

CONFIDENTIEL.

Service de l'information politique.

Première esquisse de quelques questions d'après-guerre.

-----

Nous proposons d'examiner, au cours de cette première étude, les quelques questions ci-après :

1. Principes généraux destinés à régir le monde après la guerre.
2. Armature juridique et administrative des nations unies.
3. Centres d'études des questions d'après-guerre.
4. L'horizon politique après la guerre.
5. Premier schéma des contours politiques de l'Europe.
6. Armistice et traité de paix.
7. D'une nouvelle organisation internationale du monde.

1. Principes généraux destinés à régir le monde après la guerre.

Le 8 janvier 1918, le président des Etats-Unis, Woodrow Wilson, adressait au congrès américain un message exposant son programme de paix.

Ce premier programme fut complété par la suite à diverses reprises, notamment par un nouveau message au congrès pour répondre aux déclarations allemandes et autrichiennes au sujet de la paix; par un discours prononcé à Mount Vernon, sur la tombe de Washington, le 4 juillet 1918; par l'allocution du 27 septembre suivant dite à l'occasion de l'ouverture de la campagne en faveur du 4ème emprunt de la liberté.

Ces diverses déclarations ont exercé une influence considérable sur les derniers mois de la guerre, dont elles ont hâté la fin; sur le cours des négociations de paix, qui ont abouti au traité de Versailles; sur l'après-guerre enfin puisque, soit le pacte de la S.d.N., soit les traités de paix sont largement redevables au président des Etats-Unis.

Des déclarations de principe ont également été faites au cours du présent conflit. Nous pensons notamment :

1) au discours prononcé par Sa sainteté Pie XII, le jour de Noël 1939, devant le collège des cardinaux "pour l'établissement d'un ordre de relations et de collaboration internationale conforme aux lois divines";

2) au document émanant du président des Etats-Unis d'Amérique et du premier ministre de Grande-Bretagne et connu sous le nom de "Charte de l'Atlantique", du 14 août 1941;

3) aux douze "buts de paix" formulés le 9 février 1940 par le Labour Party britannique;

4) au discours prononcé le 3 septembre 1942 par le président des Etats-Unis d'Amérique devant le congrès international des étudiants;

5) au message de Noël 1942 adressé par Sa Sainteté Pie XII aux chrétiens de l'univers entier "sur les règles fondamentales de l'ordre intérieur des Etats et des peuples".

Ces diverses prises de position ont ceci de commun que toutes embrassent la vie internationale sous ses six larges aspects : 1) moral; 2) politique; 3) juridique; 4) économique; 5) social; 6) militaire.

1) Ordre moral. Dans son discours du 25 décembre 1939, le Pape insiste, au point 5 de son programme, sur le fait que même les meilleurs règlements seront imparfaits et condamnés à l'insuccès si ceux qui dirigent les peuples, et les peuples eux-mêmes, ne se laissent pénétrer toujours davantage par l'esprit de responsabilité qui mesure et pondère les statuts

humains selon les normes simples et inébranlables du droit divin.

Extrêmement nombreuses sont par ailleurs les déclarations des hommes d'Etat, dans le clan des nations unies, qui affirment l'avènement d'une ère de justice succédant à une époque où la force règne; qui opposent la liberté à la servitude, l'amour du prochain à la haine, le bien de tous à la prospérité de quelques-uns, l'abaissement des barrières douanières à l'austérité, l'égalité des peuples à la notion de la race élue, bref, pour reprendre le mot du président Roosevelt dans son discours du 6 janvier 1942, qui opposent le bien au mal.

2) Ordre politique. Le président Roosevelt, parlant devant le congrès international des étudiants, a surtout insisté sur ce qu'on appelle les quatre libertés fondamentales : liberté de parole, liberté religieuse, libération de la crainte et libération du besoin.

Le programme de paix du parti travailliste anglais et la charte de l'Atlantique renferment aussi dans leurs parties essentielles des énoncés de principes d'ordre politique.

Des huit points que compte la charte de l'Atlantique, les trois premiers formulent les principes généraux que les nations unies entendent suivre au moment de la conclusion de la paix. Elles déclarent vouloir renoncer à toute expansion territoriale ou autre (art. 1); restaurer les Etats vaincus ou occupés dans leur autonomie (art. 3); respecter la liberté des Etats de se donner la forme de gouvernement qu'ils voudront (art. 3); enfin ne procéder à aucun changement d'ordre territorial par la contrainte ou par la force (art. 2).

La restauration des Etats vaincus ou occupés figurait déjà dans les douze "buts de paix" du parti travailliste formulés six mois auparavant, le 9 février 1940.

En revanche, le programme travailliste renferme deux points (la lutte contre l'hitlérisme et la volonté de ne

signer aucune paix tant que les nazis seront au pouvoir) qui n'avaient pas à se retrouver dans la charte puisque celle-ci ne s'applique pas au temps de la guerre.

En outre, le programme travailliste contient de nombreux points qui n'ont pas trouvé place dans la charte bien qu'ils concernent le règlement politique de la paix : la paix doit être conçue dans l'intérêt bien entendu de toutes les nations, y compris l'Allemagne (art. 4); l'Allemagne a droit à la place qu'elle mérite (art. 5).

Le programme travailliste prévoit enfin quelque chose comme une société des nations limitée à l'Europe ou tout au moins une conférence des Etats européens dotée d'un organe exécutif (art. 6). Il insiste aussi sur l'opportunité de développer les colonies dans le sens de l'indépendance (art. 8).

3) Ordre juridique. Dans son discours du 25 décembre 1939, le Pape estime que "la constitution d'institutions juridiques devant garantir l'application légale et fidèle des conventions est d'une importance décisive pour une acceptation honorable d'un traité de paix et pour éviter des interprétations arbitraires et unilatérales des conditions des traités".

Ni le programme du parti travailliste, ni la charte de l'Atlantique ne font allusion à la conciliation, à l'arbitrage, au règlement judiciaire des litiges entre Etats. Cela provient probablement du fait que les hommes d'Etat du monde de langue anglaise considèrent que la Cour permanente de justice internationale continue à exister et qu'il suffira, le moment venu, de la renflouer.

4) Ordre économique. La charte de l'Atlantique consacre trois articles au nouvel ordre économique qu'il s'agit d'instaurer dans le monde. L'article 4 stipule le libre accès au commerce international et aux sources de matières premières; l'article 5 prévoit une collaboration étendue dans le domaine économique; enfin, l'article 7 renouvelle la vieille déclaration britannique, reprise par le président Wilson en 1918, sur la liberté des mers.

On trouve au moins deux de ces principes déjà formulés dans le programme travailliste du 39 février 1940. Tel est le cas d'une collaboration économique et financière pour la reconstruction du monde après la guerre (art. 5 de la charte et point 11 du programme travailliste); du libre accès aux matières premières (art. 4 de la charte et point 9 du programme travailliste).

5) Ordre social. Deux articles du programme travailliste s'y réfèrent : l'article 10, qui demande que la justice sociale règne à l'intérieur des Etats, et l'article 12 qui précise qu'il s'agit d'améliorer le sort des ouvriers et aussi de développer l'organisation internationale du travail.

La charte de l'Atlantique développe le principe de la collaboration étendue dans le domaine économique (art. 5) en précisant que le but doit être des conditions meilleures faites au travail de façon à assurer la sécurité sociale.

Déjà les auteurs du traité de Versailles avaient, à la suite de l'immense effort industriel exigé par la première guerre mondiale, tenu compte de l'impossibilité d'instaurer la paix politique sans chercher à établir aussi un ordre social meilleur. La partie XIII du traité de Versailles, consacrée à l'organisation internationale du travail, est le résultat de cette manière de voir-

Le discours prononcé par le président Roosevelt le 3 septembre 1942 révèle une préoccupation semblable puisque au nombre des quatre libertés essentielles qu'il énumère une a trait à la libération du besoin.

Enfin, il est significatif que le Pape ait consacré à la question sociale une partie importante de son discours de Noël 1942 : "Qui pourrait, dit Pie XII, et surtout quel prêtre, quel chrétien pourrait demeurer sourd au cri qui monte d'en bas et réclame dans le monde d'un Dieu juste, justice et fraternité ?"

6) Ordre militaire. Un des "buts de paix" du parti travailliste, celui même qui fait suite au vœu relatif à l'institution d'une conférence des Etats européens, demande la création d'une force armée continentale, destinée, évidemment, à s'opposer à tout retour d'agression et à maintenir le règne du droit instauré par les traités.

La charte de l'Atlantique, elle, stipule le désarmement des nations réputées dangereuses, en attendant l'avènement de la sécurité et aussi afin d'alléger pour les autres le fardeau des armements.

Déjà, dans son discours de Noël 1939, Pie XII avait consacré tout un passage au problème des armements. La condition de paix no 2 est, en effet, conçue en ces termes :

"Afin que l'ordre ainsi établi puisse être de longue durée, les nations doivent être libérées du pesant esclavage de la course aux armements, ainsi que du danger de la force matérielle en tant que violatrice tyrannique du droit. Des propositions de paix qui n'attribueraient pas une importance fondamentale à un désarmement mutuellement consenti, organique et progressif, un désarmement d'ordre pratique aussi bien que spirituel, révéleraient tôt ou tard leur inconsistency et leur manque de vitalité."

Ce premier chapitre n'appelle pas de commentaire. Comme l'a dit Pie XII dans son message de Noël 1942, à propos de son discours de Noël 1939 : "ce programme est assuré aujourd'hui de l'accord et de l'intérêt de tous les gens de bien."

Il se borne d'ailleurs à reprendre et à parfaire l'idéologie internationale là où le monde l'a laissée avant la deuxième guerre mondiale.

Toutefois le général Smuts a mis, le 21 octobre 1942, ses auditeurs de la chambre des Lords et de la chambre des communes réunis en garde contre tout espoir par trop illusoire : "We cannot hope to establish a new heaven and a new earth in the black world which will follow after this most

destructive conflict of history". (Nous ne pouvons pas espérer établir un nouveau ciel et une nouvelle terre dans le sombre monde qui suivra le conflit le plus destructeur de l'histoire.)

Toutefois, ajoutait le premier ministre de l'Afrique du Sud, certains maux/ évidents, d'ordre social et d'ordre économique, devraient plus que jamais être abordés à la lumière de principes à la fois modestes et pratiques, et cela dans le cadre de la vie internationale.

Soulignons, pour finir, la parenté plus étroite qui unirait éventuellement les vues de la Suisse aux thèses présentées et défendues par le Saint-Siège ainsi qu'à l'esprit que révèlent certains des douze points du programme travailliste anglais.

## 2. Structure juridique et organisation administrative des nations unies.

### A. Structure juridique.

La guerre n'est point terminée, l'armistice n'est pas conclu, la paix est à peine en vue, et pourtant le monde, tel que les nations unies entendent l'édifier, est déjà doté de quelques-unes de ses pièces essentielles, premières fondations et pierres d'angle de la construction qu'il s'agit d'élever.

Quelques poutres, et non des moindres, manquent encore il est vrai à la charpente. Ce sont : 1) les conventions d'armistice, 2) les traités de paix et 3) le statut de la société internationale de demain. Or, elles seules permettront de juger de l'ensemble. Jusque là toute appréciation est absolument impossible.

Toutefois, ce qui existe déjà doit au moins être décrit.

De nombreux accords sont intervenus entre les nations unies dont beaucoup excèdent le temps de la guerre et engagent déjà résolument celui de l'après-guerre. Nous avons notamment en vue :

Pour ce qui est de l'Europe :

Le traité d'alliance anglo-soviétique du 26 mai 1942, conclu pour une première durée de 20 ans, c'est-à-dire venant à expiration le 26 mai 1962, et dont toute la seconde partie, soit les articles 3 à 8 régleront les relations entre les deux Etats après la guerre.

L'ordre européen a reposé, de 1919 à 1939, sur deux colonnes, la Grande-Bretagne et la France. L'une, la France, s'est effondrée en 1940, mais l'Angleterre est parvenue à substituer depuis lors à la France la Russie.

L'Allemagne se trouve ainsi déjà flanquée d'un bastion à l'ouest, l'Angleterre et ses alliés, et d'un autre à l'est, l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Le traité du 26 mai 1942 joue sans doute dans l'esprit des constructeurs de l'Europe un rôle fondamental, au moins aussi important que le traité de paix lui-même, car celui-ci ne sera probablement conçu qu'en fonction de celui-là.

Une des dispositions de l'alliance anglo-soviétique intéresse spécialement notre propos, c'est l'article 5 aux termes duquel les deux parties contractantes conviennent "de travailler ensemble, en collaboration étroite et amicale, après le rétablissement de la paix, afin d'organiser la sécurité et la propriété économique en Europe. Elles prendront en considération, continue l'article 5, les intérêts des nations unies dans la réalisation des buts mentionnés et agiront aussi conformément à ces deux principes - ne pas aspirer à des acquisitions territoriales pour soi et ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures des autres Etats".

Trois autres accords, moins essentiels, mais cependant importants complètent pour l'est et le sud-est de l'Europe le traité d'alliance anglo-soviétique. Ce sont les traités d'alliance conclus à Londres entre la Pologne et la Tchécoslovaquie ainsi qu'entre la Grèce et la Yougoslavie. Nous nous bornons à les mentionner pour le moment, comptant y revenir au

chapitre 5 intitulé schéma de l'Europe après la guerre. C'est enfin le traité polonais-soviétique, signé à Moscou en décembre 1941, et destiné à régir les rapports entre les deux Etats après la conclusion de la paix.

Pour ce qui est du reste du monde, une série de conventions, conclues à Washington celles-là, paraissent devoir jouer un rôle analogue à l'alliance anglo-soviétique. Ce sont tous les traités<sup>de</sup> prêt et bail négociés et signés par les Etats-Unis au cours de 1942 avec plusieurs des nations unies. En effet, tous ces accords, conçus sur le même type, contiennent un article 7 qui substitue à la notion des dettes de guerre, telle qu'elle existait lors du premier conflit mondial, celle d'un règlement à intervenir dont devrait résulter un développement des relations économiques.

Par la loi du 11 mars 1941, les Etats-Unis se sont institués les banquiers de la guerre et par les accords de prêt et bail qu'ils négocient avec les gouvernements clients, ils se préparent à assumer le rôle de financiers de la paix.

Des conventions de ce genre ont été passées avec les Etats suivants :

avec la Grande-Bretagne, le 23 février 1942;  
avec la Chine, le 2 juin;  
avec l'U.R.S.S., le 11 juin;  
avec la Belgique, le 16 juin;  
avec la Pologne, le 1er juillet;  
avec la Grèce, le 10 juillet;  
avec la Tchécoslovaquie, le 11 juillet, etc.

Le nombre des Etats bénéficiaires du "Lease and Lend Act" s'élève actuellement à trente-six et comprend même un Etat non belligérant, la Turquie.

Quelles que soient les clauses de l'armistice; quelles que soient les dispositions des traités de paix qui régleront les rapports entre Etats vainqueurs et puissances vaincues; quel que soit le texte qui se substituera au pacte de la S.d.N.

et qui, découlant de la charte de l'Atlantique, jettera les fondements de la société internationale, un premier réseau de relations existe, une première trame est tissée, dont les fils principaux partent de Londres, de Moscou et de Washington et qui enserre déjà plus de la moitié des Etats du monde.

La structure juridique du monde de l'après-guerre est déjà construite en partie et son édification se poursuit. Ceux qui comptent être les vainqueurs de demain, après avoir proclamé leurs idéaux (chapitre 1) ont réglé aussi leurs intérêts. Les Etats neutres et les puissances vaincues devront s'accommoder d'un état de choses qui est d'ores et déjà en partie établi. A eux de s'y insérer comme ils le pourront.

B. Organisation administrative.

L'exemple de la dernière guerre, celui des derniers traités de paix, celui enfin de l'avènement de la S.d.N. prouvent que la collaboration qui s'est instituée entre alliés en cours de conflit tend à se poursuivre après la guerre et surtout que les organes d'exécution que cette collaboration a eu pour effet de former cherchent à continuer leur oeuvre. Une administration interalliée se crée pendant la conflagration qui aspire à devenir l'administration internationale du monde après la guerre.

Cette administration interalliée existe déjà. Elle fonctionne à Londres, à Moscou, à Washington, au Caire et à <sup>Chouking</sup> Shanghai. Elle s'occupe de questions militaires, de fournitures, de tonnage, de propagande, bref des mille et un aspects de la vie politique, juridique, stratégique, économique, sociale, sanitaire et morale des nations en guerre.

La machinerie administrative du présent conflit, dont la description excéderait les dimensions de cet exposé, se trouve analysée dans un ouvrage paru à Chicago et intitulé : "The united nations, what they are et what they may become".

### 3. Où et comment se prépare l'après-guerre.

L'après-guerre s'élabore dans quatre centres principaux : à Londres, à Washington, à Moscou .... et au Vatican.

Ce qui a été dit au chapitre premier le prouve déjà.

Pour ce qui est du Vatican, sa situation morale n'a fait que croître au cours du présent conflit; le nombre des missions diplomatiques accréditées près le Saint-Siège augmente; le Pape et le président Roosevelt sont en contact permanent par l'entremise de M. Myron Taylor; enfin Pie XII a pris position dans deux documents importants, son discours de Noël 1939 et son message de Noël 1942.

Il y a là pour la Suisse un élément qui ne doit pas être perdu de vue.

Sur ce qui se trame à Moscou, nous ne savons rien, et pour cause.

En revanche, nous sommes assez amplement renseignés sur les travaux qui s'effectuent à Londres et Washington.

Notons, pour commencer, que la cause de la paix future a deux pôles, l'un en Angleterre, l'autre aux Etats-Unis, et que l'on pourrait les caractériser approximativement en disant que les questions morales, politiques, juridiques, militaires et administratives semblent surtout examinées à Londres, les problèmes économiques et financiers à Washington.

Cette dualité ne simplifie pas l'image que l'on peut se faire de la chose et elle peut compliquer l'action éventuelle de la Suisse. [En Angleterre, tout le monde s'occupe de l'après-guerre, mais avec plus ou moins d'autorité et de compétence. Toutefois, dans un pays où l'opinion publique joue un grand rôle, on aurait tort de sous-estimer ce facteur.

Enumérons : le gouvernement britannique, naturellement, et sans doute, certains départements de façon particulière; tous les gouvernements alliés réfugiés à Londres, ceux-ci de façon intensive; des institutions de caractère scienti-

fique, comme le Royal Institute of foreign Affairs; des groupes d'études comme la Fabian Society; les grands partis politiques, notamment le parti travailliste, nous l'avons vu au chapitre premier; de grands journaux, notamment le Sunday Times, dont un rédacteur Valentine Heywood a interviewé (en janvier et en février 1942) les principaux chefs des gouvernements réfugiés à Londres, puis a réuni leurs vues dans un volume intitulé "Rebuilding of Europe"; des publicistes, comme E.H. Carr, auteur de deux ouvrages qui ont fait du bruit, l'un "Consequences of Peace", dans lequel il analyse les fautes commises à Versailles en 1919, l'autre, "Conditions for Peace", où il étudie, comme le titre l'indique, les conditions que devra remplir la paix pour être véritable; les églises protestantes qui ont constitué un comité siégeant sous la présidence de l'archevêque de Canterbury, le Dr Temple; l'association des chambres britanniques de commerce, qui a formé un comité ad hoc; l'association des industries anglaises, etc.

Si le problème de la paix passionne à ce point l'opinion, cela implique que la paix ne pourra pas se faire contre l'opinion. Il est donc indiqué d'en suivre les fluctuations.

En Amérique, l'agitation est moindre. Toutefois certains centres d'études fonctionnent là aussi.

La conférence inter-américaine qui a siégé, en janvier, à Rio de Janeiro, a chargé le conseil directorial de l'Union pan-américaine de former un comité et de lui confier certaines études; en outre, une conférence inter-américaine est prévue qui devra se réunir à l'issue de la guerre pour traiter des problèmes économiques de l'après-guerre.

La conférence internationale du travail qui s'est tenue à New-York à l'automne 1941 a constitué, elle aussi, un comité d'étude.

Trois grandes revues - Time, Life, et Fortune - ont nommé un comité directeur qui publie périodiquement des mono-

graphies destinées à éclairer l'opinion publique sur les problèmes de l'après-guerre et de la paix. Des sujets tels que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, les Etats-Unis et le Pacifique, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ont déjà été traités ou vont l'être.

Comme en Angleterre enfin, nombreuses sont les déclarations gouvernementales qui consacrent certaines considérations à la paix.

Si en Angleterre, c'est plutôt le souci de la sécurité qui domine, aux Etats-Unis, c'est l'idée du passage de l'économie de guerre à l'économie de paix. Que faire de cette gigantesque industrie ? Où écouler cette immense production ? Comment éviter le retour de ce fléau, le chômage, qui a enténébré les années qui ont suivi la paix ?

Campagne est également menée outre Manche et outre Atlantique pour parer par avance à tout retour offensif des adhérents du splendide isolement, dans le cas de la Grande-Bretagne, de l'isolationisme, dans le cas des Etats-Unis.

#### 4. L'horizon politique après la guerre.

La guerre, lorsqu'elle se termine par la victoire des uns et la défaite des autres, rompt l'équilibre des forces, qui tend toujours à s'instaurer lentement en temps de paix, car l'équilibre est une des lois fondamentales de la vie.

L'horizon politique se présente de ce fait à l'issue d'un conflit avec des accidents marqués, certaines puissances parvenant au faite du pouvoir, d'autres côtoyant des abîmes.

De 1919 à 1939, l'horizon politique a été dominé : 1) par l'alliance franco-britannique; 2) par l'ostracisme prononcé par la communauté internationale contre l'U.R.S.S. de 1917 à 1934; 3) par le retour à la politique d'isolement pratiquée par les Etats-Unis.

La paix future peut modifier complètement ce paysage.

L'Allemagne et l'Italie, les deux plus grandes puissances de l'Europe centrale, toutes deux Etats voisins de la Suisse, se trouveront au nombre des Etats vaincus. La France, troisième Etat voisin de la Suisse, occupera un rang bien inférieur à celui qu'elle détenait en 1919 et qui était quasi le premier. La direction des affaires de l'Europe sera assumée par deux puissances, la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S. qui ne sont européennes qu'à demi, les intérêts de l'Angleterre s'étendant à la planète et la Russie étant aussi une très grande puissance asiatique.

En Asie, une victoire des nations unies conférerait sans doute à la Chine une position très en vue.

En Amérique, les Etats-Unis domineront l'horizon de très haut, de si haut que des cinq continents on regardera à eux.

Le bouleversement le plus profond aura trait probablement au rapport des continents entre eux. Depuis trois mille ans, l'Europe s'est accoutumée à dominer le monde. L'empire romain, avant l'ère chrétienne et pendant près de cinq siècles après cette ère, a été la première puissance de l'univers connu; puis, successivement, l'empire de Charlemagne, l'Espagne et la France ont tenu quelque chose comme le sceptre de la terre. L'hégémonie que l'Europe continentale exerce sur le monde est en train de prendre fin. Depuis 1870, l'Asie s'émancipe, et deux guerres mondiales ont accéléré son évolution. Quand elle regarde à l'extérieur, c'est vers les Etats-Unis que ses yeux se tournent. L'Australasie subit fortement l'attraction de Washington. Il n'est pas jusqu'à l'Afrique où la bannière étoilée ne flotte maintenant à côté des drapeaux occidentaux. Quant à la vieille Europe, elle s'abîme dans les convulsions, la destruction, la misère. Le Nouveau Monde la contemple avec un étonnement qui se nuance de commisération et d'un peu de mépris.

Un continent où l'Angleterre et la Russie seront maîtresses, voilà l'Europe de demain; un monde où l'Europe fera

figure de pauvresse et que domineront l'Empire britannique, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, les Etats-Unis d'Amérique et la Chine, voilà l'univers de demain.

Aucune des langues parlées en Suisse, sauf peut-être le français, ne sera plus en usage dans la vie internationale. Il est possible que les langues de la conférence de la paix soient l'anglais et le russe, que les traités de paix soient rédigés en anglais et en russe, que les langues officielles de la société internationale à fonder soient l'anglais et le russe.

#### 5. Schéma politique de l'Europe de demain.

Ce qui caractérise l'Europe, si on la considère dans son ensemble, c'est la diversité, le nombre proportionnellement très élevé d'Etats qu'elle compte, la multiplicité des langages qu'elle parle.

La Suisse, synthèse de l'Europe, a poussé ce morcellement à l'extrême réussissant à se subdiviser en vingt-deux Etats et à parler quatre langues.

Les trois Amériques n'en parlent que trois, l'anglais, l'espagnol et le portugais.

Dans les trois autres continents, l'Asie, l'Australasie et l'Afrique, la première seconde langue est l'anglais.

Aucun traité de paix ne pourra supprimer la diversité ethnique et linguistique des Etats-européens. Les traités de paix devront prendre pour base les Etats européens tels que la nature et l'histoire les ont formés, à des nuances près. Ceci pour la continuité.

Et ceci pour la différence d'avec le temps d'avant-guerre. Huit gouvernements sont réfugiés à Londres et la victoire des nations unies implique un retour dans leurs pays. Ce sont les gouvernements de Tchécoslovaquie, de Pologne, de Norvège, des Pays-Bas, de Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg, de Yougoslavie et de Grèce. Six autres Etats y ont des représen-

tants plus ou moins officiels ou simplement officieux. Ce sont la France, l'Autriche, l'Albanie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Huit et six font quatorze. Le sort de quatorze Etats européens se joue en même temps que celui de la Grande-Bretagne dont la victoire sera leur victoire.

Il en résultera des rapports étroits, des dettes de gratitude (des dettes tout court aussi), bref une grande influence britannique sur le continent.

Cette influence, qui s'exercera surtout à l'ouest, de la Norvège au Portugal, ne sera compensée au centre par rien.

L'est du continent, en revanche, de la Finlande à la Roumanie, subira l'influence de Moscou.

Un second trait caractérisera l'Europe de demain : la diminution du nombre des Etats neutres. Notre continent comptera des Etats vainqueurs, des puissances vaincues, et nous pouvons nous estimer heureux si la neutralité a trois, quatre ou cinq répondants au maximum : la Suède, la Suisse, l'Espagne (?), le Portugal et la Turquie (?).

Autre trait nouveau : plusieurs Etats européens, surtout parmi les quatorze dont les représentants sont en séjour à Londres, ont compris, à la lumière des derniers événements quelle cause de faiblesse est pour eux leur grand nombre et leur diversité. Ils cherchent à y pallier en concluant entre eux des alliances qui évoluent vers des formes fédératives. Le traité greco-yougoslave de janvier 1942 est destiné à unir étroitement dans la paix comme dans la guerre deux au moins des Etats du sud-est du continent.

A l'est, une alliance, qui date de la même époque, scelle la communauté de destin de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

Au centre, il semble très probable qu'une Autriche sera reconstituée.

Au nord-est, le sort des Etats baltes ne paraît pas encore absolument certain.

Au nord du continent, les Etats scandinaves, instruits par l'expérience, pousseront très loin la politique de collaboration.

Il semble que l'on envisage à Londres un groupe de l'ouest qui engloberait les Pays-Bas, la Belgique, la Grande-Bretagne, et qui serait prêt à accueillir la France dès qu'elle aura recouvré sa souveraineté.

Au sud-ouest, l'Espagne et le Portugal pratiquent une politique de rapprochement manifeste, et déjà l'on parle d'un bloc ibérique.

Ainsi l'ordre européen serait à trois degrés : au premier, l'entité nationale telle qu'elle est issue des mains du Créateur et qu'elle s'est formée au cours de son devenir historique; au second, six ou sept blocs régionaux, balkanique, danubien, polono-tchèque, balte, scandinave, occidental et ibérique. Au troisième (nous le verrons au chapitre 7), une organisation internationale et sans doute universelle brochant sur le tout.

L'innovation consisterait dans la création du <sup>deuxième</sup> degré.

D'une façon générale, on peut être quasi-certain d'une chose : l'ordre européen sera conçu par les architectes qui l'élaborent en fonction des agressions allemande et italienne. Or, un grand principe a dicté leur conduite aux hommes politiques de 1919, celui de l'encerclement de l'Allemagne; le même principe s'est imposé au cours de la guerre; nous le verrons réapparaître à la paix.

La Suisse peut donc attendre à cet égard le proche avenir sans trop d'inquiétude : elle recouvrera <sup>probablement</sup> ses quatre voisins et ses quatre frontières, et le principe de l'équilibre des puissances, imposé à la Grande-Bretagne par sa position géographique, resurgira.

## 6. Armistice et traité de paix; paix véritable ou de vengeance.

Des clauses de l'armistice et des dispositions des traités de paix, on ne sait pour ainsi dire rien de précis.

Sur un seul point, la charte de l'Atlantique est explicite : les nations unies exigeront le désarmement de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon. Un délai de cinquante ans circule comme une rumeur dans les chancelleries et les rédactions.

Sur un autre point, une sorte de débat plus ou moins public s'est institué : sur celui de savoir si la paix doit suivre l'armistice de près, comme en 1919, ou, au contraire, s'il ne conviendrait pas de préparer un armistice dont la durée pourrait s'étendre sur de très longs délais, peut-être des années, afin de donner aux puissances victorieuses le temps de façonner le monde à leur guise et à leur gré, d'étudier chaque question en y mettant le temps nécessaire, de ne rien brusquer, de s'entourer de tous les avis requis et nécessaires, de consulter les populations, d'envoyer sur place des comités d'experts, de procéder à loisir à des transferts de population, à des plébiscites, etc., etc.

Il semble que cette idée, qui séduirait beaucoup de gens en Angleterre et aux Etats-Unis, tirerait son origine des ouvrages du publiciste E.H. Carr : "Consequences of Peace" et "Conditions for Peace". Semblable point de vue, s'il devait prévaloir, présenterait peut-être un avantage, celui de la réflexion, et il donnerait aussi occasion à tous les professeurs de Harvard et de Princeton d'émettre un avis autorisé et sans doute compétent, mais il aurait l'immense inconvénient de maintenir des mois et peut-être des années le monde dans l'incertitude, il prolongerait indûment une période intermédiaire et, pour tout dire, placerait l'Europe en particulier dans une position mineure extrêmement désagréable pour ne pas dire humiliante et peut-être même dangereuse.

Une bonne clause sur la revision des traités imparfaits ferait mieux notre affaires.

Une autre discussion s'est ouverte en Angleterre sur le point de savoir si le traité de paix doit imposer à l'Allemagne et à l'Italie une sorte de châtement, c'est-à-dire être dur, rigoureux ou, au contraire, s'il doit être généreux, conciliant, pacificateur; si une distinction enfin doit être faite entre régime national-socialiste ou fasciste et Allemagne et Italie.

La tendance vengeresse est représentée par Sir Robert Vansittart, conseiller du gouvernement britannique, qui a prononcé en décembre 1940, à la radio, à l'intention des Américains, sept conférences réunies depuis lors en brochure sous le titre : "Black Record, Germans Past and Present". L'opuscule est vendu pour le prix modique de six pence. (Un noir bilan, les Allemands dans le passé et le présent).

Le conseiller du gouvernement de Sa Majesté a étudié l'histoire du peuple allemand et il a négocié avec des diplomates allemands. Ce sont ses impressions et expériences qu'il présente au public comme "un noir bilan".

La thèse selon laquelle une discrimination devrait être établie entre Allemands et nazis, entre Italiens et fascistes, a été publiquement attaquée par un membre du gouvernement, M. Anthony Eden.

En revanche, nous avons relevé, au chapitre premier, le ton beaucoup plus généreux et conciliant adopté par le parti travailliste britannique.

Il est impossible de prévoir quelle tendance l'emportera sur l'autre et finira par triompher. Cela dépendra sans doute pour beaucoup du cours même de la guerre, du prix qu'il faudra payer la victoire, des armes qui seront utilisées pendant les derniers mois de la lutte.

Pour le moment, tout ce que l'on peut faire, c'est <sup>de</sup> constater <sup>de</sup> les divergences de vues et <sup>de</sup> former des vœux pour que la sagesse politique l'emporte sur la déraison.

## 7. Organisation internationale du monde.

Dans son discours du 25 décembre 1939, Pie XII a préconisé la révision à la lumière de vingt ans d'expériences des institutions internationales nées des traités de paix de 1919 : S.d.N., B.i.T., Cour permanente de Justice internationale.

Il y a là une première perspective qui est ainsi ouverte.

Le programme du parti travailliste du 9 février 1940 parle, d'une part, d'une force armée internationale, ce qui présuppose une association de gouvernements ou de peuples et, d'autre part, il préconise le développement de l'organisation internationale du travail, ce qui implique le maintien de cette institution et un accroissement de son activité.

La conférence du travail d'octobre-novembre 1941 a cherché à associer le B.i.T. à la préparation de certains aspects du problème général de la paix.

L'application pratique de deux au moins des principes énoncés dans la charte de l'Atlantique exigera une organisation internationale adéquate : celui qui a trait à une collaboration étendue dans le domaine économique et celui concernant l'amélioration des conditions faites au travail.

D'ailleurs pour ceux qui auraient des doutes sur le point de savoir si une organisation internationale couronnera, comme en 1919, l'édifice de la paix, il n'est besoin que de rappeler que l'idée d'une société des nations est d'origine anglo-saxonne et que, si le gouvernement britannique, le Commonwealth tout entier et tous les alliés ont soutenu la Société durant toute la guerre cela n'est pas pour la laisser tomber au moment de la paix.

Les déclarations des hommes d'Etat anglais et américains ne laissent d'ailleurs subsister aucune hésitation. L'avènement de la paix coïncidera avec la restauration de la S.d.N. ou avec la fondation d'une société analogue.

La société des nations qui résulterait d'une refonte de l'organisme de 1919 ou le groupement nouveau qui lui succéderait différerait cependant en ceci de la première ligue, c'est qu'il sera plus lié à une idéologie, celle des nations unies. Le général Smuts s'en est expliqué le 21 octobre 1942 devant le parlement britannique en ces termes :

"Certain points of great importance have already emerged. Thus we have accepted the name of "the United Nations". This is a new conception much in advance of the old concept of a League of Nations.

We do not want a mere League, but something more definite and organic, even if to begin with more limited and less ambitious than the League. "The United Nations" is itself a fruitful conception, and on the basis of that conception practical machinery for the functioning of an international order could be explored."

.....

"To these we may add much of the social and economic work of the League of Nations, which remains of permanent value.

Much of the League organization could thus continue to function, for the future well-being of mankind."

Autre chose encore. En 1919, la France a fait l'impossible à la conférence de la paix pour doter la S.d.N. en gestation d'une force armée. Ses vues n'ont pas prévalu. Les Anglo-Saxons, qui redoutaient la puissance militaire française, ont opposé la résistance passive dont ils ont le secret à la thèse de la France. En 1942, les rôles ont changé. Les Anglais ont subi les bombardements allemands de 1940 et 1941 et ils en gardent un douloureux souvenir. Aussi voit-on maintenant des hommes d'Etat britanniques se faire les champions d'une société des nations dotée de moyens militaires, l'existence de l'aviation et des forces motorisées permettant aujourd'hui d'exercer une sorte de police dans le monde, ce que les moyens techniques en usage en 1919 rendaient moins aisé.

Pour le moment, une seule certitude existe : nous reverrons une société des nations, mais il est prématuré de dire si cette société procédera de l'ancienne par voie de régénération, ou si quelque chose d'entièrement nouveau sera créé, ou encore si des parties de l'ancienne passeront dans la nouvelle.

Tout ce que l'on peut prévoir c'est que le concept de nations unies, s'il devait l'emporter sur celui de société des nations, comme semble le suggérer le général Smuts, et que la thèse britannique d'une ligue armée, si elle devait triompher, ne faciliteront pas les choses à la Suisse le jour où la question de son adhésion viendrait à se poser.

Berne, le 8 janvier 1943.

A. P. 1

Berne, le 12 janvier 1943.

Confidentielle.

Monsieur le Conseiller fédéral,

A fin janvier 1942, vous m'avez fait l'honneur de me demander un plan pour l'étude des questions d'après-guerre.

J'ai cru devoir attendre la fin de l'année, les perspectives pouvant être très différentes pour nous suivant l'évolution des événements au cours des douze derniers mois.

Le moment paraissant plus opportun, je me permets de vous remettre ci-joint une "première esquisse de quelques aspects de l'après-guerre".

Les mesures que la Suisse peut être appelée à prendre dépendant pour une large part du monde tel qu'il s'élabore, j'ai conçu ma première esquisse de façon toute générale, de manière à vous donner pour commencer une image d'ensemble.

Le Conseil fédéral a mis à l'équipement de la Suisse en prévision du conflit une prévoyance, une énergie et une ampleur de moyens qui ne peuvent qu'inspirer l'admiration et qui ont puissamment contribué jusqu'à présent à sauver notre pays de la guerre, de la disette et du chômage.

La Suisse s'est préparée à la guerre au point de vue militaire, politique, économique et financier. Et surtout elle l'a fait des années à l'avance.

La paix, qui se prépare à Londres et à Washington, peut régir le sort du monde, et le nôtre par conséquent, pour de nombreuses années. Il conviendrait donc que nous nous préparions à la paix avec la même prévoyance, la même vigueur et des moyens à la même échelle, si besoin est, qu'à la guerre.

Les conséquences de la paix et de l'ordre nouveau qu'elle établira seront surtout d'ordre politique, économique, financier et social.

Monsieur M. Pilet-Golaz, Conseiller fédéral,  
Chef du Département politique fédéral,

./.

B e r n e .

La situation de l'Europe et celle de notre pays en particulier rendent toutefois cette préparation malaisée. Avant l'armistice, elle ne peut guère être faite à ciel ouvert. Elle devra rester confidentielle et même strictement confidentielle dans ses débuts tout au moins.

Je distinguerai à cet égard trois étapes.

1) Aussi longtemps que le rapport des forces en présence n'est pas indiscutablement favorable aux nations unies, nos travaux doivent conserver le même caractère discret que jusqu'à présent. On pourrait cependant envisager une lettre à Monsieur le Ministre Thurnheer et une autre à Monsieur le Ministre Bruggmann, lettre que vous signeriez, et qui les remercierait du soin qu'ils ont mis à nous renseigner sur les problèmes d'après-guerre, Londres depuis 1941, Washington depuis 1942, et qui les prierait de continuer leur documentation avec la même diligence. Vous pourriez ajouter que les informations qu'ils nous ont procurées sont maintenant à l'étude à Berne.

2) Lorsque l'issue de la guerre ne pourra plus faire aucun doute, disons à partir de juin 1943, par exemple, peut-être estimerez-vous nécessaire, après lecture de l'esquisse ci-annexée, de proposer au Conseil fédéral d'avoir un délégué spécial, à Londres et à Washington, dont la tâche pourrait consister a) à suivre les questions d'après-guerre et à informer le Conseil fédéral de leur développement; b) à entrer en rapport avec les divers milieux gouvernementaux où l'après-guerre s'élabore et à préparer ces milieux à tenir compte de la place à faire à la Suisse.

A cet égard, on peut énumérer les postulats suivants :

Questions politiques :

Intégrité territoriale du pays, indépendance politique, neutralité traditionnelle.

Ajustement de nos rapports avec l'U.R.S.S.

Accession éventuelle à l'ordre international nouveau (chapitre 7 de l'esquisse).

Questions économiques :

Nous aurions le plus grand intérêt à mettre notre potentiel industriel au service de la reconstruction de l'Europe. Or il existe, à Londres, un bureau (Inter-Allied Post-War Requirements Bureau) avec lequel le délégué du Conseil fédéral pourrait entrer en rapport.

Même observation en ce qui concerne notre appareil financier et bancaire.

Questions militaires:

La lecture de l'esquisse montre que les questions militaires se présenteront sous deux aspects pour nous, d'une part dans le sens d'un allègement éventuel des charges de guerre, le désarmement de certaines puissances étant envisagé, d'autre part, dans le sens d'une neutralité inconditionnelle, la création d'une force internationale étant revendiquée par l'Angleterre

notamment.

Questions sociales:

Elles jouent un grand rôle dans le plan d'après-guerre des nations unies. Le conflit a prouvé que les Etats sont capables d'un effort financier tel, lorsque la nécessité est là, qu'ils ne pourront plus invoquer, à la paix, le manque de moyens pour développer les assurances sociales, pour lutter contre le paupérisme, les quartiers malsains, le chômage, etc. L'orientation, à Londres surtout, est très nette.

Or tout progrès social, réalisé dans un pays donné a des répercussions sur la production et, par conséquent, sur la concurrence internationale. Les nations directrices feront donc tout leur possible pour internationaliser leurs expériences (antécédent chapitre XIII du traité de Versailles).

Questions de communication et de transit:

Le traité de Versailles a établi le régime des grands fleuves internationaux de l'Europe. Il est à présumer que les traités de paix consécutifs à la guerre, feront de même. La Suisse doit donc se préparer à cet égard aussi, de même qu'en ce qui concerne les projets qui pourraient surgir et intéresseraient : la circulation ferrcviaire continentale; la construction éventuelle d'auto-routes trans-continentales; l'établissement de lignes aériennes continentales et intercontinentales.

A Berne, une conférence interdépartementale, mieux encore une délibération au sein du Conseil fédéral, pourrait avoir pour objet, outre le choix du délégué sus-indiqué, la désignation d'une personnalité qualifiée dans chacun des départements intéressés (Politique, Economie publique, Finances, Militaire) pour suivre les questions d'après-guerre et les étudier.

Le Département Politique assurerait la liaison entre le délégué du Conseil fédéral à Londres et à Washington et les quatre départements plus spécialement compétents. Il préparerait également les délibérations du Conseil fédéral.

3) Après l'armistice, et dans le temps qui s'écoulera entre l'armistice et la paix, les travaux pourront devenir publics et le Conseil fédéral, de même que les départements, pourront recourir à toutes les consultations et à tous les travaux d'experts qui paraîtront nécessaires.

En vous faisant part des toutes premières réflexions que m'a inspirées le travail dont vous aviez bien voulu me charger il y a un an, je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, aux assurances de ma haute considération et de mes sentiments de respectueux dévouement.

Annexe : 1 exposé.