Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 34 (1984)

Heft: 1

Artikel: À propos des documents diplomatiques suisses

Autor: Duroselle, Jean-Baptiste

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-80918

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: 10.12.2025

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

A PROPOS DES DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUISSES[1]

Par JEAN-BAPTISTE DUROSELLE

La publication de documents diplomatiques, conçus et écrits dans le secret, chiffrés ou expédiés par la sacro-sainte et inviolable «valise» est une tâche difficile, pleine de risques et cependant passionnante. Avec l'apparition d'Etats modernes, d'abord à la petite échelle des principautés italiennes du XIVe siècle, une organisation permanente s'est mise en place pour gérer les «affaires étrangères». Dans chaque unité politique s'est constitué un petit groupe de spécialistes, chargé de formuler les buts de la politique extérieure, de représenter le pays à l'étranger, de négocier, et par dessus tout d'informer le souverain des choses lointaines où son intérêt peut être mêlé. Sans doute, ce groupe - les commis des bureaux et les diplomates - est-il toujours resté d'effectifs fort limités. Sans doute, bien des affaires lui ont-elles échappé, parce que d'autres types de contacts privés ou publics, existent depuis toujours et se soumettent mal à une discipline commune.

Et cependant, la diplomatie tend sans cesse à établir un peu plus d'ordre, de formes, de protocole, de bonnes manières. On en arrivait autrefois, à se faire poliment la guerre, jusqu'à ce qu'une révolution dans l'un des pays concernés réintroduisît l'injure et le mauvais style. Après le conflit, grâce aux diplomates, on retrouvait lentement les conditions qui rendent respirable l'ambiance internationale.

Voici qu'après les documents diplomatiques français (1860–1870; 1871–1914; 1932–1939), allemands (*Die grosse Politik der europäischen Kabinette,* 1871–1914, 50 volumes sortis en six ans de 1921 à 1927, puis *Akten für deutsche auswärtige Politik,* postérieurs à 1919, publiés par une commission américano-anglo-franco-allemande), britanniques, américains, puis des documents soviétiques (une série manquant sérieusement de densité), belges, italiens, pontificaux, etc., la Suisse a décidé de faire à son tour l'effort d'une vaste publication.

Au moment où j'écris, quatre volumes sont sortis (tomes 6, 7_1, 9 et 10). Le projet est fixé à 15 tomes (on voit déjà que certains donneront lieu à plusieurs volumes) et couvrira la période 1848–1945. Chacun de ces volumes frôle les 1000 pages. Comme dans les collections étrangères, il ne s'agit pas d'ouvrages mondains destinés à être

1 Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses. *Documents diplomatiques suisses - Diplomatische Dokumente der Schweiz - Documenti diplomatici svizzeri. 1848–1945.* Berne, Benteli. - Vol. 7, T. 1: *11 novembre 1918–28 juin 1919.* Préparé sous la direction de J. FREYMOND et O. GAUYE par A. FLEURY, G. IMBODEN. Avec la collaboration de D. BOURGEOIS. 1979. LXXVII, 694 p. - Bd. 9: *1. Januar 1925–31. Dezember 1929.* Unter der Leitung von W. HOFER und B. MESSMER, bearbeitet von P. HURNI, M. LÜDI und P. MARTIG. 1980. CI, 966 S. - Vol. 6: *29 juin 1914–11 novembre 1918.* Préparé par J. FREYMOND, I. GRAF-JUNOD et A. BROWNING. 1981, LXXIV, 902 p. - Vol. 10: *1er janvier–31 décembre 1933.* Préparé par M. CERUTTI, J.-CL. FAVEZ et M. SEEMULLER. Avec la collaboration de Y. CASSIS, Y. GAILLARD et L. MYSYROWICZ. 1983. LXXIX, 966 p.

lus l'été sur les plages et à faire pâmer les snobs de la pseudo-intelligentsia, mais comme le dit le président de la commission de publication, Jacques Freymond, d'atteindre un objectif «à la fois scientifique et pratique». Il s'agit, dit-il, de «mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de la politique étrangère de la Suisse, d'un État neutre, mais profondément impliqué dans le système politique international».

*

La *Revue suisse d'histoire* m'a fait l'honneur de me demander une étude sur ces quatre volumes. Je préside en effet la «Commission française pour la publication des documents relatifs aux origines de la guerre de 1939–1945». J'y ai succédé au grand historien Pierre Renouvin, qui avait été l'animateur, puis le président de la «Commission sur les origines de la guerre de 1914–1918», et qui a défini, avec la vision large et fidèle qui était la sienne, une méthode sûre qu'avec mes collaborateurs, il me suffit d'appliquer (41 volumes pour les origines de la Grande guerre, 29 volumes publiés sur 34 prévus pour les origines de la deuxième). C'est à Pierre Renouvin, ainsi qu'aux historiens et archivistes qui préparent les volumes, qu'il faut attribuer les mérites. J'ajoute qu'en France, une nouvelle commission que j'ai également le privilège de présider va entamer une publication désormais systématique des documents postérieurs au 20 juillet 1954 (Armistice de Genève sur l'Indochine). Deux volumes sont prévus pour chaque année.

Avant d'examiner la *substance* même des documents suisses, on me permettra d'attirer l'attention sur la *présentation formelle,* dont on ne saurait exagérer l'importance.

D'abord, la composition de la Commission. On notera que sur 17 membres, elle comprend 13 professeurs en exercice ou honoraires, 1 archiviste, 2 juristes du Département politique dont l'un est ambassadeur, et le président de la «Société générale suisse d'histoire». Du côté français, la Commission comprend 8 historiens, 5 directeurs d'archives, 5 ambassadeurs.

La proportion des historiens y est moins forte, elle l'était moins encore dans la Commission sur les origines de la Grande guerre. Ceci avait amené le grand historien italien Mario Toscano à émettre des doutes sur l'objectivité. Hommes d'action, les ambassadeurs ne chercheraient-ils pas à imposer le silence sur tel ou tel document qui n'embellirait pas l'image brillante qu'ils voudraient laisser aux générations futures? Cette critique était allée droit au cœur de Pierre Renouvin, qui en avait tiré la conclusion que, pour le prestige de la collection, il serait bon de renforcer la position des historiens. En fait, mon expérience de plus de vingt ans m'a appris que les ambassadeurs n'ont jamais agi de la sorte. En tous cas, les chiffres mettent l'entreprise suisse au-delà de tout soupçon.

Pourquoi le soupçon? Parce que, pour certains, l'histoire n'apparait pas comme une *science fondamentale,* mais comme une *science appliquée.* Même si l'on ne cherche pas à embellir les acteurs individuels, c'est le pays qui doit ressortir prestigieux. Nous en avons, hélas! une démonstration. Furieux de l'article 231 du traité de Versailles, qui semblait attribuer à l'Allemagne la responsabilité de la guerre, animés par un sentiment nationaliste qui n'était pas tendre à l'égard de la République de Weimar, hantés par l'espérance de l'Anschluss avec l'Autriche, les responsables du recueil *Die grosse Politik,* les professeurs Thimme, Lepsius et Mendelssohn-Bartholdy ont été coupables de mensonges par omission. Les Américains ayant saisi les archives de la Wilhelmstrasse et créé une commission américaino-anglo-française

pour les étudier et les publier, on a découvert que les éditeurs allemands avaient pieusement éliminé les notes marginales, souvent ordurières, du Kaiser, et avaient «oublié» tous les innombrables documents où il apparaissait que Bismarck, le grand Bismarck, était absolument hostile à l'Anschluss.

Toute publication – et c'est évidemment le cas suisse – qui ne rattache pas son propos à une guerre – part sur des bases plus saines. J'ai rappelé l'avatar allemand. Mais il faut savoir que le *Livre jaune* français de 1914, écrit par des diplomates, en pleine lutte, et «pour la bonne cause», contenait des mensonges éhontés – allant jusqu'à inventer des phrases –. Ceci avait soulevé l'indignation des pacifistes honnêtes, comme Demartial, qui publia après la guerre la revue *Evolution*. Les Allemands, ravis de voir certains Français prendre leur parti dans la question de la «Kriegsschuldfrage», n'hésitèrent pas à subventionner non, certes, Demartial, mais quelques autres, dont on trouvera les noms dans les ouvrages de Jacques Bariéty. Renouvin, qui avait de l'estime pour Demartial, a voulu que la série française soit impeccable.

D'ailleurs, pour la période 1932–1939, tous les grands pays se sont tellement déshonorés, les uns par lâcheté, d'autres par isolationnisme, d'autres surtout, par la violence, l'agression et le massacre, qu'un recueil hagiographique provoquerait l'hilarité. Seuls les Soviétiques, grands maîtres de la recherche «appliquée», poursuivent inlassablement cette tâche impossible, sans se rendre compte que, finalement, seule la vérité justifie et que leur autosatisfaction les dessert.

A priori, quels soupçons pourrait éveiller l'honnête Confédération helvétique? Pour les esprits mal tournés, cela est clair: affirmer qu'on est neutre et prendre sournoisement parti pour l'un des camps. Ne confondons pas les individus et la Nation. Il y a eu pendant la première guerre, des Suisses alémaniques principalement pro-allemands, des Suisses romands pro-français. Pendant la seconde, des Suisses romands très favorables à Vichy (comme d'ailleurs nombre de Canadiens français). Le Gouvernement, je le pense fermement, a pratiqué la juste balance. Mais il faut savoir que le soupçon est humain, et que de telles publications l'éveillent naturellement.

Tout, finalement, est lié à l'impossible tâche de *choisir* les documents. Même dans un recueil «serré», comme la publication française (par exemple, nous avons 3 volumes et demi sur 1933, 6 sur 1938), les textes retenus ne constituent qu'une petite partie de ce qui existe. L'inflation des dépêches, des télégrammes, des notes pour le ministre, est prodigieuse. Je me rappelle avoir entendu il y a plus de vingt ans le bibliothécaire du Département d'Etat, dire qu'à l'époque de Wilson, on comptait, par mois, plusieurs milliers de télégrammes, et qu'à celle d'Eisenhower, cela dépassait les 100 000. Certainement, les neuf-dixièmes n'ont aucun intérêt historique et concernent le déménagement d'un réfrigérateur ou les allocations familiales d'un vice-consul. Mais, parmi les milliers qui restent, beaucoup ont de l'importance. Par bonheur, les répétitions sont nombreuses, et on peut éviter les doubles emplois. Malgré tout, il faut choisir, et cela reste subjectif – même si plusieurs subjectivités se compensent –. Par moment, ce choix est même cruel.

15 volumes pour 97 ans, c'est beaucoup est c'est peu. Cela accroit la difficulté du problème. Je vois par exemple que pour 1933, le tome 10 des D.D.S. retient 155 documents. Pour la même année, la collection française en a publié 1293, la britannique 841, l'allemande 659. L'américaine – dans une période politique extérieure isolationniste et inactive – nous en donne environ 2000.

Ces documents, une fois choisis par les éditeurs suisses, ont été classés selon le strict ordre chronologique, de beaucoup le meilleur. Seule la série *Foreign Relations*

of the United States ne suit pas cet ordre et divise ses volumes par zones géographiques ou par catégories fonctionnelles. Cela présente deux inconvénients: d'abord, on a beaucoup de peine à s'y retrouver (par exemple, lors de la guerre française d'Indochine, faut-il chercher à «France»? «Asie du Sud-Est»? «Chine»?). Mais surtout, on ne peut percevoir la grande *continuité* des services diplomatiques, la rapidité ou la négligence apportées dans l'information entre les postes par le Ministère des Affaires étrangères. Les DDS, même avec une série plus lâche de documents, permettent de saisir cette continuité.

Bien entendu, une table géographique et méthodique, analysant en deux ou trois lignes chaque document reproduit, permet de retrouver les politiques particulières. Dans le Tome 10, par exemple, cette table occupe 53 pages, admirablement précises quant à la date, à la nature du document, à l'expéditeur et au destinaire, avec des renvois aux autres rubriques pour les cas marginaux. Dans le corps même du volume, des notes, toujours discrètes, font connaître éventuellement les publications antérieures.

Les documents sont publiés dans la langue d'origine (français, allemand, et, de façon très rare, italien). La partie rédactionnelle est écrite dans la langue d'origine du directeur du volume. Ainsi, elle est en français pour les Tomes 6, 7_1 et 10, en allemand pour le Tome 9 (édité par Walther Hofer et Beatrix Mesmer). Pour chaque volume, de très précieuses annexes nous donnent, 1. un organigramme de l'administration fédérale concernée par les relations internationales (avec les noms des titulaires sucessifs). 2. la liste des postes diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger (avec également les noms). 3. la liste, les noms et titres des postes diplomatiques et consulaires étrangers en Suisse. 4. viennent ensuite deux excellents index, pour les noms de personnes - avec leurs postes - et pour les noms géographiques. 5. enfin, la liste des fonds d'archives utilisés et les paraphes des correspondants.

Il s'agit de la sorte, d'un remarquable instrument de travail, à la fois élégant et discret, proche de la perfection, et qui rend d'immenses services aux historiens.

Je voudrais terminer cette description formelle par une remarque de portée philosophique. Tout naturellement, Jacques Freymond, qui me permettra d'associer son nom à un grand historien suisse, Luc Monnier, et à un grand historien français, Pierre Renouvin, a conçu la politique étrangère de la façon la plus globale. Elle n'est pas seulement la diplomatie des diplomates. Les décisions émanent du Conseil fédéral, après approbation par le Conseil national et le Conseil des Etats. Mais il existe aussi, depuis 1917, une délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères. Au-dessus de ces organismes décisionnels, il est bien évident que le Département politique - équivalent dans une large mesure au Ministère français des Affaires étrangères (ou extérieures) -, joue un rôle essentiel.

Mais l'un des phénomèns les plus intéressants dans les relations internationales au XXe siècle est précisément l'extension des responsabilités extérieures à quantité d'autres ministères. Pour la Suisse plus encore peut-être que pour d'autres pays, le rôle des Départements des Finances et des douanes, de l'Economie publique, etc. ... a souvent un caractère décisif. Le choix des documents (Pierre Renouvin avait lui aussi introduit cette pratique pour les Documents diplomatiques français), déborde largement le service diplomatique. Outre de très nombreux et précieux procès-verbaux du Conseil fédéral, nombre de pièces proviennent de départements autres que le Département politique, notamment des départements économiques.

Nous voyons ainsi se créer et se développer une politique étrangère d'ensemble. Et nous voyons aussi apparaître ce danger de dispersion qui irrite fort les diplomates. A titre d'exemple, je renvoie à la pièce no 192 du Tome 7_1 (Paris, 19 février

1919). A la fin d'une communication au chef du Département de l'Economie publique, Edmund Schulthess, deux délégués du Conseil fédéral s'inquiètent de voir une inflation de missions suisses envoyées à Paris. Outre les signataires (Grobet et Heer) qui, avec leurs adjoints vont rencontrer le ministre français Loucheur le jour même, on annonce la venue «d'un certain Herr Ritter» envoyé par Edouard de Goumoëns directeur de l'Office fédéral pour l'alimentation. On apprend aussi que le Département politique charge de mission les professeurs Rappard et Gautier, qu'un autre envoyé sera chargé de négocier sur les transports par l'Alsace-Lorraine. Le Ministre à Paris, Dunant, en est déconcerté. Il faudrait qu'il puisse garder la responsabilité globale. Il s'en ouvrira d'ailleurs à Rappard quelques jours après (Tome 7_1, 21 février 1919). Eternel problème du généraliste et des spécialistes.

*

Essayons maintenant de présenter quelques aspects, au moins schématiques, du *contenu,* de la substance. Quels enseignements essentiels peut-on tirer de ces quatre volumes?

Une première constatation s'impose. Qu'il s'agisse du tempérament naturel aux diplomates suisses, ou d'un choix délibérément opéré par les éditeurs, les vastes fresques représentant les pays étrangers dans leur ensemble et dans les détails: personnalités des gouvernants, ambiance, vie économique, relations sociales, mœurs, etc. ... sont pratiquement absentes.

On est bien loin du style à la François-Poncet. Ce n'est pas «le balcon de l'Europe», que nous trouvons ici, l'observatoire choisi d'où l'on voit s'agiter les autres peuples. Toute l'attention se concentre sur un seul sujet: *la politique étrangère de la Suisse.*

Personnellement, je m'en réjouis, car, si intéressant soit-il de savoir comment tel ou tel ministre plénipotentiaire devine ou décrit les intentions des autres, il s'agit là d'une accumulation des réflexions subjectives, qui n'ajoutent pas beaucoup à ce que laissent filtrer les intéressés eux-mêmes.

On trouve, certes, d'amusants portraits d'un Delcassé affolé, d'un Mussolini plus habile et plus retenu dans ses propos que ses collaborateurs, plus tard d'un Tardieu enrhumé, enroué, qui accueille le Ministre suisse Alphonse Dunant par ces mots: «Duquel de nos embêtements voulez-vous m'entretenir?» et conclut la conversation par cette philosophie sommaire: «Nous vivons une époque de fous où chacun se défend comme il peut». (Tome 10, 4 mai 1932).

On voit aussi, çà et là, les diplomates suisses, tout comme les diplomates du monde entier, faire des prévisions inexactes: par exemple Edouard Odier, Ministre à Pétrograd écrit, le 26 janvier 1917: «Je ne crois pas ... que tant que la guerre durera il puisse se produire un changement dynastique ni une révolution sociale» (Tome 6). Ou encore Charles Lardy, Ministre à Paris: «Comme Clémenceau est un brouillon, est le contraire d'un organisateur, il aggraverait rapidement le désordre, en sorte qu'un régime Clémenceau aboutirait forcément, dans un délai assez court, à un gâchis tel que l'idée de négocier s'imposerait au pays». (Tome 6, 16 décembre 1916). «Jamais Rome ne sera italienne!» proclamait Rouher en 1867.

Tout ceci est détail face à la machine bien conçue et efficace de la diplomatie helvétique. On s'intéresse passionnément, de nos jours, à la politique étrangère des petites puissances et le «neutralisme» (mot que les Suisses récusent pour eux-mêmes), apparaît comme une sorte d'idéal à bien des pays nouvellement pro-

mus à l'indépendance. Il est vrai que, mal protégés par les Nations Unies, ils laissent souvent leur neutralité s'altérer: tout sourire pour l'un des camps; vinaigre et fiel pour l'autre. Ils passent de là à la satellisation.

Il est vrai que la Suisse n'est pas un petit pays comme les autres. D'abord, elle appartient à cette rare catégorie géographique où la ligne des crêtes, au lieu d'être frontière, constitue l'épine dorsale du pays, lequel s'étend sur les deux versants. Cela aurait pu être le cas du Piémont-Savoie ou de la Navarre, s'ils n'avaient été brisés par l'histoire. C'est le cas, beaucoup plus récent, du Pérou et de l'Equateur, plus récent encore de la République-résiduelle d'Autriche. Mais les Suisses, au cours des siècles, ont voulu cela en dépit des langues et des cultures, ont résisté à l'attraction des grands foyers de ces cultures. Le 1er octobre 1914, dans une adresse au peuple suisse signée, au nom du Conseil fédéral par Arthur Hoffmann et Hans Schatzmann, la conclusion est la suivante: «Wir erblicken das Ideal unseres Landes in einer über Rassen und Sprachen stehenden Kulturgemeinschaft. Zuerst und allem weit voraus sind wir Schweizer, erst in zweiter Linie Romanen und Germanen. Höher als alle Sympathien für diejenigen, mit denen uns Stammes-Gemeinschaft verknüpft, steht uns das Wohl des einen, gemeinsamen Vaterlandes: *ihm ist alles andere unterzuordnen*» (Tome 6; cf. aussi Instructions du 4 août 1914 au général Wille).

N'oublions pas qu'en août 1914, les quatre frontières de la Suisse la séparent de quatre des huit «Grandes puissances» mondiales, position inconfortable au possible, mais donnant une certaine souplesse pour l'usage des ports étrangers et lointains. On peut dire que la destruction de l'Autriche-Hongrie, l'une des quatre, en 1918, et son remplacement par une petite république faible et économiquement désorganisée, est une menace, que la diplomatie suisse a fort bien perçue: car l'Anschluss réduirait à trois les frontières étrangères du pays, et créerait un semi-encerclement. La Suisse, après avoir contribué de son mieux au relèvement économique de l'Autriche, condamne évidemment le projet d'union douanière de 1931, non pour des raisons économiques, mais parce que l'union douanière serait le prélude à l'Anschluss politique. (Note d'Edmund Schulthess, chef du Département de l'Economie publique, pour la Légation de Suisse à Paris, Tome 10, 1er avril 1931.)

Tout, dans ces quatre volumes, se concentre donc sur un problème principal: comment, en temps de guerre, puis, en temps de paix, maintenir la neutralité suisse, c'est-à-dire l'indépendance. Or, celle-ci a deux essences, aussi intimement associées que l'âme et le corps dans la philosophie d'Aristote: indépendance politique et indépendance économique. Dans un remarquable rapport politique du 1er juillet 1916 (Tome 6) le Ministre à Londres, Gaston Carlin, réfléchit à ce que peut être l'indépendance économique pour un pays si largement privé de charbon, de pétrole, de matières premières et de nombreux produits agricoles. Pendant la guerre, c'est un tour de force constant. Qu'en sera-t-il après la victoire de l'un des camp? «Möge man in der Schweiz die vollen Konsequenzen aus dieser Lage ziehen und *jetzt schon* mit aller Macht danach streben, uns *soweit nur immer möglich* vom Ausland wirtschaftlich unabhängig *zu machen und zu erhalten*». Et il conclut en soulignant que l'indépendance économique «mit der politischen Unabhängigkeit unzertrennlich verbunden ist».

L'extrême abondance des documents relatifs aux relations économiques s'explique donc par cette claire conscience de l'indépendance. «Ainsi, écrit Jacques Freymond dans l'introduction du Tome 6 (p. XIV), la Suisse ne participe pas à la grande politique. Son action diplomatique, de ce fait, se manifeste dans un processus de négociation permanente concernant la protection des intérêts et des personnes ...

C'est par un travail de fourmi que les Suisses défendent leurs intérêts et les causes qui leur sont chères».

Cela ne signifie pas que le politique «pur» soit absent. L'une des caractéristiques de la Suisse est de n'être absolument pas expansionniste. En conséquence, lorsque son Gouvernement commence à préparer l'après-guerre, le problème des frontières n'est envisagé que sous forme d'échanges et rectifications (voir notamment Tome 6, Conseil fédéral, Proposition du chef du Département politique, Gustave Ador, 28 décembre 1917). Par contre un vif intérêt se manifeste à l'égard de la future Société des Nations. Le grand historien et politologue américain d'origine suisse, Arnold Wolfers, distinguait deux types de *buts* pour les Etats: buts d'acquisition et buts de milieu («milieu goals»). Ceux-ci consistent à ne rien réclamer pour soi, mais à façonner une société internationale qui vous sera bénéfique - notamment par le maintien de la paix -. La Suisse a délibérément opté pour ces «buts de milieu».

On conçoit donc la sorte d'angoisse qui s'est emparée des hommes politiques suisses lorsque, l'Autriche-Hongrie éclatant en morceaux, la province autrichienne la plus occidentale, celle du Vorarlberg, s'est offerte à la Suisse. Dès le 6 novembre 1918 la Légation de Suisse à Rome avait communiqué la nouvelle, tirée d'un journal italien. Le 8, la réponse du Département politique était nette: «Unser Land verlangt keine Gebietsvermehrung» (Tome 6). 66 documents relatifs à cette question ont été publiés dans la Tome 7_1. Il faut attendre le Tome 8 (non encore publié) pour voir comment fut finalement décidé le maintien du Vorarlberg dans la République d'Autriche. Contentons-nous d'évoquer ici deux raisonnements, celui très prudent, du Conseiller fédéral Schulthess, plutôt opposé à cette annexion. La Suisse, dit-il, est un ensemble uni par les siècles. Elle n'a nul besoin d'absorber un corps étranger. Ne serait-ce pas la misère économique autrichienne qui pousse momentanément le Vorarlberg vers la Suisse? (Tome 7_1, 14 avril 1919).

Pour Charles Lardy, annexer un territoire, c'est ouvrir la porte à des rectifications de frontière au détriment de la Suisse. Si l'Italie nous pousse vers le Vorarlberg n'est-ce pas parce qu'elle veut nous prendre le Tessin? (Tome 7_1, 7 décembre 1918). Les cantons de langue française et italienne sont peu favorables à un accroissement du poids des Alémaniques.

Il existe par contre au Département politique, une forte tendance en faveur de l'annexion. C'est l'attitude de son chef, Félix Calonder. Pour lui, il vaut mieux procéder à l'annexion, car dans le cas contraire, il risquerait de s'unir à l'Allemagne. Il fournirait à la Confédération une voie de communication nouvelle. Et surtout: «La Suisse n'est pas un pays usé et incapable de se développer. Au moment où parait se fonder la Société des Nations, il est bon que la Suisse montre au monde extérieur qu'elle exerce encore une force d'attraction ... Et au moment où, à l'intérieur, des influences désagrégeantes sont à l'œuvre, il est bon aussi de montrer à nos propres populations que ce n'est pas nous qui nous désagrégeons ... Le principe qui consiste à ne pas toucher à un édifice de peur de le détruire est pusillanime». (Tome 7_1, 24 avril 1919). Ces vues paraissent être confirmées par le plébiscite organisé le 11 mai au Vorarlberg et qui donne 80% des voix en faveur du rattachement à la Suisse. Recevant le Dr. Ender, Landeshauptmann du Vorarlberg, Calonder lui confia[2] que l'acceptation suisse serait subordonnée au consentement du gouvernement de Vienne (Tome 7_1, 28 juin 1919). Celui-ci ne le donnera jamais.

*

2 Voir aussi Walter Goldlinger, dans BENEDIKT (Heinrich) éd. *Geschichte der Republik Österreich.* Wien 1954, p. 70.

Ces vues générales une fois exposées, on peut reprendre chaque volume l'un après l'autre pour faire, non point un impossible résumé, mais quelques remarques.

Le Tome 6, relatif à la guerre, de Sarajevo à l'armistice, est l'histoire d'une activité, à première vue invraisemblable, d'un pays qui veut rester neutre, qui veut survivre, qui se heurte à la méfiance réciproque des deux camps, et qui, par moment, se sent menacé par des perspectives d'offensives non seulement allemandes (l'Allemagne n'a-t-elle pas violé la neutralité belge?) mais aussi de la France et de l'Italie, lesquelles pourraient songer à une offensive commune contre l'Autriche en se rejoignant quelque part en Suisse. Il faut une vigilance de tous les instants et une rare habileté pour maintenir à tout prix les règles de la neutralité, y compris une certaine liberté d'exporter, sans s'attirer de représailles. A quoi s'ajoute l'utilisation du territoire suisse – comme des territoires scandinaves et néerlandais – pour les réunions du socialisme international. A partir de la révolution de mars 1917 et surtout de la révolution bolchevik «d'octobre», l'imbroglio devient extrême.

L'histoire des relations économiques avec les Alliés de l'Entente comporte notamment la création de la «Société Suisse de Surveillance économique» (SSS) qui contrôle les réexportations (les Suisses admettent que le droit de la guerre leur interdit le transit direct vers l'Allemagne, mais défendent énergiquement leur droit de «réexporter», tout en admettant qu'ils n'en useront que dans des cas «vitaux»). Les ouvrages anciens de Denys Cochin, de Clémentel, les études des historiennes américaines Marion Siney et Marjorie Farrar, ainsi que de l'historien Ernest May, ont largement débrouillé le problème.

Ce qui est nouveau c'est l'information concernant l'attitude intime de la Suisse à cet égard. Il lui faut à la fois se lancer dans les voies, inconnues jusqu'alors, du dirigisme économique, défendre avec acharnement le peu qui reste du «droit des neutres», manifester par des actes que la neutralité est observée – malgré la méfiance continuelle des deux camps – et assurer le ravitaillement du pays. Après le premier malheur qu'est le déclenchement de la guerre, un autre survient en mai 1915: l'entrée en guerre de l'Italie. Le pire de tous est l'entrée en guerre des Etats-Unis. Que la plus grande puissance neutre devienne belligérante, que de ce fait elle adopte une ligne extrêmement dure en matière de blocus, de confiscation des navires de commerce, de contingentements, de listes noires, etc. ... pose des problèmes d'une gravité croissante. La famine menace – tout comme en Suède –, l'agitation ouvrière se développe.

Or les puissances centrales ne sont pas plus accomodantes. La Suisse a un besoin vital de charbon et de fer allemand. L'Allemagne exige des contreparties. Une série d'accords successifs (août 1915, le 23 août 1917) n'empêchent pas de fréquentes pressions allemandes – arrêt momentané des exportations – pour faire céder la Suisse sur divers points. L'idée de créer un système analogue à la SSS, la STS («Schweizerische Treuhandstelle») se manifeste trop tard pour aboutir (juillet 1918).

On remarquera que la diplomatie suisse parait ignorer complètement l'importante organisation interalliée de Londres, qui est l'œuvre du jeune Jean Monnet, représentant à Londres d'Etienne Clémentel, Ministre français du commerce. Le «Wheat executive» de la fin de 1916, et surtout l'«Allied Maritime Transport Executive» de mars 1918, ne sont pas mentionnés (les noms de Jean Monnet, Arthur Salter, Attolico, n'apparaissent pas dans l'index).

La Suisse survit, bien sûr, mais dans le marasme et l'inquiétude, et le 11 novembre 1918, jour de liesse dans les pays de l'Entente, se manifeste en Suisse par une grève à peu près générale.

Ainsi, la Suisse a-t-elle consacré plus d'énergie encore à son ravitaillement qu'à sa défense militaire. L'armée est mobilisée dès le 31 juillet 1914, sous le commandement du général Wille. D'où vient la menace: d'Italie? Wille n'y croit guère. Par contre, en 1916, on parle d'une menace allemande. Echouant devant Verdun, les Allemands ne vont-ils pas attaquer Belfort et par conséquent utiliser le territoire helvétique? (Tome 6, 9 avril 1916). Mais l'Etat-major suisse estime qu'il ne serait pas sage d'organiser prématurément un plan de défense en collaboration secrète avec les Français.

La diplomatie helvétique revêt encore pendant la guerre, bien des aspects originaux. Puisqu'elle est le siège du Comité international de la Croix-Rouge, la Suisse joue, parmi les neutres, un rôle exceptionnel dans la politique humanitaire, et le Conseil fédéral appuie le C.I.C.R. Rapatriement réciproque des internés civils (pour lequel est créé un Bureau suisse), rapatriement des prisonniers de guerre grièvement blessés ou malades, tentative – sur suggestion du Saint-Siège – d'organiser l'internement en Suisse de prisonniers pères de famille, etc. ...

De même, la géographie implique que le territoire helvétique serve de base à quantité d'espions des deux camps. Naturellement le gouvernement prend d'extrêmes précautions. Pourtant, un grave incident se produit, qu'on appelle l'«affaire des colonels». Cette fois des Suisses sont mis en accusation. L'Ambassadeur de France se plaint de renseignements que l'Etat-major général suisse ferait parvenir aux Puissances centrales. C'est une «source sûre et suisse» qui l'a informé (Tome 6, 14 décembre 1915). Le général Wille, averti, s'interroge sur cette «source suisse», «qui ne peut être qu'un officier de notre Etat-major». «S'agit-il d'un espion appartenant à notre armée et payé par la France; s'agit-il simplement d'un homme qui préfère l'étranger à notre pays et ne se fait aucun scrupule de violer notre neutralité?» Sur le fond de l'affaire, Wille est d'abord convaincu qu'aucun renseignement réel n'a été communiqué. Puis, on découvre que deux colonels, Egli et von Wattenwyl, ont pour le moins manqué de prudence. Il croit devoir se justifier auprès du Président Décoppet et affirmer qu'il est totalement neutre, et que les Suisses romands et alémaniques le savent bien (Tome 6, 11 janvier 1916).

Les deux officiers sont suspendus par le Conseil fédéral, sanction que les pays de l'Entente trouvent tout à fait insuffisante: «Courant d'indulgence marquée», déclare le Ministre de Russie. On les fait ensuite passer en conseil de guerre, mais sans les mettre aux arrêts. On peut mesurer, à voir les proportions prises par cette affaire en somme bénigne, l'extrême nervosité des belligérants.

Enfin, la Suisse, tout comme la Hollande et la Suède, peut apparaître comme un centre d'activité de la révolution mondiale. Malheureusement, les archives fédérales ne contiennent à peu près rien sur les rencontres socialistes de Zimmerwald et de Kienthal (cf. Tome 6, p. 280 n.).

*

Le Tome 7_1 commence avec l'armistice du 11 novembre 1918 et se termine au 28 juin 1919, date du Traité de Versailles. Certes, les Suisses ont dûment étudié les perspectives (voir Tome 6 les propositions du Département politique en date du 27 décembre 1917). Ils se trouvent néanmoins pris de court sur de nombreux points.

La proposition d'organiser la Conférence de la paix à Genève, satisfaisante pour le Président Wilson, ne tient pas devant les exigences de la France, «victorieuse, mais affreusement meurtrie» (Tome 7_1 14 novembre 1918). Ce sera Versailles. Ensuite les diplomates et divers délégués ou observateurs suisses se débattent pour

obtenir la participation des neutres à la Conférence. Comme tout le monde croit, à la fin de 1918, qu'il y aura, selon la tradition, des «préliminaires de paix» rapidement conclus, puis un «traité définitif», au moins faudrait-il participer à l'élaboration de ce dernier. Malheureusement pour la Suisse, Wilson est tout à fait hostile à la participation des neutres, malgré l'insistance de William Rappard (Tome 7_1, 2 décembre 1918).

Il faut donc se contenter de multiplier les «consultations» que les pays alliés et associés demanderont à la Suisse, au besoin provoquer ces consultations. Les plus importantes sont liées aux deux voyages à Paris du Président de la Confédération, Gustave Ador, du 21 au 29 janvier et en avril 1919.

Ce volume est d'un intérêt d'autant plus passionnant que la destruction d'une partie des archives françaises rend celles-ci décevantes sur cette période capitale. Les observateurs suisses, à tous les niveaux, Ador, Dunant, Rappard, enrichissent notre connaissance de la période.

Comme il nous faut résumer, retenons ce qui est essentiel (la question en quelque sorte «périphérique» du Vorarlberg ayant déjà été évoquée).

1. La neutralité suisse est reconnue, même si, à la différence de la doctrine de Monroe, elle n'est pas spécifiquement mentionnée dans le traité.

2. Malgré cette neutralité la Suisse peut entrer à la SDN – et même lui offrir son siège, à Genève. Car il est entendu implicitement (le Conseil fédéral aurait préféré que ce soit explicitement) qu'elle n'aura pas à participer à des sanctions militaires à l'extérieur. Le projet, élaboré principalement par Wilson en février 1919, apparaît aux Suisses comme décevant. Il est très intéressant de comparer les suggestions suisses (élaborées par une Commission réunie à Territet) avec le plan beaucoup plus indécis de Wilson.

3. La Suisse attache une importance – qui aujourd'hui apparait comme démesurée – aux zones frontières du canton de Genève, et aux servitudes militaires et économiques dont elles sont affectées: démilitarisation de la Savoie, zones franches du pays de Gex, de la région de Saint-Gingolph et de la Savoie où, jusqu'alors, la douane française était située non le long de la frontière nationale, mais en plein territoire français.

Pour la démilitarisation il faut se résigner. Déjà, après Caporetto, des troupes françaises ont gagné l'Italie par le Mont-Cenis, et la Suisse s'est bien gardée de soulever en vain un point de droit au moment où se déroulait hors de ses frontières une lutte pour la vie, sans merci. Par contre, le débat s'engage sur les zones franches. Disons tout de suite qu'au moment où s'achève le Tome 10 (fin 1933), il ne sera pas juridiquement résolu, mais que la France, malgré la Suisse, établira une ligne douanière à ses frontières d'Etat, l'autre ligne douanière subsistant encore.

4. Sur le plan économique, la vie au jour le jour de la Suisse occupe beaucoup, comme il est naturel, la diplomatie helvétique. C'est le maintien du blocus de l'Allemagne, combiné avec la baisse de production de celle-ci, notamment en charbon, qui crée le plus de difficultés.

Mais l'essentiel est la conception d'une société économique internationale. Nous ne trouvons rien dans le Tome 6 sur le Conseil et l'exécutif interalliés des transports maritimes, ni sur la vaste organisation qui leur était subordonnée. Les Suisses prennent connaissance du plan «dirigiste» des Français, face au libéralisme quasi total de l'Américain Hoover, président du «Conseil interallié du ravitaillement» (Tome 7_1, 10 et 14 janvier 1919). Le ministre français du Commerce, inspiré par Jean Monnet souhaitait le maintien, pendant plusieurs années, des organismes dirigistes interalliés – auxquels les Américains avaient adhéré *in extremis* en octobre 1918. Son

hypothèse de départ était que le monde allait connaître une longue «famine» de matières premières. En fait, Clémentel et Monnet se trompaient. Les matières premières furent rapidement surabondantes, et le libéralisme doctrinaire de Hoover ne pouvait tolérer le maintien d'une coopération autoritaire qui fut abolie en janvier 1919. Cette décision ultra libérale semble passer inaperçue en Suisse. Lorsque le Président Ador discute avec Clémentel, celui-ci lui parle surtout ... de rehausser le niveau du lac Léman.

En fait, les Suisses vont batailler, avec une alternative de succès et d'échecs, pour bénéficier d'une partie des exportations allemandes. Les Français s'y opposent, car ceci pourrait nuire au paiement des réparations. Quant à la SSS, le Conseil fédéral voudrait sa suppression: il est entendu qu'elle sera abolie lors de la mise en vigueur du traité de paix.

Notons pour terminer que le traité de Versailles comporte finalement un article (435) réaffirmant la neutralité suisse, déclarant périmée la stipulation relative à la démilitarisation de la Savoie, et précisant que les stipulations relatives aux zones franches «ne correspondent plus aux circonstances actuelles». Mais les Alliés et Associés acceptent l'insertion d'une annexe exprimant les réserves du Conseil fédéral et subordonnant le statut futur des zones franches à une négociation franco-suisse.

*

L'intérêt des Tomes 9 et 10 est également considérable. On souhaite, en les lisant, que la période 1919–1925 (Tomes 7_2 et 8) fasse l'objet d'une publication prochaine.

S'agissant d'une période en principe «normale», les Tomes 9 et 10 sont extrêmement révélateurs de la politique courante de la Suisse, d'abord en temps de prospérité, puis en temps de crise.

Puisqu'il s'agit d'une phase moins spectactulaire que la guerre, je me contenterai de retenir quelques points remarquables.

D'abord, selon l'usage, la politique helvétique est principalement *commerciale.* Mais aux difficultés inhérentes au commerce, dans une conjoncture de protectionnisme douanier, s'ajoute désormais une donnée nouvelle, que les hommes ne savent guère maîtriser (d'ailleurs, le savent-ils mieux en 1983?): l'instabilité monétaire. Le problème ne se pose pas trop pour la Suisse même, qui restera longtemps fidèle à l'or, et fera partie dans les années 30, de ce «bloc de l'or» qui a bien de la peine à lutter contre les pays de dévaluation, et à forcer la barricade du contrôle des changes allemand. Sur les 525 documents du Tome 9 les éditeurs en ont classé 16 dans la rubrique SDN, 404 dans la rubrique rapports bilatéraux (dont 137 sont purement économiques), plus 35 concernant la discussion sur les zones avec la France, et 58 documents sur l'URSS, dont une large partie concerne l'économie, 5 sur la Banque des règlements internationaux, 2 sur les séquestres, 4 sur l'exportation de capitaux, 9 sur le Rhin. Au total, 250 pièces relatives à l'économie sur 525.

Tous les problèmes y apparaissent: échanges, traités de commerce, douane, aide économique et monétaire (par exemple à l'Autriche voisine). Ils y apparaissent dans la même ambiance que pour les pays voisins: la guerre a déclenché des phénomènes inconnus, face auxquels on tâtonne. L'ampleur croissante des négociations économiques impose la formation d'un personnel diplomatique spécialisé, ou l'utilisation aux côtés des diplomates, d'experts d'une autre origine.

Cela ne signifie pas que la Suisse n'ait pas à affronter de problèmes proprement politiques. D'abord, l'avènement de Mussolini en Italie va provoquer d'inquiétantes

ambitions à l'égard du canton du Tessin. Il faut, finalement, vis-à-vis de la France, admettre la déneutralisation de la zone savoyarde.

Surtout, la Suisse utilise de son mieux la SDN. Elle ne participera jamais aux sanctions militaires, soit! Mais la neutralité ne lui interdit pas les sanctions économiques. La Suisse a appuyé le projet mort-né de «protocole de Genève» en 1924, sur l'arbitrage obligatoire. Elle est favorable au traité de Locarno, à l'entrée de l'Allemagne à la SDN. Elle estime l'adhésion au Pacte Briand-Kellogg parfaitement compatible avec la neutralité helvétique.

C'est le problème du désarmement qui nous servira de transition avec le Tome 10. En effet, lorsque débute en 1932 la conférence du Désarmement, la Confédération adopte une attitude tout à fait originale. Puisque la neutralité suisse a été implicitement reconnue par la SDN, l'armée suisse n'est prévue que pour la défensive. Il s'agit de milices. On ne doit pas toucher à ces milices. Le Département militaire et son chef Rudolf Minger, s'y opposent. Autrement dit, le désarmement, c'est l'affaire des autres puissances, dont les armées sont conçues 1. pour la défense intérieure, 2. pour les sanctions militaires ordonnées par la SDN. C'est ce 2. qui doit faire l'objet du désarmement. A cette thèse, Giuseppe Motta, chef du Département politique, réplique que «cette attitude ne nous vaudrait sans doute pas beaucoup de sympathie» (Tome 10, 12 octobre 1931). Finalement, tout en affirmant que la Suisse est très favorable à une réduction «sensible» des armements, les délégués à la conférence ont pour instruction de ne pas se mettre trop en avant, et, en tous cas, d'expliquer que, par les milices et le service militaire à très court terme, «le désarmement à déjà atteint chez nous, un niveau que la plupart des pays ne songent pas à adopter» (Tome 10, 28 janvier 1932). D'ailleurs, la conférence échouera, on le sait, avec le retrait d'Hitler, en octobre 1933.

On lit, dans le document du 28 janvier, cette phrase, qui ne se rapporte pas au seul désarmement: «Une Suisse prospère n'est pas concevable dans un monde en désarroi.»

Tel est bien le centre d'intérêt du Tome 10. La crise économique mondiale, ses effets proprement *économiques* (division du monde en pays du bloc de l'or, pays à contrôle des changes absolu comme l'Allemagne, pays à dévaluation comme les Anglo-Saxons), ses effets *commerciaux* (la hausse généralisée des barrières douanières, le contingentement, le clearing), ses effets sur les *paiements internationaux* (moratoire Hoover, fin des réparations, arrêt du paiement des dettes de guerre aux Etats-Unis), agite profondément la Suisse, principalement à la fin de 1932.

Mais surtout, il y a les effets *politiques* de la crise. Pour la Confédération, ils sont indirects et concernent ses voisins. Mais l'accroissement de l'instabilité française, combinée avec l'arrivée d'Hitler au pouvoir, posent des problèmes tout à fait préoccupants. La fin de l'année 1933, qui marque la limite de ce volume, est trop proche de l'avènement du NSDAP pour que l'inquiétude atteigne sa plénitude. Certes, il faut maintenir les formes mêmes de la neutralité: «La Suisse, écrit Motta, est probablement le seul pays qui, conformément à sa politique traditionelle a voulu et su maintenir une attitude amicale vis-à-vis de tous les pays ... La Suisse ne pourrait pas, sans perdre son indépendance, pratiquer une politique qui la placerait dans le sillage de l'un quelconque de ses grands voisins» (Tome 10, 14 octobre 1933). Et pourtant, le ministre à Berlin, Dinichert, dans une lettre personnelle à Motta (Tome 10, 22 décembre 1933) ne laisse pas de révéler ses inquiétudes: «Il est difficile de rester absolument soi-même dans ce milieu, de ne pas se laisser démonter ou écœurer, affliger, par ce qu'on voit et entend, devine et prévoit». Face à cet hypernationalisme anti-démocratique, bientôt anti-humain, que peut-on attendre de la

France? Malgré la «similitude des institutions entre les deux pays», les signes de faiblesse se multiplient. Les négociations stagnent: «En recherchant les causes des lenteurs, pour ne pas dire de l'«arrêt» dont nous avons à nous plaindre, nous constatons qu'elles résident pour une part seulement dans une inertie voulue de l'administration, véritable support de la tradition gouvernementale dans un pays qui tend à confondre les termes de démocratie et d'instabilité du pouvoir exécutif. Pour une bonne partie c'est le jeu des institutions, fonctionnant selon la constitution mais vicié par des habitudes parlementaires de plus en plus enracinées» (Dunant, 16 juin 1933).

*

En temps de danger, comme en temps de calme, la politique suisse, répétons-le, prend une forme pratique, sans grands éclats: «travail de fourmis», certes, mais organisé de façon méticuleuse. Le sérieux de la diplomatie helvétique contraste avec le manque de sérieux de la diplomatie française, surtout dans les années 30. La tranquillité des méthodes, la modération des revendications, la bonne coordination entre les départements, tout cela peut s'exprimer en un mot: *sagesse.* La Suisse en sera récompensée. Après plusieurs décennies, on ne peut qu'admirer l'extraordinaire succès que sera le maintien de la neutralité suisse dans la deuxième guerre mondiale. Cette aptitude à éviter une guerre atroce, qui, en Europe, a brisé – psychologiquement et en termes de puissance – les vainqueurs comme les vaincus, constitue une rarissime exception dans les relations internationales. Comment les Suisses ont-ils obtenu ce succès? Par une politique quotidienne bien conçue. Tel est l'enseignement des Tomes 9 et 10.

On voudrait pouvoir philosopher sur le caractère unique de la Suisse. Ce n'est pas ici le lieu. Un étranger retiendra cependant deux données: plusieurs siècles de vie commune ont appris aux diverses populations helvétiques une tolérance à la fois interne et externe. L'accoutumance à vivre ensemble, une «satisfaction territoriale» séculaire – autrement dit l'absence de toute revendication, mais aussi la volonté d'éviter toute amputation – ont produit une sorte de bienveillance à l'égard des autres; et notamment des trois grands pôles auxquels se rattachent les cultures helvétiques. L'autre point remarquable est que cette vie commune a toujours été rude. Pour survivre, les Suisses ont dû travailler, vendre pour se procurer des vivres et des matières premières et par conséquent inventer sans cesse. Est-ce un hasard si la Suisse produit actuellement plus de brevets que l'URSS? Les Suisses n'ont jamais été en position de pouvoir choisir entre les deux méthodes qui existent pour se procurer des richesses, à savoir travailler, ou prendre par la force des richesses produites par d'autres (comme l'ont fait tous les pays colonisateurs ou conquérants). Autrement dit, pour reprendre une expression que je tiens d'un Suisse éminent, M. Olivier Long, «la Suisse a toujours eu le dos au mur». Les quatre beaux recueils dont je viens de donner un bien insuffisant aperçu démontrent avec éclat que cette situation a produit, sur le plan des relations internationales, le plus heureux de tous les effets: la paix, cette paix qui, comme le dit Pascal, «est le plus grand des biens».