Il y en a une que nous avons à résoudre aujourd'hui: celle de notre représentation à la réunion de la C.C.E. qui aura lieu à Paris lundi prochain le 15 mars. Les Gouvernements français et britannique tiennent beaucoup à ce que les délégations soient présidées par le Ministre des Affaires étrangères des pays participants. Leur but est de démontrer aux USA que les Gouvernements européens attachent une grande importance à la collaboration éco-

nomique des Etats de l'Europe. D'après les renseignements que j'ai fait prendre, la plupart des pays - ceux qui nous intéressent le plus - suivront cette suggestion: ainsi les pays scandinaves. Je n'ai pas encore d'opinion sur ce que nous devons faire. Pour des raisons personnelles, qui sont sans intérêt ici, je préférerais m'abstenir et que nous soyons représentés par notre Ministre à Paris. Mais je suis convaincu que, si le Conseil fédéral décide que j'irai à Paris, cette décision sera vivement critiquée. Ainsi la majorité des membres de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats jugeront préférable que je n'aille pas à Paris. J'ai lu dans deux ou trois journaux que poser la question s'était la résoudre négativement. Ce qui est intéressant, c'est de noter les motifs invoqués: un membre du Conseil fédéral ne va pas assister à des réunions à l'étranger (ce qui n'est pas exact: deux conseillers fédéraux assistaient à la Conférence de Gênes, par exemple); le voyage de M. Ador à Paris n'a pas eu d'effets heureux pour la Suisse; il faut que, si un membre de notre Gouvernement est invité une fois par un dictateur (souvenir des pèlerinages à Berchtesgaden), nous puissions répondre que les conseillers fédéraux ne vont à l'étranger qu'en vacances. Je ne reconnais pas qu'il y a un instinct de défense et quelque chose de sain dans cette attitude négative. Mais je crois que, dans les

circonstances actuelles, ce sont d'autres critères qui doivent être appliqués:

L'un, c'est le danger qu'un membre du Conseil fédéral s'engage dans une aventure politique. Je ne crois pas que ce danger existe cette fois-ci. C'est l'opinion de M. Ruegger;

L'autre, c'est l'intérêt qu'il y a pour le succès de la réunion et l'adoption du plan Marshall à ce que le Gouvernement suisse soit présent. Du moment que nous reconnaissons la nécessité pour nous de collaborer à la reconstruction de l'Europe et à la réalisation du plan Marshall, nous ne devons pas nous montrer craintifs, peureux, timorés, et affaiblir, par une attitude réticente et négative, une action dont nous souhaitons le succès-

Je fais quasi ce raisonnement: c'est que, si une fois un membre du Conseil fédéral assiste à une de ces réunions, il sera plus facile de se distancer, lors de nouvelles conférences, moins inoffensives. On peut évidemment faire le raisonnement inverse et dire que, si l'on est allé une fois, il n'y a plus ensuite de raison pour refuser.

En terminant cet exposé, je voudrais relever que le problème du communisme est aussi un problème de politique inté-

rieure. Et je voudrais vous suggérer d'examiner dans une prochaine séance les questions suivantes:

1. lutte contre le communisme, en particulier renforcement de la surveillance de l'activité du parti du travail et de ses relations avec l'étranger;
2. mesures à prendre contre les étrangers, en particulier les légations des Etats de l'Est qui exercent une activité politique sur notre territoire;
3. mesures militaires et économiques pour le cas où la situation internationale s'aggraverait. Plan de défense en cas de risque d'invasion de l'Europe occidentale;
4. consolidation du front intérieur. En cas de crise économique et de chômage, le front intérieur sera immédiatement menacé et le terrain sera préparé pour le développement du communisme. Si nous voulons éviter les expériences faites ailleurs, nous devons chercher un aménagement des relations entre employeurs et ouvriers, ou si l'on veut entre le capital et le travail, qui prévienne des oppositions de classe, que ce qui a déjà été fait dans ce domaine et surtout la haute conjoncture ont provisoirement éliminées. Le problème existe, bien que dans

de larges milieux on veuille le méconnaître.

Je me demande si, au lieu de perdre beaucoup de temps à nous occuper de petites affaires qui relèvent plus de l'administration que du gouvernement, nous ne devrions pas consacrer quelques séances à la discussion de questions qui ne peuvent laisser aucun de nous indifférent.