

CONFIDENTIEL.

29/12/43

De quelques problèmes d'après-guerre.(Troisième rapport)
-----Introduction.

Notre premier rapport sur les questions d'après-guerre date du 8 janvier 1943. Il s'agissait d'une simple esquisse. Notre deuxième exposé remonte au 17 juillet. Près de six mois se sont écoulés depuis lors. Rendre compte de ce qui est survenu au cours de cet intervalle, tel est le but du présent résumé.

On constatera que certains sujets qui seront traités ici l'ont déjà été dans l'un ou l'autre des derniers rapports sur la situation générale. Quelques répétitions sont inévitables, car les Anglo-Américains se préoccupent de gagner la paix presque autant que de gagner la guerre et plusieurs des initiatives qu'ils prennent intéressent la paix plus que le conflit.

Notre exposé du 17 juillet constatait notamment l'existence de trois politiques distinctes en matière d'après-guerre : 1) celle de la Grande-Bretagne; 2) celle des Etats-Unis d'Amérique; 3) celle de l'Union des Républiques socialistes soviétistes.

Nous avons dénommé planisme théorique celle de la Grande-Bretagne, voulant dire par là que l'Angleterre se livrait à des études, formulait des programmes et formait des projets, mais qu'elle en subordonnait l'exécution à la victoire et à la conclusion de la paix.

Nous avons baptisé planisme en action celle des Etats-Unis, cherchant à exprimer par ces mots la tendance des

Américains à procéder dès à présent à certaines réalisations pratiques, profitant ainsi de ce que la guerre dure encore; de ce que le Nouveau Monde est, du fait de sa situation géographique, complètement à l'abri d'une surprise; de ce que l'isolationisme yankee est beaucoup plus dominé en temps de guerre qu'en temps de paix; enfin de ce que les alliés des Américains sont plus enclins à faire certaines concessions alors qu'ils ne sauraient se passer sans dommages des fournitures des Etats-Unis.

Enfin, nous avons appelé nationalisme réaliste le point de vue de l'U.R.S.S., ce qui signifiait que l'Union des Républiques socialistes soviétistes cherchait à tirer parti de ses succès militaires et de la conjoncture favorable pour améliorer ses frontières sans s'embarrasser outre mesure des considérations théoriques ou pratiques développées à Londres et à Washington.

D'une façon générale, les événements qui sont survenus depuis six mois démontrent :

- 1) Que les Etats-Unis d'Amérique travaillent activement à l'exécution de leur programme;
- 2) Que de sérieuses tentatives sont faites en vue de coordonner les politiques jusqu'alors assez divergentes de la Grande-Bretagne, de l'Amérique et de l'U.R.S.S.

1. La politique américaine.

A. Considérations générales.

Le 19 mars 1943, le président Roosevelt a développé à l'intention de la presse son programme "d'après-guerre". Le plan esquissé par la Maison Blanche comportait la convocation aux Etats-Unis de six à huit conférences internationales qui

devaient être consacrées : 1) à la production et à la distribution des vivres; 2) à la question des secours et de la reconstruction; 3) aux communications aériennes; 4) aux questions financières : stabilisation monétaire, union internationale de clearing ou fonds international pour la stabilisation des changes, banques internationales; 5) aux problèmes intéressant la santé publique; 6) à ceux concernant les migrations, etc.

Ce serait une erreur de penser que les projets exposés le 19 mars par le président Roosevelt englobent la politique américaine "d'après-guerre" dans sa totalité. Celle-ci est beaucoup plus vaste. Il ne saurait être question de la traiter ici dans son ensemble. Il y faudrait des volumes.

Par certains de ses aspects, elle est uniquement nationale, c'est-à-dire qu'elle ne concerne que les seuls Etats-Unis. C'est le cas, par exemple, du plan que le président a transmis au congrès le 10 mars 1943 sous le titre : Post War Plans and Program. Il y est surtout question de mesures sociales à prendre en Amérique entre 1943 et 1953.

Par d'autres de ses aspects, elle intéresse le continent américain, hémisphère nord. C'est le cas des divers accords que les Etats-Unis ont conclus ou qu'ils négocient avec le Canada, d'une part, et avec le Mexique, d'autre part. Ils tendent à l'intégration graduelle des trois plus grands Etats de l'Amérique du Nord dans un ensemble déjà assez vaste.

Par d'autres côtés encore, elle concerne le continent américain dans son ensemble. Le panaméricanisme est antérieur à la guerre actuelle, il l'est même au premier conflit mondial; il remonte au delà du XXème siècle. La conflagration actuelle donne cependant occasion aux Etats-Unis de lui faire franchir quelques étapes nouvelles.

Par d'autres aspects enfin, elle est successivement américano-britannique, puis largement interalliée et, pour finir,

universelle ou planétaire comme on voudra l'appeler.

Toutefois, comme il ne faut pas heurter de front l'isolationisme, toujours latent; ni le congrès, toujours jaloux de ses compétences; ni les autres Etats américains, toujours susceptibles; ni les grands alliés, Chine, Grande-Bretagne et Russie, le public n'est jamais admis à considérer qu'un aspect particulier, qu'une partie du tout, qu'un fragment de l'ensemble.

Les développements de la loi "prêt et bail" sont à cet égard extrêmement intéressants.

Le "lease and lend act" date du 11 mars 1941. A l'époque, les Etats-Unis ne sont donc pas encore en guerre. Toute la première année, des accords insignifiants sont conclus. Le premier bénéficiaire est la République dominicaine; les deuxième et troisième, Haïti et le Paraguay; puis viennent le Nicaragua, Cuba, l'Islande et la Bolivie. C'est sur cette première série "innocente" que s'achève l'exercice numéro un.

Au cours du second (1942), les Etats-Unis sont en guerre. La progression se fait rapide. Vingt nouveaux bénéficiaires viennent s'ajouter aux premiers. Le "lease and lend" traverse l'Atlantique en février (Grande-Bretagne) et le Pacifique au mois de juin (Chine); le même mois, il atteint l'U.R.S.S. En juin et en juillet, la plupart des victimes européennes de l'agression allemande sont secourues : Belgique, Grèce, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

En 1943, le nombre des traités de prêt et bail s'élève à trente-quatre; celui des pays déclarés éligibles se monte à dix, ce qui fait quarante-quatre au total.

Pendant la guerre, les Etats-Unis ont joué le rôle d'arsenal des démocraties; à la paix, ils assumeront celui de banquier du monde. Dans l'article qu'il a consacré à l'Amérique après la guerre et qu'il a publié le 2 ou le 3 décembre dans l'American Magazine, M. Harry Hopkins, premier administrateur de

prêt et bail et l'un des conseillers du président Roosevelt, déclare : "Les Etats-Unis assumeront le rôle de banquier du monde, disposé à prêter de l'argent aux pays épuisés par la guerre pour l'achat de marchandises américaines. Les pays débiteurs devraient garantir la non-expropriation des titres américains ainsi que le remboursement complet des prêts et intérêts".

Parallèlement, des publications qui atteignent des tirages élevés paraissent aux Etats-Unis : One World, de M. Wendell Willkie, par exemple, ~~est~~ est le récit d'un voyage autour du monde fait entre le 26 août et le 14 octobre 1942. Dans ce volume, M. Willkie désigne à l'attention de ses concitoyens les régions de la terre qui pourraient s'ouvrir à l'expansion américaine : le Proche Orient, par exemple, l'Arabie, notamment, et, en Asie centrale, le Sin-Kiang. Un autre ouvrage est répandu à 340.000 exemplaires. Il est dû à la plume de Walter Lippmann. Il est intitulé : United States Foreign Policy. C'est une étude critique de la politique suivie par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S., mais alliance dont les Etats-Unis et la Grande-Bretagne formeront le noyau.

Cette politique donne des résultats. On ne peut plus parler d'isolationisme américain. Un nombre chaque mois plus élevé d'arrangements, de conventions et de traités tisse entre les Etats-Unis et ses voisins, entre les Etats-Unis et les autres Etats du continent américain, entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, enfin entre les Etats-Unis et les nations unies ou associées un réseau d'engagements contractuels qui ont réduit les principes du président Monroe à une doctrine à sens unique : pas d'intervention étrangère dans les affaires intérieures américaines, mais un interventionisme américain conscient, voulu et efficace dans les affaires du monde.

Les progrès ont été extraordinairement rapides. Au

* au cours des cinquante dernières années. L'auteur y préconise une alliance entre les Etats-Unis,

mois de mars dernier encore, la Maison Blanche refusait de se prononcer sur les projets présentés au sénat par un certain nombre de députés, MM. Ball et consorts. Il s'agissait pour le congrès de se décider en faveur d'une politique de collaboration après la guerre. Six mois plus tard, la proposition Fulbright, soumise au mois de juin, fait, le 21 septembre, 360 voix contre 29 à la chambre des représentants; et la proposition Connally, le 3 novembre, 85 voix contre 5 au sénat.

Une dernière étape reste à franchir : celle des élections présidentielles de 1944. Il n'y a guère de doute à avoir sur la question de la candidature du président Roosevelt. Son état-major électoral est déjà désigné. Il comprend : MM. Harry Hopkins; David K. Eils; Prentiss Brown; Justice Frankfurter; enfin le Postmaster général Walker. Si d'ici un an le président devait l'emporter, le cap de l'isolationisme pourrait être considéré à vues humaines comme tourné.

Pour assurer le succès du président, la personnalité la plus en vue de l'état-major électoral, M. Harry Hopkins, n'hésite pas à employer des arguments énergiques. Il écrit, le 6 décembre, dans le Daily Express : "A la sortie de cette guerre, nous serons le peuple le plus riche, le plus fort du monde... Nous seuls de toutes les grandes puissances, nous trouverons nos territoires exempts de pillage et de cicatrices, notre peuple bien nourri et fort, notre garde-manger garni à déborder ..." Et dans l'American Magazine du 2 ou 3 décembre : "L'Amérique d'après-guerre, considérant ses seuls intérêts, maintiendra ses gigantesques flottes navales et aériennes et deviendra une grande puissance commerciale maritime ... Les Etats-Unis demanderont et ils obtiendront une chaîne de bases aériennes s'étendant sur tout le globe et utilisable pour la protection mutuelle des alliés".

B. Réalisations particulières.

Sur les six, sept ou huit conférences annoncées par le président Roosevelt le 19 mars, deux ont eu lieu et deux au moins sont en préparation. Celle sur l'alimentation et l'agriculture, dite conférence de Hot Springs, a siégé du 17 mai au 3 juin et celle sur les secours et la reconstruction, dite conférence de l'U.N.R.R.A. ou d'Atlantic City, a siégé du 10 novembre au 1er décembre. Sont en préparation celle relative aux questions de navigation aérienne et celle concernant les questions financières.

La conférence de Hot Springs.

L'idée de consacrer une conférence aux problèmes intéressant l'alimentation et l'agriculture procède de tout un ensemble de considérations.

La révolution française a proclamé les droits de l'homme et du citoyen et le XIXe siècle a regardé à ces droits comme à des vérités lumineuses. En 1941, le président Roosevelt a énoncé les quatre libertés fondamentales : liberté religieuse, liberté d'expression ou de parole, libération de la crainte et libération du besoin. Au XXe siècle de les réaliser.

A la base de la conférence de Hot Springs, il y a l'idée de tenter une première démarche en vue de concrétiser la quatrième des libertés fondamentales : la libération du besoin : freedom from want.

Il y a aussi la préoccupation de tenir compte des deux expériences les plus dures que les Etats-Unis aient faites de 1919 à 1939, celle du chômage et celle de la surproduction.

La politique étrangère est souvent la projection sur le plan extérieur de considérations d'ordre interne. Cette constatation est particulièrement vraie dans le cas des Etats-Unis.

La conférence de Hot Springs est ^{aussi} un premier essai

en vue de donner une réponse à la question de savoir comment adapter la production à la consommation. Or la consommation la plus élémentaire est la nourriture, et la production la plus simple est la production agricole. Développer l'agriculture dans le monde et par là améliorer les conditions matérielles d'existence de l'homme tel est le but que la conférence de Hot Springs s'est proposé d'atteindre.

Une dernière considération n'a peut-être pas été étrangère à l'idée du président Roosevelt : celle de donner quelques satisfactions aux fermiers américains, ceux-ci incarnant l'opposition à la politique sociale de la Maison Blanche, au contrôle des prix et à la collaboration internationale. En leur prouvant que la disette est endémique dans de nombreux pays - Chine, Indes - et que la famine menace l'Europe; en leur démontrant que le problème n'est plus de savoir comment consommer, mais bien plutôt comment produire, et cela pour des décades; en les intéressant à un plan Wahlen à l'échelle de la catastrophe actuelle, le président a cherché probablement à enlever une des dernières redoutes de la rénitence.

Bien que la conférence ait siégé du 17 mai au 3 juin, le stade préparatoire n'est pas encore franchi. En effet, la réunion de Hot Springs n'est pas parvenue à mettre sur pied une organisation définitive. Après avoir proféré quelques vérités fondamentales, elle a surtout constitué une commission intérimaire qui, elle, a pour tâche de dresser le plan définitif : a) déclarations de principe; b) organisation; c) statistiques et recherches.

La commission intérimaire s'est réunie pour la première fois le 15 juillet, et elle a fait choix d'un président en la personne d'un Canadien, M. L.B. Pearson, le délégué américain, sous-secrétaire d'Etat à l'agriculture, ayant refusé. Puis elle a réparti ses compétences entre cinq comités, le premier étant chargé de rédiger les déclarations de principe, le

second de concevoir l'organisation définitive, le troisième de procéder aux travaux statistiques nécessaires et aussi d'indiquer les tâches les plus urgentes. En outre, deux comités d'experts ont été désignés, l'un composé de savants dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, l'autre, d'économistes.

La conférence de Hot Springs est donc au début de son activité. Son développement dépendra pour beaucoup des conditions politiques de l'après-guerre. Comme la Légation de Suisse à Washington le faisait remarquer pertinemment : "L'étendue de l'organisation dépendra entièrement du degré de collaboration politique entre les nations unies" Si ce degré est bas, Hot Springs sera un échec; si, en revanche, il est élevé, Hot Springs pourra rendre de grands services.

Hot Springs est, au fond, un institut international d'agriculture qui aurait derrière lui le gouvernement américain et le dynamisme des Etats-Unis.

La conférence d'Atlantic City.

Le processus qui a abouti à la conférence d'Atlantic City est intéressant. Il constitue une sorte de prototype de la manière de procéder au sein des nations unies.

A l'origine une seule chose existe : l'Interallied Post War Requirements Bureau fondé en septembre 1941 à Londres par les gouvernements réfugiés en Angleterre et qui songent aux besoins de leurs pays lorsque la guerre prendra fin. Le bureau est présidé par Sir Frederick Leith Ross. En janvier 1943, le président Roosevelt crée l'Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations (O.F.R.R.O) à la tête duquel il place M. Herbert Lehman. En avril 1943, M. Herbert Lehman se rend à Londres où il prend contact avec Sir Frederick. Au cours du printemps, les pourparlers s'étendent à la Chine et à l'U.R.S.S. Enfin, le 11 juin, un avant-projet de convention est communiqué

aux nations unies. Une conférence est prévue pour le mois d'août. Elle ne peut se réunir car le projet soulève une certaine opposition de la part de quelques chancelleries. L'hégémonie des grandes puissances est trop accentuée; les Etats-Unis risquent d'avoir deux voix au conseil, le directeur général, à ce qui est prévu, ayant le droit de vote. Ce n'est que le 9 novembre que la convention peut être signée à Washington à la Maison Blanche. La première séance du conseil suit immédiatement. Il siège à Atlantic City du 10 novembre au 1er décembre.

La convention qui a été conclue le 9 novembre à Washington et la réunion du conseil qui a suivi ont constitué l'U.N.R.R.A. (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, administration interalliée de secours et de reconstruction).

Tandis qu'à Hot Springs, la convention suit avec plus ou moins de difficultés la conférence, à Atlantic City, elle la précède. Aussi le conseil peut-il se mettre immédiatement au travail.

L'U.N.R.R.A. se présente avec un conseil dans lequel chaque Etat membre est représenté; un comité central, dont seuls la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S. font partie; un directeur général, M. Herbert Lehman, nommé par le conseil; plus trois comités : celui des approvisionnements; celui pour l'Europe et celui pour l'Extrême-Orient.

Le comité du conseil pour l'Europe est présidé par le colonel Llewelin, ministre britannique de l'alimentation. Il comprend les délégués de la Belgique, du Comité français de libération nationale, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de l'Islande, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, de l'U.R.S.S. et de la Yougoslavie. Il siège à Londres.

Le comité du conseil pour l'Asie comprend l'Australie, la Chine, le Comité français de libération nationale, les Etats-Unis d'Amérique, les Indes, la Nouvelle Zélande, les Pays-Bas, les Philippines et le Royaume Uni. Il siégera à Tchoung-King.

Le siège central de l'U.N.R.R.A. - comme celui de la commission intérimaire - est fixé à Washington.

La Légation de Suisse en Amérique pense que l'U.N.R.R.A. pourra commencer à fonctionner au mois de janvier ou de février 1944.

La première séance du conseil a rempli notamment trois tâches. Premièrement, elle a nommé les divers comités et le personnel directeur; secondement, elle a dressé la liste des besoins; troisièmement, elle a établi un plan de répartition des dépenses.

La contribution des Etats serait égale au 1 % ou au 2 % de leur revenu national. Il s'agit donc de chiffres élevés. A ce taux, la Suisse, pour prendre un exemple, pourrait avoir 120 millions à payer.

Si le succès ou l'échec de la conférence de Hot Springs dépend avant tout du degré d'intimité entre les nations unies après la guerre, celui de l'U.N.R.R.A. sera assuré par l'existence ou l'absence de stocks. S'ils existent ou si l'on parvient à les constituer, l'U.N.R.R.A. rendra des services, sinon ce sera une déception.

L'U.N.R.R.A. aura ses bateaux. Ils battront pavillon : quatre bandes rouges sur fond blanc. Les quatre bandes rouges symbolisent les quatre libertés.

Conférences financières.

Dans le domaine financier, on est en présence, non de réalisations, mais de projets et de premiers contacts entre les nations unies.

Comme il a été dit, la réunion d'une conférence financière figure au programme du président Roosevelt. Cette conférence, qui devra examiner l'aspect financier des problèmes d'après-guerre, aura à tenir compte de plusieurs plans monétaires datant du début de cette année.

Au mois d'avril, deux programmes de stabilisation des monnaies ont été présentés à quelques jours d'intervalle

l'un à Londres, dit plan Keynes, l'autre à Washington, dit plan White (on le désigne parfois aussi sous le nom de plan Morgenthau).

Le plan Keynes, qui a été présenté au parlement britannique par le chancelier de l'échiquier, est un projet d'union internationale de clearing. Ce projet, qui préconise un clearing plurilatéral, procède notamment du désir des Britanniques de donner après la guerre un grand essor à leurs exportations.

Le plan White est celui d'un Etat qui possède les $\frac{3}{4}$ ou les $\frac{4}{5}$ de l'or du monde. Les Américains voudraient aligner toutes les monnaies sur une unité or et constituer une banque internationale avec fonds général d'égalisation des changes. L'ensemble assurerait la stabilité de toutes les devises.

Au mois de juin dernier, sous les auspices du ministre canadien des finances, des experts travaillant à Ottawa ont élaboré un projet tendant à concilier les points de vue américain et anglais. Les Canadiens suggéraient la création d'un mécanisme de clearing doublé d'un système d'égalisation des changes.

Les discussions entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis auraient commencé au mois d'avril déjà. Mais ce n'est que le 15 et le 16 juin que les nations unies ont délibéré à Washington sur la stabilisation du cours des monnaies. Etaient présents les délégués des pays ci-après : Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Egypte, Equateur, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Russie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

Lors de la conférence de Québec, qui s'est déroulée du 11 au 25 août, on aurait également examiné certains aspects des problèmes financiers d'après-guerre. Des économistes russes auraient même participé à quelques discussions.

Le 9 octobre 1943, la trésorerie américaine a fait connaître que des plans avaient aussi été présentés pour la

création d'une banque internationale des nations unies qui, après la guerre, financerait les travaux de reconstruction. Ce projet serait indépendant des propositions qui ont en vue la stabilisation des monnaies et qui prévoient, elles aussi, la fondation d'un institut financier. La banque des nations unies pour la reconstruction créerait deux organismes subsidiaires : une corporation internationale des matières premières et une corporation internationale de stabilisation des prix de revient des matières premières.

Le 5 novembre, la participation des Russes aux discussions relatives aux plans financiers d'après-guerre a été annoncée officiellement par M. Morgenthau. Le secrétaire américain au trésor déclarait que les Soviets avaient accepté d'envoyer une délégation à Washington pour discuter les projets relatifs à l'établissement d'un fonds international de stabilisation des changes et à la création d'une banque pour la reconstruction et la restauration du monde.

Le 16 novembre enfin, M. Cordell Hull a confirmé l'arrivée prochaine d'une mission soviétiste chargée de discuter des problèmes commerciaux et monétaires d'après-guerre. M. Hull déclarait qu'il n'y a pas deux pays qui aient plus d'intérêts communs et moins d'intérêts opposés, dans le domaine économique mondial, que l'U.R.S.S. et les Etats-Unis.

Il ressort d'un article publié dans le périodique soviétique "La guerre et le classe ouvrière", qui serait l'organe officieux du commissariat du peuple aux affaires étrangères, que l'U.R.S.S. serait favorable à un retour du monde à l'étalon or. Cette tendance s'expliquerait par le fait que la Russie est devenue le second pays du monde pour la production de l'or. D'après cet article, la Russie ne s'intéresserait d'ailleurs pas à la création d'une banque internationale ni à celle d'un fonds pour la stabilisation des monnaies. En re-

vanche, elle considérerait avec sympathie toute tentative émanant des nations unies et destinée à remettre sur pied l'économie mondiale.

Les Britanniques risquent donc d'avoir devant eux les Russes et les Américains, partisans les uns et les autres d'un retour à l'étalon or. Lord Keynes aurait ainsi à faire à forte partie, car son point de vue est loin d'être partagé par les Américains. Lord Keynes se serait, en effet, rendu au mois de novembre à Washington pour essayer, lui aussi, de faire prévaloir ses idées.

Conférence internationale de l'air.

Un des points du programme présenté le 19 mars par le président Roosevelt prévoit la réunion d'une conférence internationale de l'air. Pour que le trafic aérien puisse se développer à l'avenir, on est d'avis à Washington qu'il sera nécessaire de ^{re}viser le concept de la souveraineté de l'air considéré aujourd'hui comme un obstacle.

Le droit public international est régi, en la matière, depuis le 13 octobre 1919, par la convention portant réglementation de la navigation aérienne. L'article premier de cette convention pose le principe de la souveraineté de l'Etat sur l'espace atmosphérique qui se trouve au-dessus de son territoire.

La notion de l'air libre, telle qu'on la formule aux Etats-Unis, devrait être entendue comme le droit pour tout aéronef de traverser l'espace atmosphérique au-dessus du territoire d'un Etat. Cette notion, du moins pour le président Roosevelt (déclarations du 1er octobre et du 19 décembre 1943), impliquerait également la libre utilisation des aérodromes, quel qu'en soit le propriétaire.

Une fois la liberté des airs assurée, l'extension

des communications aériennes nécessitera de la part des nations unies la création d'une organisation internationale.

En Grande-Bretagne, la question des transports aériens d'après la guerre a été discutée pour la première fois le 10 février 1943 devant la Chambre des lords. Les débats se sont poursuivis aux mois de mars et de mai.

A son tour, la Chambre des communes en a été saisie en avril et en mai.

Du 11 au 14 octobre, une conférence impériale de l'air a réuni à Londres les représentants de la Grande-Bretagne et des Dominions. La conférence avait pour but de rechercher une solution à la question controversée de la liberté de l'espace aérien ou de la souveraineté de l'espace aérien. Ces discussions constituaient un prélude à de plus larges échanges de vues avec les Etats-Unis, la Chine, l'U.R.S.S. et les autres membres des nations unies, sur l'organisation de l'aviation commerciale après la guerre.

Les conclusions auxquelles la conférence impériale a abouti n'ont pas été révélées. Cependant, cinq jours après la clôture de la conférence, lord Beaverbrook déclarait à la Chambre des lords que son gouvernement était prêt à participer à une conférence internationale. "C'est notre intention, a-t-il dit, mais cela doit dépendre des Etats-Unis et particulièrement de la Russie". Lord Beaverbrook ajoutait que la question d'une autorité internationale avait également été traitée au cours de la conférence que le Commonwealth avait tenue à Londres sous sa présidence. "Quoique cette question doive être encore approuvée par les gouvernements intéressés, l'autorité internationale en matière de transports aériens devrait être associée intimement à toute organisation de sécurité des nations unies qui pourrait être établie".

On le voit, la conférence internationale de l'air qui

figure au programme du président Roosevelt sera l'aboutissement des travaux qui se poursuivent aujourd'hui en Angleterre et aux Etats-Unis. Il n'est pas douteux cependant que la Russie joue aussi un rôle important dans ce domaine, car les lignes aériennes d'après-guerre utiliseront largement les territoires soviétiques de l'extrême nord.

D'ailleurs des discussions préliminaires doivent se dérouler déjà à Washington au moins entre Anglais et Américains, car lord Beaverbrook était attendu à la mi-novembre dans la capitale des Etats-Unis.

Conception américaine de la liberté de l'espace aérien et création, dans le cadre d'une organisation internationale chargée d'assurer la sécurité collective, d'une autorité internationale en matière de transports aériens, tels sont les deux aspects principaux des problèmes à l'étude.

L'Angleterre a été la première puissance maritime du monde. Elle a lutté jusqu'à ce que le principe de la liberté des mers l'emporte. Les transports par air sont en plein développement. Ils seront l'apanage du Nouveau Monde. Les Etats-Unis reprennent sur ce point comme sur tant d'autres la politique britannique. La grandeur de l'empire anglais a été due à la liberté sur les mers; celle des Etats-Unis le sera à la liberté dans les airs.

2. La politique russe.

Les projets russes ne sont pas à l'échelle des plans américains. Les Soviets auraient peut-être été de taille à assumer le rôle qui paraît dévolu aux Etats-Unis mais, pour cela, il n'aurait pas fallu que l'Allemagne les attaquât le 22 juin 1941. Respectée par le Reich et par le Japon, l'Union des Républiques socialistes soviétiques aurait pu devenir l'arbitre du monde. L'agression allemande en a décidé autrement.

Depuis deux ans et demi que l'U.R.S.S. cherche à se dégager de l'étreinte allemande, le Kremlin jette du lest. Les exigences de la guerre ont porté un coup sensible au communisme. Sur le plan intérieur, il a fallu sacrifier aux nécessités inéluctables du conflit, supprimer le contrôle politique exercé sur l'armée, permettre au patriotisme russe de s'exprimer à nouveau, autoriser la religion à s'exercer plus librement; sur le plan extérieur, obligée qu'elle était de donner des gages à ses alliés, l'U.R.S.S. a supprimé l'internationale communiste le 15 mai et participé à toutes les conférences (Hot Springs, Atlantic City) qui se sont tenues aux Etats-Unis. Mais surtout la conférence qui a ouvert les premières perspectives sur une politique interalliée coordonnée s'est tenue à Moscou entre le 20 et le 30 octobre 1943.

Et pourtant, l'Union des Républiques socialistes soviétiques a une politique. Comme celle des Etats-Unis, elle est à paliers successifs : régional, continental et mondial.

Au degré régional, il s'agit de conserver les frontières de 1939 et de 1940 : Carélie orientale, isthme de Carélie, Estonie, Lettonie et Lituanie, Pologne orientale et Bessarabie. D'après la thèse russe, il ne saurait y avoir contradiction entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ces annexions puisqu'elles ont été sanctionnées par des plébiscites et que des délégations finnoise, balte, polonaise et roumaine ont sollicité leur admission au sein du Soviet suprême.

Les Etats voisins qui ne peuvent pas être absorbés sont invités à suivre l'exemple de la Tchécoslovaquie et à conclure avec les Soviets des traités d'assistance mutuelle.

Mais l'U.R.S.S. a d'autres moyens d'action encore. Un de ses leviers de commande est la résistance à l'Allemagne. Un grand nombre de pays envahis ont des comités de libération qui siègent à Moscou, parfois même des unités militaires qui

combattent aux côtés de l'armée rouge. Il existe en U.R.S.S. des comités de l'Allemagne libre, de l'Autriche libre, de l'Italie libre; une Union des patriotes polonais et une armée de libération polonaise; une brigade tchécoslovaque. Dans le cas de la Yougoslavie, le comité de libération nationale et l'armée correspondante se trouvent simplement dans le pays lui-même.

Une autre force d'attraction est l'idée slave. Le comité pan-slave siège à Moscou et convoque périodiquement des congrès dans lesquels les peuples de l'est de l'Europe sont représentés.

Un autre moyen encore est l'église orthodoxe russe. Nous avons hésité avant d'écrire ces mots. Mais maintenant la chose ne fait pour nous plus aucun doute. En reconnaissant officiellement l'église orthodoxe russe au début de septembre 1943 et en autorisant la nomination du patriarche de Moscou, Staline a pris une mesure qui a eu sans doute du retentissement en Russie même; qui a beaucoup contribué à rassurer les autres églises officielles, l'église anglicane en particulier, mais surtout qui a fait plus pour le prestige russe dans de nombreux pays que vingt ans de propagande communiste (Voir à ce propos les rapports de la Légation de Suisse à Sofia et du Consulat de Suisse à Beyrouth).

Avec la politique de résistance, avec l'idée slave et le rôle dévolu à l'église orthodoxe, nous accédons déjà au palier continental.

Sur le plan universel, il reste malgré tout la vieille idée prolétarienne et les divers partis communistes dans le monde. Le marxisme n'est plus intégral, le communisme n'est plus entier, c'est entendu, mais les ouvriers de la planète n'en continuent pas moins, ne serait-ce que par habitude, à regarder à Moscou.

3. La politique britannique.

De 1940 à 1942, il y a eu une politique britannique d'après-guerre. Les projets étaient formés à Londres; les programmes s'échafaudaient outre Manche; leur réalisation dépendait de la victoire britannique. L'intervention des Américains dans ce domaine, depuis un an, l'a bouleversé de fond en comble. On peut se demander aujourd'hui si l'on peut encore parler d'un plan anglais. Au degré de la politique intérieure, oui : le plan de quatre ans subsiste : reconstruction des cités dévastées; améliorations foncières; réforme de l'enseignement; assurances sociales, telles en sont les principales têtes de chapitres. Au niveau de l'empire également : maintenir l'unité du Commonwealth, même si la métropole ne doit plus être que le premier dominion de l'empire, même si les conférences impériales doivent siéger tantôt à Londres, mais tantôt aussi à Ottawa ou à Pretoria, ou à Canberra, ou à Wellington; même si un conseil exécutif impérial doit - comme notre directoire - devenir itinérant.

On ne discerne cependant rien qui soit à la mesure des réalisations américaines ou des conceptions russes. Vis-à-vis des projets américains, la Grande-Bretagne ne peut que défendre ses positions une à une; sa politique est un curieux mélange de résistance et d'adaptation.

Un seul projet - grandiose - a vu le jour en quatre ans : celui formulé par le premier ministre le 21 mars 1943 et visant à une organisation hiérarchisée du monde. Il a déplu à Washington et à Moscou et, lors de la première conférence anglo-américano-russe, à la fin du mois d'octobre, ce sont les conceptions américaines et russes qui l'ont emporté.

Vis-à-vis des tendances soviétistes à mettre la main sur l'est de l'Europe, que ce soit à la faveur de la force,

de l'idée de la résistance à la puissance occupante, de l'idée slave, ou orthodoxe, ou prolétarienne, l'Angleterre esquisse un mouvement semblable vis-à-vis de l'ouest du continent. Il semble que l'on se demande parfois à Londres si certains Etats comme la Norvège ou les Pays-Bas, ou la Belgique, ou même la France ne pourraient pas demander leur admission au sein du Commonwealth qui, comme la "gentry" britannique - comme l'Union soviétique aussi - n'est pas une aristocratie fermée.

Une certaine mission conservatrice - l'attitude britannique à l'égard de la Société des Nations est instructive à cet égard - n'apparaît cependant pas comme la seule que la Grande-Bretagne ait à remplir. L'Angleterre a toujours excellé dans le rôle d'arbitre. L'équilibre européen a été son souci constant pendant des siècles, et sa réussite.

Ne pourrait-on pas concevoir une fonction analogue, mais entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques soviétiques cette fois-ci et n'est-ce pas, au fond, la tâche que les délégués britanniques cherchent déjà à assumer dans les conférences internationales qui réunissent les trois ou les quatre principales nations unies ?

4. La politique de la Suède.

Notre deuxième rapport sur les questions d'après-guerre, celui du 17 juillet dernier, constatait l'absence d'informations sur la Suède. La lacune s'est comblée depuis lors.

De tous les pays neutres, la Suède est le seul qui coopère dès à présent et activement avec les nations unies, que ce soit par des mesures de collaboration plus ou moins directe ou par des décisions autonomes, mais parallèles à celles qui se prennent à Washington.

La Suède a quelques avantages sur la Suisse. Elle est séparée de l'Allemagne par la mer, elle n'est pas encerclée

aussi rigoureusement que nous et elle a maintenu une liaison aérienne avec Londres.

Ce n'est pas tout. La Suède redoute plus que la Suisse une hégémonie russe sinon sur le continent tout entier du moins sur les régions situées à l'est de l'Europe. De là son empressement à aligner sa politique sur celle des Anglo-Américains

Dans le groupe des mesures de collaboration plus ou moins directe, on peut citer la mission du professeur Velander, directeur de l'école d'ingénieurs de Stockholm, auprès de la légation de Suède à Washington. M. Velander est attaché pour six mois à la légation, à titre de conseiller, dans le but de prospecter les possibilités d'exportation de la Suède à destination de l'Amérique.

Dans le même ordre d'idée on peut signaler le départ pour les Etats-Unis de six hommes d'affaires suédois représentant l'association des exportateurs et l'union des industriels. Cette délégation, qui voyage à ses frais, étudiera la question des échanges économiques américano-suédois dans son ensemble.

Mentionnons encore la création d'une chaire de langue et de culture suédoises à East Orange, dans l'Etat de New Jersey.

Au nombre des mesures autonomes, mais parallèles, figure le message que le ministre suédois des finances a adressé, le 18 octobre, au parlement pour lui demander de voter un crédit de cent millions de couronnes destiné à la reconstruction des Etats nordiques dévastés par la guerre : Danemark, Finlande et Norvège.

La commission intérimaire qui a été constituée par la conférence de Hot Springs a nommé un Suédois, M. Ansgar G. Rosenberg, membre du groupe d'experts économistes chargé de conseiller la commission dans l'exécution de sa tâche.

Enfin la conférence d'Atlantic City, désireuse de se renseigner sur les expériences déjà faites en matière de four-

nitures de vivres et pensant au précédent de la Grèce, a fait appel au Dr Mohn, Suédois lui aussi, et membre de l'action de secours.

La Suède aurait également repris sa place au sein du conseil d'administration du Bureau international du Travail. Lors de la réunion que cet organisme a tenue à Londres, ce mois-ci, un Suédois aurait été présenté. Le conseil d'administration a été saisi d'une invitation adressée par le gouvernement des Etats-Unis à tenir à Philadelphie, au mois d'avril 1944, la prochaine session de la conférence. Ce serait la deuxième fois, depuis la guerre, que la conférence du travail siège aux Etats-Unis.

5. En Suisse.

Notre rapport du 17 juillet dernier constatait le grand intérêt éveillé en Suisse par les questions d'après-guerre : nombreux articles dans les journaux, dans les revues, publications diverses, centres d'études et même, déjà, premiers échanges de vues, en juin, au sein du parlement entre membres du gouvernement et députés.

Ces six derniers mois, cet intérêt n'a pas diminué, au contraire. La conférence d'Atlantic City, notamment, et la fondation de l'U.N.R.R.A. ont même quelque peu excité certains esprits. On se demande ici et là ce que la Suisse devrait entreprendre, à l'instar de la Suède, pour collaborer à la restauration de l'Europe, affirmer son existence et s'assurer ainsi une place dans l'ordre nouveau. Les uns y voient un avantage matériel, d'autres une tâche humanitaire, d'autres encore un geste politique, opportun ou nécessaire.

C'est ainsi que le 16 octobre, le directeur des finances de la ville de Neuchâtel a écrit au délégué du Conseil fédéral à la création d'occasions de travail pour lui suggérer de dresser le plus tôt possible un inventaire général des possi-

bilités suisses de coopération à la reconstruction pratique et de première urgence de l'Europe.

Le 3 novembre, il se fondait, sous la présidence de M. Henri Niesz, un comité d'études en vue de la participation suisse à la reconstruction de régions dévastées.

Le 7 décembre, le comité central de la Croix-Rouge suisse se mettait à la disposition du Conseil fédéral pour le cas où le gouvernement voudrait lui confier une tâche en rapport avec les secours et la restauration.

Le 9, le comité Niesz organisait à Berne, devant un auditoire composé de parlementaires et de représentants de l'administration fédérale, une conférence où l'on entendait M. Niesz lui-même exposer ses intentions, puis M. Jacobsson, de la Banque des règlements internationaux, parler de ce qui se fait en Suède.

Le 12, M. Speiser, directeur de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, adressait au Conseil fédéral une lettre proposant la création d'un fonds de deux cents millions de francs suisses destiné à la restauration des Etats voisins.

Le 22, M. Golay, directeur général de la Société de Banque suisse, suggérait au Chef du Département politique de fixer ce fonds à trente millions de dollars.

Tout au long de l'année, les postulats et les interpellations se sont succédé au Conseil national. Les postulats Gut, du 31 mars 1943, et Hirzel, du 6 avril, ont été liquidés à la réunion de printemps des chambres fédérales. Nous n'y revenons donc pas. Mais, depuis lors, deux nouveaux postulats ont surgi, ainsi qu'une interpellation. Il n'est pas sans intérêt de les citer dans l'ordre de leur apparition.

Postulat Moeschlin (du 28 septembre 1943).

"Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'instituer une commission d'experts pour étudier les problèmes économiques mondiaux qui se poseront

après la guerre et pour préparer l'attitude que la Suisse observera à l'égard des puissances belligérantes en ce qui concerne le développement de nos relations économiques avec les autres Etats."

Interpellation Picot (du 8 décembre 1943).

"Lorsque la guerre sera terminée, tôt ou tard, notre pays se trouvera placé devant une série de problèmes vitaux dont la solution dépendra en partie des conceptions générales qui prévaudront dans les traités de paix. Dans le domaine de la collaboration internationale, sur le terrain économique et politique, dans le domaine de la monnaie des décisions importantes devront intervenir.

Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas que le temps est venu de constituer des organes d'étude qui pourront envisager les solutions possibles en se plaçant sur le terrain de notre intérêt national, des intérêts généraux des peuples civilisés et, notamment, des petites nations ?

Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas qu'un travail préparatoire dans ces matières pourrait permettre à la Suisse de mieux faire entendre sa voix dans les discussions nécessaires et pourrait aussi aider l'opinion publique de notre pays à mieux réaliser la portée des tâches nouvelles imposées à la Suisse dans notre avenir ?"

Postulat Schnyder (Zurich) (du 16 décembre 1943).

"Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de désigner d'urgence une commission d'experts pour étudier les problèmes de politique étrangère et de droit des gens qui se poseront après la guerre et pour examiner les projets existant à l'effet d'aboutir à une paix durable et pour nous assurer une place dans l'ordre qu'envisagent ces projets."

Devant cette prolifération de courants, d'intentions, d'idées, de projets et de questions, une action gouvernementale énergiquement coordonnée apparaît de plus en plus comme nécessaire.

Conclusion.

A fin 1943, les questions dites d'après-guerre se présentent bien différemment de ce qu'elles étaient en 1918. Un premier contraste apparaît: en 1918, pas de gouvernement américain qui, reprenant à son compte les politiques allemande et japonaise - l'Allemagne a tenté d'instituer un ordre nouveau en Europe en 1941 déjà; le Japon, en Extrême-Orient, dès 1942 - organise l'après-guerre sans attendre la conclusion de la paix. L'intervention des Etats-Unis dans les questions d'après-guerre et les initiatives qu'ils ont prises en 1943 sont l'événement qui domine toute la situation.

Une seconde différence surgit. De 1917 à 1938, la Russie s'est repliée sur elle-même; les Etats-Unis sont retournés, à partir de 1920, à l'isolationisme. Deux Etats, surtout, ont occupé le devant de la scène, la France et la Grande-Bretagne. En dépit des différences, il s'agissait tout de même d'Etats voisins qui se sont formés côte à côte dans la guerre comme dans la paix et dont les institutions étaient comparables. Leur politique d'après-guerre a donc été relativement coordonnée. Elle s'est exprimée avec une certaine unité de vues au sein de la Société des Nations. Aujourd'hui, rien de pareil. La trinité actuelle, pour reprendre l'expression du maréchal Smuts, ou plus exactement le quatuor - Chine, Etats-Unis, Grande-Bretagne, U.R.S.S. - apparaît comme composé d'éléments trop hétérogènes pour que leur politique puisse atteindre au même degré d'homogénéité que celle de la France et de la Grande-Bretagne. Nous risquons fort d'avoir non pas une politique d'après-guerre, mais plusieurs. Il est donc prudent de compter avec une certaine confusion qui présentera l'avantage de donner à l'Etat neutre une certaine liberté de mouvements, mais qui peut être coûteuse par la multiplication des organismes internationaux qu'elle risque d'engendrer.

Nous ne revenons pas sur l'effondrement de l'Europe. Le maréchal Smuts a sonné le glas de notre continent avec éloquence et pertinence. Ses propos ont paru brutaux; en réalité, ils sont vrais.

Une dernière remarque ; Les "quatre grands" sont loin d'être égaux entre eux. La Chine sort d'une épreuve qui remonte à 1927 : dix ans de révolution et de guerre civile et sept ans de guerre étrangère; la Grande-Bretagne paraît surtout préoccupée de conserver ce qu'elle a et de maintenir son empire; la Russie de panser les blessures terribles que l'Allemagne lui fait. Il reste les Etats-Unis qui, comme le décrit M. Harry Hopkins, sont les seuls à être "exempts de pillage et de cicatrices".

En ce qui concerne notre pays, une certaine différence se manifeste également. De 1918 à 1920, le Conseil fédéral a dû intervenir et éveiller l'intérêt des citoyens pour l'ordre nouveau qui allait naître. Le gouvernement s'est fait propagandiste. Les citoyens, eux, se montraient réservés. Aujourd'hui, les rôles sont renversés. D'abord les hostilités ne sont pas terminées et le Conseil fédéral observe la retenue que le statut international du pays paraît exiger, alors que l'opinion publique s'en soucie à un degré sensiblement moindre. Ensuite, le rôle que la Société des Nations a joué en Suisse et celui que la Suisse a joué au sein de la Société des Nations apparaît fort enviable après quatre ans de guerre et l'opinion publique, la genevoise en particulier, souhaite le retour de cet heureux temps, sans bien mesurer les changements considérables qui sont survenus dans l'intervalle.

Il n'est donc pas impossible que le Conseil fédéral n'ait pas à battre le rappel, mais au contraire doive plutôt modérer les enthousiasmes, tempérer les initiatives et retenir les intempestifs, désireux qu'il sera d'apprécier l'opportunité, le moment, la nature et la portée de l'action.

Berne, le 29 décembre 1943.

aa
Fischer

A. J.
17

Du 11 janvier 1944

B. B. 1

En circulation comme un rapport politique. ■

Retour
M. J. 44. Sep.

Je serais reconnaissant aux membres du Conseil fédéral, malgré sa longueur relative, de bien vouloir prendre connaissance du troisième rapport semestriel sur les problèmes que soulève l'après-guerre.