Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 7 (1987)

Artikel: La politique étrangère de la Suisse et la "nouvelle diplomatie"

Autor: Fleury, Antoine

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077709

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA SUISSE ET LA "NOUVELLE DIPLOMATIE"

par

Antoine FLEURY

Avec le recul du temps, la période de la fin de la Première Guerre mondiale et du début des années vingt apparaît de plus en plus comme ayant été un moment exceptionnel en ce qui concerne la formulation de nouveaux principes de politique internationale. L'idéal recherché depuis longtemps d'un ordre international assurant la paix, la liberté et la prospérité aux peuples parut être à portée de la main. La volonté de changer les fondements de la politique semblait animer les actions des hommes d'Etat et l'opinion publique soutenait dans la plupart des pays cette idée de changer l'ordre des choses en vue d'épargner la guerre aux générations futures.

C'est dans ce contexte que la notion de "Nouvelle Diplomatie" apparut. Le Président des Etats-Unis d'Amérique, Woodrow Wilson s'en fit le promoteur[1]; il trouva même des formules destinées à frapper l'imagination des hommes politiques et à susciter des espoirs dans les populations. C'est dans son discours du 8 janvier 1918 qu'il lança les fondements de cette "New Diplomacy" qui ferait que "le monde devienne un lieu sûr où tous puissent vivre, un lieu possible ... pour toute nation qui désire vivre librement de sa vie propre, décider de ses propres institutions, et être sûre d'être traitée en toute justice et loyauté par les autres nations au lieu d'être exposée à la violence et aux agressions égoïstes de jadis". C'est dans son programme de paix en 14 points qu'il exposait les principes qui devraient régir le nouvel ordre mondial, explicités dans le premier et dans le quatorzième points:

1. "Des conventions de paix, préparées au grand jour; après

quoi, il n'y aura plus d'ententes particulières et secrètes d'aucune sorte entre les nations, mais la diplomatie procédera toujours franchement et au vue de tous."

On sait que de ce postulat de diplomatie publique ne survivra que l'obligation d'entregistrer auprès de la Société des Nations qui les publiera, les traités conclus entre Etats pour que ces traités aient force obligatoire.

14. "Il faut qu'une association générale des nations soit constituée en vertu de conventions formelles ayant pour objet d'offrir les garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégralité territoriale aux petits comme aux grands Etats."

Cet objectif sera atteint par la création de la Société des Nations (SdN), appelé à être la clef-de-voûte du nouvel ordre international bâti dans l'esprit et selon les principes de la "New Diplomacy" exposée par Wilson.

Il n'est pas dans notre propos d'analyser ici tous les facteurs qui ont conduit beaucoup plus rapidement qu'aucun des esprits de l'époque n'aurait pu l'imaginer à la mise à l'écart de cette "New Diplomacy"[2]. Nous nous limiterons à présenter le cas de la Suisse sous le double aspect de la formulation d'une "Nouvelle Diplomatie" helvétique qui traduit un effort de recherche d'adaptation de la politique du pays au nouvel ordre international, et de la participation de la Suisse à l'organisation de solidarité qu'était censée être la SdN.

1. La formulation d'une "Nouvelle Diplomatie" en Suisse

La première constatation qu'il convient de faire - quand on connaît la prudence de nos gouvernants et leurs perpétuelles hésitations - c'est la rapidité et l'élan qui caractérisent les premières initiatives suisses qui s'inscrivent dans la re-

cherche générale d'un nouvel ordre international pour l'après-guerre[3].

Le 4 mai 1918, le Conseil fédéral désigne une Commission d'étude de la réorganisation du droit des gens[4]. Les travaux de cette commission seront activement menés dès novembre 1918. La commission travaillait essentiellement sous l'impulsion d'un Conseiller fédéral particulièrement acquis à l'esprit et aux objectifs d'une nouvelle diplomatie, le Grison Felix Calonder, Président de la Confédération en 1918 et Chef du Département politique fédéral. Déjà dans un discours prononcé le 6 juin 1918[5], qui sera remarqué à l'étranger, Calonder ne cache pas sa conviction. Il s'agit en effet à ses yeux "d'éclaircir, auprès de nos autorités et de notre peuple, la question de la nouvelle communauté des peuples" et "de participer efficacement à la réalisation de cet idéal élevé auquel tend l'humanité"[6]. Pour Calonder, comme pour d'autres Suisses de l'époque, la Suisse a une mission internationale que son histoire et ses institutions lui désignent: "être un messager de concorde entre tous les peuples, en prouvant au monde, par son exemple, que des populations de races et de langues diverses peuvent s'unir en une communauté heureuse, sur la base de la confiance réciproque, de la liberté et de l'égalité des droits"[7].

La Suisse se doit donc de proposer des institutions nouvelles qui contribueraient à garantir la paix. Il conviendrait notamment de mettre sur pied un tribunal arbitral et un organe de médiation qui permettraient de régler pacifiquement les différends internationaux. Quant aux sanctions pour réprimer les violations du droit ou pour faire appliquer les sentences arbitrales, il s'agit d'un problème délicat à résoudre pour la Suisse qui souhaite conserver sa neutralité. Mais Calonder sait très bien - et il n'est pas seul de cette opinion - que la neutralité doit être repensée par rapport à la nouvelle solidarité internationale. Le chef de la diplomatie suisse ne cache pas sa ferme volonté et son espoir de faire participer la Suisse au vaste mouvement qui se dessine en vue de donner de nouvelles

bases à la politique mondiale. "Sans un vigoureux optimisme, sans une joyeuse confiance en la possibilité d'un avenir meilleur, on n'a jamais conquis un grand patrimoine politique, jamais réalisé un grand progrès", conclut-il dans son discours[8]. Etranges propos quand on songe qu'ils sont prononcés en juin 1918, en pleine guerre mondiale dont on ne voit pas la fin!

C'est encore Calonder qui manda Max Huber, appelé en janvier 1918 en tant que jurisconsulte du Département politique fédéral, de préparer un rapport - ce sera le fameux "rapport Huber" intitulé "Problèmes relatifs à la Société des Nations"- destiné à servir de document de base aux discussions relatives à la politique suisse à l'égard du projet de Société des Nations[9].

Il est intéressant de relever dans ce rapport l'appréciation que donne Max Huber sur trois exigences fondamentales de la "Nouvelle Diplomatie".

a) A propos de la <u>démocratisation de la politique étrangère</u> que le Président Wilson souhaite introduire dans la nouvelle pratique des relations internationales, Huber estime que ce postulat n'a guère d'importance pour la Suisse du fait qu'elle bénéficie déjà d'institutions démocratiques avancées qui la place à l'avant-garde de la pratique démocratique. Or, il faut relever à ce sujet que le grand juriste a sous-estimé ce courant démocratique qui réussira à imposer un contrôle démocratique direct sur la conduite de la politique étrangère; en effet, c'est par deux citoyens contre un que le peuple suisse introduira, lors du referendum du 30 janvier 1921, le droit de se prononcer sur les traités internationaux d'une durée de plus de quinze ans ou indéterminée, satisfaisant ainsi à une ancienne revendication que le Conseil fédéral avait encore rejetée en 1914[10]. D'ailleurs, le Conseil fédéral avait saisi la portée de cette revendication puisqu'il avait proposé dès 1919 de soumettre la question de l'accession de la Suisse à la SdN à l'approbation du peuple et des cantons - ce sera l'objet du refe-

rendum du 16 mai 1920 - avant même que le droit en ait été acquis constitutionnellement. Ce sont des raisons avant tout politiques et non constitutionnelles qui ont convaincu le Conseil fédéral de faire approuver par le peuple l'adhésion à la SdN, tant il estimait que les bases des relations de la Suisse avec l'étranger se trouveraient modifiées à la suite de l'entrée dans la SdN, notamment en ce qui concerne la politique de neutralité[11].

b) En ce qui concerne la publicité qui devrait caractériser la conduite de la Nouvelle Diplomatie, Huber se montre sceptique; en revanche, l'information objective du public sur les résultats d'une action diplomatique lui apparaît nécessaire; il escompte ainsi d'une politique d'information une influence certaine sur les gouvernements en cause, par exemple lors d'enquêtes ou de médiations internationales en cas de conflit. A cet égard, il pense que la presse doit devenir le moteur de la politique étrangère; il suggère la création d'une grande agence télégraphique destinée à fournir des exposés exacts et impartiaux des questions internationales.

c) Enfin, quand à une troisième exigence, celle qui devrait conduire à la limitation des armements comme résultat de la pacification des relations internationales, Huber pense que la Suisse, puissance défensive, n'est que peu concernée; à l'idée d'étatisation de l'industrie des armements afin de mettre un terme à la course aux armements, Huber ne croit guère et en tout cas cette question n'est pas d'actualité en Suisse.

Les avis et les arguments développés par Max Huber[12] seront repris et discutés au sein de la Commission suisse pour la Réorganisation du Droit des Gens[13], chargée d'étudier la question de la constitution d'une Société des Nations et de ses implications pour la Suisse. Les travaux d'experts donneront naissance à un projet que l'on peut qualifier d'ambitieux, que le Conseil fédéral est invité à proposer au monde; c'est le fameux projet de Pacte fédéral et de Statut constitutionnel de la Ligue des

Nations[14] qui sera approuvé par le Conseil fédéral, le 11 février 1919 et publié en annexe au copieux Message du Conseil fédéral concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919). Le projet suisse a été remis dès le 11 février à tous les Etats représentés à la Conférence de la Paix à Paris et à tous les Etats avec lesquels la Suisse avait des relations diplomatiques, simultanément à la remise du "Memorandum relatif à la neutralité de la Suisse" conformément à une décision du Conseil fédéral du 8 février 1919[15].

A vrai dire, les auteurs des documents en question recherchaient surtout à convaincre les hommes d'Etat des bonnes dispositions de la Suisse à l'égard de la nouvelle Ligue des Nations à l'ordre du jour de la Conférence de la Paix. Par ailleurs, les responsables suisses ne cachaient pas leur intention de faire reconnaître une situation spéciale pour la Suisse au sein de la future Ligue, notamment lors de la mise en place de la procédure d'arbitrage et de médiation du fait de la grande expérience des Confédérés dans ce domaine ainsi que de la neutralité du pays.

Quant au projet suisse de Pacte et de Statut de la SdN - qui n'exerça d'ailleurs aucune influence sur les experts de la Conférence de la Paix chargés de la rédaction du Pacte, tout simplement parce qu'il est arrivé trop tard - sa teneur est beaucoup plus radicale et son articulation plus structurée que le texte issu de la Conférence de la Paix; il est particulièrement explicite dans le domaine de l'arbitrage et de la médiation comme instruments du règlement des conflits. Le Professeur William Rappard, délégué officieux du Conseil fédéral à la Conférence de la Paix, écrira dans un commentaire[16] que le texte officiel approuvé par les hommes d'Etat réunis à Paris est somme toute plus conciliable avec le maintien de la neutralité suisse que le projet suisse qui traduisait davantage les idées d'une véritable SdN. L'ambiguïté du texte du Pacte de Paris constituera une grave déception pour les partisans convaincus de la

SdN. "Son extension limitée, son organisation rudimentaire, ses compétences mal définies et en tout cas restreintes, font de cette Ligue un organisme qui ne mérite guère le nom de Société des Nations" note avec sévérité Rappard, pourtant un des plus vibrants partisans de la SdN[17].

Les termes mêmes du Pacte de Paris - vu les faiblesses structurelles de la future SdN - n'aideront pas les partisans de la nouvelle Ligue en Suisse à convaincre le peuple qu'un changement radical était intervenu dans les fondements mêmes de la politique internationale. Même au niveau des autorités fédérales, le doute s'installe à nouveau; déjà en juin 1919, Rappard intervient auprès de Calonder[18] pour dénoncer la politique d'hésitation et de tergiversation qui fait du tort à la Suisse et qui projette sur elle des soupçons de nourrir des sentiments pro-allemands.

Il est vrai que le Conseil fédéral est loin d'être unanime et convaincu; il y a cependant le Chef du Département politique, Calonder, qui prend la tête des partisans de la SdN et qui va tenter de clarifier la situation dans le sens souhaité par W. Rappard, soucieux de l'image de la Suisse auprès des Puissances responsables du nouvel ordre international. En effet, Calonder va innover pour enclencher un débat public au sujet de la SdN, tout-à-fait dans le sens de la démocratisation de la politique étrangère. C'est lui qui convoque, à notre connaissance, la première conférence de presse d'un Conseiller fédéral, le 2 juillet 1919[19], tout entière consacrée à la question de la SdN et de la nouvelle politique étrangère qui en résulte pour la Suisse; il récidive le 9 juillet[20], en y associant son conseiller juridique, Max Huber, qui donnera toutes les explications aux journalistes. Dans la foulée, le Département politique fédéral prépare le <u>Message concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations</u>, sans doute la plus originale et pertinente analyse à chaud de l'idéal, des objectifs et des mécanismes de la SdN; le Conseil fédéral in corpore l'approuve le 4 août 1919, après bien des réticences et

des conversions de dernière minute à la cause de la SdN. Mentionnons à cet égard, le rapport sans doute le plus significatif de certaines réticences profondément ancrées dans l'idée que l'on peut avoir du destin particulier de la Suisse, mais aussi le plus émouvant par la sincérité des arguments, celui qu'a rédigé dans sa retraite estivale le Conseiller fédéral Edouard Müller, Chef du Département de Justice et Police[21]; il y expose comment et pourquoi - en dépit de son opposition profonde à l'adhésion de la Suisse à la SdN - il est arrivé à la conclusion qu'il fallait entrer dans la Ligue, car, écrit-il, ce n'est pas en se tenant à l'écart, mais en participant activement qu'il sera possible d'améliorer le système de la SdN, et que de toute façon la neutralité ne sera plus la même dans le nouvel environnement international.

Dans son Message du 4 août, le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales d'approuver l'adhésion de la Suisse et prévoit l'arrêté qui stipule l'approbation de cette adhésion par le peuple et les cantons. C'est à partir de la discussion de ce Message que des freins vont être apportés à la dynamique engagée par le Chef du Département politique; Calonder supportera difficilement les blocages qui se font jour, notamment lors du débat aux Chambres fédérales; si celles-ci approuvent le 21 novembre l'entrée de la Suisse dans la SdN, sous réserve de son approbation par le peuple et les cantons, elles y ajoutent une condition nouvelle, celle de la ratification du Pacte de la SdN par tous les Etats qui sont appelés à occuper une représentation permanente au Conseil de la SdN, à savoir par les Cinq Grandes Puissances, dont bien entendu les Etats-Unis; cette clause des Grandes Puissances, dite aussi "clause américaine" menaçait de suspendre le processus d'adhésion de la Suisse décidé par le Conseil fédéral, car l'on n'ignorait pas les difficultés du Président Wilson à faire avaliser son projet de SdN par les Chambres américaines. En plus de ces nouvelles difficultés que rencontrait le chef de la diplomatie suisse, il faut signaler qu'il subissait ailleurs un autre échec qu'il ressentit d'une façon plus personnelle encore; il s'agit de l'affaire

du Vorarlberg[22]. Aux yeux de Calonder, le fait que la population de ce pays d'Autriche se soit prononcée démocratiquement en faveur du rattachement à la Suisse signifiait que le corps politique helvétique était vivant et ouvert à de nouvelles responsabilités; il ne doutait pas que le peuple suisse saurait se montrer accueillant et généreux à l'égard de ce petit peuple qui demandait spontanément à devenir suisse. Mais les réticences de plusieurs de ses collègues au Conseil fédéral - et aussi l'expression de celles-ci dans l'opinion publique - à entreprendre quoi que ce soit pour accueillir les Vorarlbergeois, ainsi que toutes sortes de raisonnements politiciens firent échouer ce projet de rattachement.

Ces échecs successifs inciteront Calonder, d'ailleurs atteint dans sa santé (surmenage) à donner sa démission en décembre 1919. S'ouvre alors l'ère Giuseppe Motta, d'une durée inégalée dans l'histoire de la politique étrangère suisse, puisqu'elle ne s'achèvera qu'à sa mort, le 23 janvier 1940.

Avec le départ de Calonder, on peut dire que c'en était fait des convictions profondes à l'égard de l'idéal de la SdN, au sein du collège gouvernemental; le nouveau chef de la diplomatie, Motta, comprit cependant l'extraordinaire enjeu que représentait la SdN pour la Suisse, notamment du fait de son installation à Genève[23]; il saura déployer une énergie et une habileté remarquables pour faire prévaloir les vues et les intérêts de la Suisse aussi bien pour s'assurer le maintien de la présence du Secrétariat de la SdN à Genève, menacée maintes fois, que dans les diverses questions mises à l'ordre du jour de la SdN.

Au début de 1920, toutefois, l'entrée de la Suisse dans la SdN devenait aléatoire au fur et à mesure que le refus américain de ratifier le Traité de Versailles se prolongeait. En quelque sorte, c'est presque par accident que la question allait rebondir et trouver sa solution. C'est en effet la note péremptoire et plutôt maladroite du Conseil suprême, du 2 janvier 1920[24], contestant à la Suisse certaines interprétations du Pacte en ce

qui concerne sa mise en vigueur et certaines réserves émises par le Conseil fédéral dans un aide-mémoire du 18 décembre 1919[25], qui va déclencher le processus de négociations conduites par l'ancien Conseiller fédéral Gustave Ador et Max Huber, à Paris d'abord en janvier, puis à Londres en février, qui aboutira à la célèbre déclaration dite de Londres, du 13 février 1920[26]. La Suisse obtenait enfin ce qu'elle n'avait osé véritablement tenter au printemps précédent, lors de la Conférence de la Paix, à Paris: une reconnaissance explicite de la neutralité. En accordant à la Suisse le droit d'accéder à la SdN, en réservant sa participation aux sanctions de caractère militaire, lui reconnaissant ainsi un statut particulier de neutralité le Conseil de la SdN allait grandement faciliter la tâche du gouvernement fédéral sur le plan intérieur. D'abord, les Chambres fédérales annulaient, dans une incroyable précipitation, le 5 mars 1920, ce qu'on appelait la "clause américaine", arrêtée en novembre 1919, ouvrant ainsi la voie aux débats publics en vue du plébiscite fixé au 16 mai. S'appuyant sur la déclaration de Londres qui lui permettait de lancer le slogan: Oui à la SdN, Oui à la neutralité, le Conseil fédéral put convaincre le peuple qu'en adhérant à la SdN rien de fondamental ne serait changé en ce qui concerne la neutralité.

Toutefois, à ce moment-là, et les résultats du plébiscite en témoignent (416'870 oui et 323'719 non, onze Cantons et demi contre dix Cantons et demi), la Suisse entre dans la SdN sans enthousiasme; elle y entre surtout pour ne pas être isolée. Les partisans d'une vraie SdN, d'une véritable solidarité internationale sont doublement déçus, d'une part de la SdN et d'autre part de cette participation limitée de la Suisse[27].

Pourtant, la Suisse va briller au sein de la SdN; elle y jouit en effet d'une situation spéciale, mais pas du tout de celle que la commission d'experts avait imaginée en 1918 et encore au printemps 1919, d'une mission de médiation, mais de celle qui lui revient

a) de son statut de membre à part entière de la SdN, dispensé à

titre exceptionnel des obligations de solidarité d'ordre militaire, du fait de sa neutralité traditionnelle;
b) de sa fonction d'Etat hôte de la SdN installée à Genève.

Cette situation procurera un rôle privilégié à certains hommes politiques suisses, surtout à Motta, et à d'autres, engagés comme Rappard au Secrétariat de la SdN. Cette présence suisse à la SdN signifie-t-elle pour autant un engagement profond de la Suisse en faveur de la SdN et de ses activités? De même, on peut être impressionné par la majesté des paroles prononcées à plusieurs reprises par Motta à Genève, notamment par son discours devant la 1ère Assemblée de la SdN, le 15 novembre 1920[28], qui constitue un magnifique éloge de la nouvelle coopération internationale et de la démocratie dont elle symbolise le triomphe; par sa prestation, Motta qui représentait la Suisse en tant que Président de la Confédération, a réussi, non seulement à se faire connaître du public international, mais aussi à se faire apprécier par la hauteur de son propos, en décrivant les rapports intimes qui existaient entre la démocratie et la nouvelle SdN: "La démocratie apparaît comme l'obstacle le plus solide à la violence, au désordre et aux dictatures des minorités, mais elle ne remplit sa fonction essentielle d'éducatrice et de pacificatrice que parce qu'elle ouvre et élargit les voies aux aspirations collectives les plus généreuses et aux évolutions sociales les plus hardies. C'est par ce trait, et je dirai par cette parenté morale que la démocratie est l'alliée de la SdN."

Mais au-delà du discours, qu'en est-il de l'engagement de la Suisse à l'égard de l'oeuvre communautaire de la SdN? A vrai dire, les directives données aux délégations suisses qui représentent le pays dans les diverses sessions de travail de la SdN donnent une impression tout autre de l'attitude du gouvernement à l'égard des activités engagées ou envisagées par la SdN. Il faut cependant noter qu'avant même l'adhésion à la SdN, l'élan initial en faveur d'une nouvelle politique fondée sur l'esprit de conciliation et de solidarité internationale s'était estompé

en Suisse comme ailleurs. De toute évidence les réalités diplomatiques n'ont pas facilité l'affirmation de la "Nouvelle Diplomatie" qu'il s'agisse du refus des Etats-Unis ou du manque d'universalité de la SdN (absence de l'Allemagne, de la Russie); ces réalités ont refroidi plus d'un partisan de la nouvelle organisation internationale aussi bien en Suisse qu'à l'étranger.

En Suisse, cela s'est traduit, à peine la SdN installée à Genève, par la directive générale de tenir plutôt un profil bas, de se tenir sur la réserve, pratiquement à l'égard de tout ce qui se fait ou est proposé dans le cadre de la SdN.

2. La participation de la Suisse à l'oeuvre de la SdN

La réticence de la Suisse à prendre une part active à la mise en oeuvre des idéaux et des objectifs de la SdN, on la constate dans de nombreux dossiers. Nous ne citerons ici que quelques cas significatifs touchant à des domaines très différents, tout au début de l'organisation genevoise.

a) Tout d'abord, il y a le refus d'assumer des responsabilités directes. Ainsi, le 13 décembre 1920[29], le Conseil fédéral décide de refuser tout siège non permanent au Conseil de la SdN au cas où l'un des sièges lui serait offert. Il s'en tiendra d'ailleurs à cette décision jusqu'à la fin de la SdN, "attendu que le rôle du Conseil comporte encore des tâches dont il est préférable que la Suisse se tienne à l'écart". Donc attitude d'extrême prudence et d'abstention bien au-delà de ce qu'impliquait la déclaration de Londres de février 1920, déchargeant la Suisse uniquement des obligations militaires. A nouveau en septembre 1921, une décision du même ordre et inspirée du même raisonnement est prise par le Conseil fédéral pour refuser, au cas où elle serait offerte à la Suisse, la Présidence de l'Assemblée sauf si elle était demandée à Motta avec insistance[30]. Ces réserves fondamentales n'empêcheront pas toutefois les dé-

légués suisses à présider commissions et comités d'études.

b) Dans un domaine tout différent, l'attitude de solidarité de la Suisse a été testée d'une façon directe, quelques mois seulement après le grand coup d'envoi de la SdN, à Genève, en novembre 1920. En effet, au début de 1921, le Conseil de la SdN demande à Berne d'autoriser la traversée par chemins de fer du territoire de la Confédération pour un contingent de troupes françaises, britanniques et espagnoles, mandaté par la SdN pour le maintien de l'ordre dans la région de Vilna, lors d'un plébiscite organisé sous l'égide de la SdN, pour consulter les populations à propos de leur rattachement soit à la Pologne, soit à la Lithuanie. Cette demande a soulevé des tempêtes en Suisse[31]. Les gardiens de la neutralité l'interprétèrent comme une atteinte à la neutralité militaire; elle révélait, à leur avis, la tromperie à laquelle s'était livré le Conseil fédéral dans la déclaration de Londres; tous les avertissements qu'ils avaient lancés à l'encontre de la SdN lors de la campagne plébiscitaire au printemps précédent se trouvaient justifiés. Pour les socialistes et la gauche, la Suisse devait s'opposer au transit de ces troupes qui étaient destinées, à leur avis, à combattre le régime soviétique, la question du maintien de l'ordre à Vilna n'étant qu'un prétexte pour acheminer des troupes vers les frontières de la Russie soviétique. Motta qui avait accepté un peu hâtivement le principe de ce transit[32] dut revenir sur sa décision tant le Conseil fédéral a été alarmé des oppositions qui s'étaient manifestées et des risques de troubles que cette traversée pourrait occasionner, notamment de la part des cheminots qui pourraient bloquer les trains.

C'est en argumentant sur le respect de la neutralité que les Autorités fédérales s'évertuèrent à convaincre les milieux de la SdN de renoncer à leur demande; ceux-ci l'interprètèrent comme un manque total de solidarité envers cette première action de paix de la SdN[33], où il ne s'agissait bien que du maintien de l'ordre et du bon déroulement d'une consultation démocratique uniquement. Deux ténors de la SdN, Léon Bourgeois

et Lord Robert Cecil eurent des mots très durs pour qualifier ce refus suisse qui créait un précédent fâcheux du manque de disponibilité des Etats à appuyer l'action de la SdN. Parlant au nom du Conseil de la SdN, L. Bourgeois contesta à la Suisse comme à chaque Etat le droit de définir exactement son pouvoir d'appréciation des obligations contractées envers la SdN:

"Si Chaque Etat pouvait opposer à la conception du Conseil de la SdN, sa conception personnelle et divergente, vous apercevez combien il serait difficile d'obtenir une coordination méthodique et continue des efforts et des travaux des Etats associés dans la SdN."[34]

Par sa politique en cette affaire, la diplomatie suisse a perdu de son droit moral à indiquer la voie à suivre à Genève, à donner des leçons. W. Rappard en vient même à dire que du refus inconditionnel du Conseil fédéral de laisser passer ce contingent de la SdN, il pourrait résulter de graves conséquences sur les diverses négociations politiques et économiques en cours entre la Suisse et certains de ses partenaires[35].

Sur le plan intérieur, en revanche, le Conseil fédéral put d'emblée compter sur la sympathie des adversaires de la SdN, qui virent dans ce refus du Conseil fédéral, comme une première revanche à leur défaite de l'année précédente.

c) Dans un autre domaine encore, celui des conférences internationales, les instructions données aux délégations suisses qu'il s'agisse de la Conférence de Barcelone sur le nouveau régime des voies de communications et du transit international, en mai 1921, ou de la Conférence économique internationale de Gênes en avril 1922, traduisent une politique de réserve. L'attitude de la délégation suisse à Barcelone fut même interprétée par certains délégués d'autres Etats comme si elle avait reçu le mandat de faire de l'obstruction, voire le jeu de l'Allemagne[36]; ce qui n'était évidemment pas le cas, mais ce qui témoigne aussi des risques inutiles que l'on prend en déci-

dant de faire preuve de trop de réserve et de formuler parfois des amendements qu'inspire un certain perfectionnisme helvétique.

A la Conférence de Gênes - qui ne se tient pas sous l'égide de la SdN - les délégués suisses (on compte Motta et Schulthess dans la délégation) sont invités, selon les directives, à tâter le terrain et à ne s'aventurer que prudemment, à se tenir sur une grande réserve, à ne prendre l'initiative de soulever une question (par exemple celle des réparations) que si les circonstances paraissent favorables ou encore à éviter d'agir isolément dans des questions importantes[37]. Autant de formules qui traduisent une extrême prudence, qui montrent aussi à quel point la diplomatie suisse redoute de s'engager dans cette diplomatie multilatérale naissante[38] qui se propose pourtant de régler des problèmes généraux, de poser des principes; elle en craint aussi les conséquences pour les intérêts suisses qu'elle estime pouvoir mieux sauvegarder par des moyens éprouvés de négociation. C'est vrai que la diplomatie suisse sait magnifiquement bien défendre ses intérêts quand ceux-ci sont directement mis en cause, dans des conférences plus techniques, par exemple sur le régime du Rhin, la question des zones franches autour de Genève, la convention sur l'opium, etc[39].

d) Enfin, encore un autre domaine où l'action de la Suisse s'est voulue spécifique et en dehors de la SdN; il s'agit du sauvetage économico-financier de l'Autriche entrepris par la SdN[40]. Berne était d'accord de fournir une prestation directe à l'Autriche de quelque vingt millions de couronnes autrichiennes, mais refusa de s'associer à l'emprunt international. Attitude qui peut paraître contradictoire, mais que le Conseil fédéral justifie par la nécessité de ne pas apparaître comme faisant partie d'un bloc d'Etats anti-allemands. Pourtant il ne s'opposera pas à ce que la Banque Nationale Suisse assurât le mandat technique de gérer le programme financier d'aide à l'Autriche patronné par la SdN[41].

Dans toutes ces questions importantes pour la SdN, l'attitude de la Suisse est dictée par des considérations de seul intérêt national justifiées par la prise en compte permanente de la neutralité traditionnelle du pays et non plus par le principe de solidarité proclamé en 1919; c'est dire que l'argument de la neutralité à sauvegarder est utilisé bien au-delà du seul domaine militaire que le Conseil de la SdN avait concédé à la Suisse, à titre exceptionnel, étant entendu que "la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera Membre de la SdN"[42].

Ces exemples que bien d'autres affaires dans les dossiers des relations internationales de la Suisse du début des années vingt pourraient encore confirmer, nous aident à comprendre la très sévère appréciation qu'un des plus actifs partisans de la SdN, W. Rappard a donnée de la politique suisse dans la SdN, en 1925: "Si les autorités fédérales n'ont cessé d'apporter leur soutien moral à la SdN, elles n'ont vraiment rien fait pour augmenter sa puissance matérielle"[43].

Observations finales

La diplomatie suisse à l'égard de la SdN, organisation appelée à incarner la nouvelle politique internationale fondée sur la paix et la solidarité active entre tous les peuples, dans tous les domaines, ne s'est pas particulièrement signalée dans ses initiatives et ses prestations comme véritablement acquise à l'oeuvre internationale.

Dès novembre 1919, la politique étrangère de la Suisse se cramponne à nouveau au sacro-saint principe de la neutralité; quelques mois auparavant, pourtant, même les experts considéraient qu'elle ne devait plus comporter de signification particulière dans le nouvel ordre international, d'où la guerre était bannie en tant qu'instrument de politique étrangère et vouée à la réprobation universelle. Mais à partir du moment où par la décla-

ration de Londres de février 1920, la Suisse a repris confiance en son destin "particulier", dans un environnement international qui prive la SdN de son caractère universel, on peut dire que sa politique étrangère va prendre en quelque sorte le chemin qui aboutira en 1938 au retour officiel à la neutralité dite intégrale. Cette adaptation de la diplomatie suisse aux réalités géopolitiques - où la prise en compte de l'Allemagne joue un rôle considérable et constant - l'emporte sur la fidélité aux principes moraux qu'on ne cesse néanmoins de proclamer tout au long de ces années vingt; cette attitude lui a facilité, il est vrai, le maintien de bonnes relations durant tout l'entre-deux-guerres, avec ces voisins particulièrement remuants et inquiétants qu'étaient les Italiens, puis les Allemands.

C'est pourquoi, avec le détachement que procure le recul du temps, ce moment de 1918-1919 peut être considéré à juste titre comme unique en ce 20ème siècle, où l'on voit le gouvernement et une élite efficace, bien que restreinte en nombre, prendre délibérément l'engagement d'orienter la politique étrangère du pays vers de nouveaux objectifs. Nous avons vu cependant à quel point l'expérience fut éphémère!

Sur le plan de la conduite de la politique étrangère cependant, l'on assiste à un renforcement notable de la démocratisation; l'on peut y voir le résultat sans doute le plus durable du grand dessein d'une "Nouvelle Diplomatie" sans équivalent à l'étranger. Que cette conquête démocratique n'ait pas nécessairement conduit en Suisse à une plus grande ouverture aux responsabilités et à la solidarité internationales constitue sans aucun doute l'un de ces paradoxes issus de l'ambitieux projet de nouvel ordre international fondé sur le Droit, la Justice et la Paix entre les hommes enfin libres de choisir leurs institutions politiques, économiques et sociales. Mais il faut le reconnaître, l'enthousiasme qui avait un moment marqué les peuples tournés avec espoir vers la nouvelle organisation de la paix, n'avait jamais été très fort en Suisse; pourtant,

si faible qu'il fût, il ne réapparaîtra plus, y compris après la Seconde Guerre mondiale, quand la nouvelle organisation de la Paix, l'O.N.U., a été créée. Il convient encore de relever que depuis lors, les Suisses n'ont plus connu de débat aussi intimement lié à leur destin de peuple parmi les nations. La neutralité ne sera plus jamais autant discutée et controversée comme elle l'a été dans cet immédiat après-première guerre mondiale.

Notes

1. Pour une mise en perspective récente de la politique d'engagement des Etats-Unis dans les affaires mondiales, cf. Denise Artaud, La fin de l'innocence. Les Etats-Unis de Wilson à Reagan, Paris 1985; Hans-Jürgen Schroeder, "Amerika als Modell? Das Dilemma der Washingtoner Aussenpolitik gegenüber revolutionären Bewegungen im 20. Jahrhundert", in: Historische Zeitschrift, Beiheft 5 (Neue Folge), 1979, pp. 189-242.

2. Pour une analyse détaillée de l'origine de la "New Diplomacy" et de la politique wilsonienne à la fin de la première guerre mondiale, cf. Arno J. Mayer, Political Origins of the New Diplomacy 1917-1918, Oxford 1959 et Politics and Diplomacy of Peacemaking. Containment and counterrevolution at Versailles, 1918-1919, New York 1967. Pour les textes-clés et une solide synthèse, cf. Pierre Renouvin, Le traité de Versailles, Paris 1969. Voir aussi: Alfred Kaspi, Le temps des Américains: le concours américain à la France 1917-1918, Paris 1976; Denise Artaud, "Wilson à la Conférence de la Paix", in: Revue d'Histoire de la Deuxième Guerre mondiale, no 124, 1981.

3. Pour une étude détaillée des efforts déployés en Suisse en

vue de donner au pays la place qui lui revient dans l'après-guerre, cf. Rolf Soiron, Der Beitrag der Schweizer Aussenpolitik zum Problem der Friedensorganisation am Ende des ersten Weltkrieges, Basel 1973. Pour une reconstruction du débat politique à propos de la SdN, cf. Roland Ruffieux, "L'entrée de la Suisse dans la SdN", in: Démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle , t.I. Fribourg 1973, pp. 38-118 et Peter Stettler, Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz, 1920-1930. Zürich 1969.

4. Documents diplomatique suisses (DDS) 6, p. 726.

5. Pour la version allemande de ce discours, cf. ibid., pp. 747-754. Pour la version française, cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), Berne 1919, annexe I, 3, pp. 160-170.

6. Message cité note 5, p. 161.

7. Ibid., p. 167.

8. Ibid., p. 170.

9. Publié en allemand in DDS 6, pp. 830-864; pour sa traduction française, cf. Message cité note 5, pp. 171-239.

10. Sur ce débat, cf. P. Stettler, op.cit., p. 85.

11. Pour les explications du Conseil fédéral, cf. Message cité note 5, pp. 95-96.

12. Pour d'autres aspects du rapport Huber, voir notre contribution: "La Suisse et la réorganisation de l'économie mondiale: l'expérience du premier après-guerre", in: Relations internationales, Paris, no 30, 1982, pp. 141-157.

13. Sur la création, la composition et les séances de travail de cette commission, cf. DDS 6, pp. 726-727, 826-830; vol. 7/I, pp. 103-107, 109-112, 355-359.

14. Pour une présentation succincte de ce projet suisse de Ligue des Nations, cf. DDS, 7/I, pp. 355-359.

15. Ibid., pp. 352-354.

16. Lettre de Rappard au Conseiller fédéral Calonder du 12 février 1919, Ibid., p. 362.

17. Ibid., p. 362. Rappard reprend cette argumentation dans une lettre au Ministre de Suisse à Washington, Sulzer, Ibid., pp. 365-368.

18. Lettre de Rappard à Calonder du 28 juin 1919, Ibid., p. 930.

19. DDS 7/II, pp. 9-14.

20. Ibid., pp. 20-25.

21. Ibid., pp. 84-94.

22. Cf. Daniel Witzig, Die Vorarlberg-Frage, Basel 1974.

23. Voir notre contribution: "L'enjeu du choix de Genève comme siège de la SdN", in: L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond, Genève 1981, pp. 251-278.

24. DDS 7/II, pp. 439-440.

25. Ibid., pp. 390-391.

26. Sur la négociation de la déclaration de Londres, cf. Ibid.,

pp. 508-521.

27. Pour certains aspects de ce débat, voir notre contribution: "La position des milieux militaires suisses face à la question de l'entrée de la Suisse dans la SdN", in: Actes du symposium 1984 du Centre d'histoire et de prospective militaires, Lausanne 1985, pp. 69-93.

28. Pour le texte de ce discours, cf. DDS 7/II, pp. 885-890. Sur l'insistance - pour ne pas dire l'acharnement - avec laquelle Motta est intervenu afin de s'assurer la présidence de la 1ère assemblée et sur le compromis obtenu auprès du Conseil de la SdN à ce sujet, cf. Ibid., pp. 842-844, 850-853, 856-861, 880-882.

29. DDS 8 (en voie d'impression, d'où le renvoi non pas aux pages, mais aux documents numérotés) Doc. no 6.

30. Ibid., Doc. no 117.

31. Pour un rapide exposé de cette affaire, cf. Edgar Bonjour, Geschichte der Schweizerischen Neutralität, Basel 1970 (5. Aufl.), Bd. II, pp. 792-803; sur les réactions dans l'opinion publique, cf. P. Stettler, Op.cit., pp. 243-250.

32. DDS 8, Doc. no 24.

33. Pour les réactions dans les milieux de la SdN, cf. Ibid., Doc. nos 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39.

34. Ibid., Doc. no 39, annexe 3.

35. Ibid., Doc. no 35: Lettre de Rappard à Motta du 15 février 1921.

36. Sur la conférence de Barcelone et l'attitude de la délégation suisse, cf. Ibid., Doc. nos 43, 86, 88, 92, 174.

37. Sur la conférence de Gênes et l'attitude du Conseil fédéral, cf. Ibid., Doc. no 180 et toute la rubrique III: La conférence économique internationale de Gênes.

38. Sur la diplomatie multilatérale, cf. Relations internationales, Paris, nos 39-40, automne + hiver 1984.

39. Sur ces diverses négociations, cf. DDS 8, les rubriques correspondantes à ces questions; voir aussi nos contributions: "Le statut du Rhin et les relations franco-suisses après la première guerre mondiale", in: Aspects des rapports entre la France et la Suisse. Actes du Colloque de Neuchâtel, 10-12 septembre 1981, édités par Raymond Poidevin et Louis-Ed. Roulet, Neuchâtel 1982, pp. 137-153; "La Savoie, la Suisse et Genève", in: La Savoie de la Révolution à nos jours, XIXe-XXe siècle, Rennes 1986, surtout pp. 435-455.

40. DDS 8, La rubrique I, 4: le relèvement économique de l'Autriche.

41. Ibid., Doc. no 257.

42. Extrait de la déclaration de Londres du 13 février 1920, DDS 7/II, p. 512.

43. William Rappard, La politique de la Suisse dans la SdN. Un premier bilan, Genève 1925, p. IX.