

## Vol. 10 (1930-1933), Avant-propos et Introduction

### I. Avant-propos

L'objectif de la collection de «Documents diplomatiques suisses» est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de l'histoire de la politique étrangère de la Suisse, d'un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système politique international.

Placée sous le patronage de la Société Générale Suisse d'Histoire, l'entreprise a reçu l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères<sup>1</sup> et le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique. L'Association suisse de politique étrangère lui a apporté le témoignage de son intérêt. Une Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, comprenant des représentants de tous les milieux concernés, assume la responsabilité de la publication. L'édition des 15 volumes prévus pour la période 1848—1945 est assurée par les divers Instituts d'histoire des Universités et Hautes Ecoles suisses: Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, par le Bureau de la commission de publication et par les Archives fédérales. L'ordre de parution des volumes est fonction de l'avancement des travaux au sein de chacune de ces institutions.

Les documents publiés proviennent des Archives fédérales où sont conservés les actes du Parlement, du Gouvernement et des départements fédéraux (ministères). La Suisse ayant un gouvernement collégial, toutes les décisions de quelque portée relèvent du seul Conseil fédéral. De plus, les divers départements et offices sont concernés par l'un ou l'autre aspect de la politique étrangère de la Suisse. Il s'ensuit que les documents publiés ne reproduisent pas uniquement les actes du Département fédéral des Affaires étrangères; une part appréciable des textes provient des actes du gouvernement lui-même — ainsi les procès-verbaux des séances et les décisions du Conseil fédéral — de divers départements ou d'offices spécialisés, ou encore de délégations et de commissions spéciales qui ont transmis des rapports au gouvernement, sans oublier des lettres de personnalités officielles ou exerçant des fonctions semi-officielles, voire de représentants d'institutions privées.

La collection ne vise pas à documenter l'ensemble des événements extérieurs intéressant la Suisse ni à reconstituer toute l'évolution de la politique étrangère de la Confédération. Elle s'attache plutôt à illustrer les traits essentiels de la politique extérieure suisse dans ses diverses dimensions ainsi que les conceptions et les données fondamentales des relations internationales. Ont été retenus pour la publication d'abord des textes qui font saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orientation; ensuite des textes qui montrent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou qui éclairent son attitude face à tel événement ou face à tel problème; des rapports, des analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue du neutre sur des événements importants; enfin, des instructions, des avis, des notices et des correspondances qui sont indispensables à la compréhension de telle ou telle affaire.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique à l'exception des textes placés en annexe. Afin d'en faciliter la consultation thématique, on a

---

<sup>1</sup> Anciennement: Département politique fédéral



établi une table méthodique et un index. En règle générale, les documents sont publiés intégralement et dans leur langue d'origine. Les passages supprimés sont indiqués par des points de suspension entre crochets; une note en donne parfois l'essentiel. Les formules de salutations ont été supprimées, sauf dans le cas où elles paraissent avoir une signification particulière.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du directeur du volume. Elle se distingue du texte du document lui-même reproduit en caractère romain, par l'emploi de *l'italique*. Les passages soulignés ou en caractères espacés du document original sont également rendus par l'italique. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: la cote d'archives, le titre rédactionnel — pour les auteurs et les destinataires des documents, on indique soit les noms et les initiales des prénoms des personnes avec leur fonction, soit les administrations et les services concernés —, la qualification du texte (copie, minute) dans le cas où l'on n'a pu reproduire l'original, le genre du document, sa date et son lieu de rédaction. En outre, lorsque ces indications apparaissent sur l'original, l'en-tête peut comprendre encore: le degré de classification (confidentiel, secret) ou d'urgence du document, son numéro d'ordre, les initiales (ou la référence) du rédacteur et du secrétariat, l'objet du texte reproduit. Quand il est repris littéralement, le titre du document lui-même est rendu en PETITES CAPITALES DE CARACTÈRE ROMAIN. Lorsqu'elles sont suffisamment caractérisées dans le texte qui les introduit, les annexes sont reproduites sans nouvel intitulé. Des organigrammes en fin de chaque volume fournissent des renseignements sur la structure administrative et sur la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et des pays étrangers en Suisse.

L'appareil critique est délibérément limité. Les notes visent avant tout à corriger les inconvénients de l'indispensable sélection, en fournissant notamment des références aux documents non publiés et aux imprimés officiels que le lecteur voudrait pouvoir consulter. Dans la mesure du possible, il est fait renvoi aux documents mentionnés dans les textes publiés, sauf dans les cas où leur contenu ressort suffisamment du document. La formule «non reproduit», sans indication de provenance, signifie que les documents en question figurent dans les mêmes dossiers que le texte reproduit. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, on l'indique par la formule «non retrouvé».

Ces quelques règles ont pour objet d'assurer l'homogénéité de cette publication de documents qui couvre près d'un siècle tout en laissant aux éditeurs de chaque volume la liberté nécessaire pour tenir compte de l'esprit d'une époque et de la variété des problèmes qui se sont posés au gouvernement et au peuple suisses.

Genève et Berne, septembre 1979

Commission nationale pour la  
publication de documents diplomatiques suisses  
JACQUES FREYMOND, *Président*  
OSCAR GAUYE, *Vice-président*

## II. Introduction

Ce volume s'inscrit tout entier dans la période de la dépression économique mondiale. Un rapport officiel décrit les principaux caractères de cette dernière en 1932: «Mévente des matières premières, accumulation de denrées sans débouchés, chute verticale des prix de gros, surproduction de produits agricoles et fabriqués, absence ou retrait de crédits, déroutes bancaires, paniques financières, production arrêtée ou réduite, chômage sur une grande échelle, capacité d'achat diminuée du consommateur, engourdissement des exportations, recrudescence du protectionnisme.»

L'économie suisse qui à la fin des années 20 vit pour deux tiers des échanges extérieurs, subit le contrecoup de la situation mondiale en deux phases successives. De 1929 à 1932, alors que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne sont sévèrement perturbés par la dépression, la Suisse fait, avec la France, figure d'oasis dans la tourmente. Le recul de la production reste limité, ainsi que l'augmentation du chômage. Les prix de détail sont stables. Les réserves d'or et de devises augmentent. A partir de 1932 toute l'économie est touchée et la Suisse s'enfonce à son tour dans la dépression, prix et salaires baissent et le nombre de chômeurs grossit de mois en mois. Les capitaux repartent et la Bourse s'effondre, entraînant de retentissantes faillites bancaires et une nécessaire réorganisation de ce secteur.

L'action diplomatique de la Confédération s'inscrit donc de 1930 à 1933 dans une conjoncture politique, intérieure et extérieure, nouvelle par rapport à la période d'expansion économique libérale et de concertation internationale du volume précédent. Entre les appels à l'aide des entreprises et des secteurs menacés - le textile et la broderie, l'horlogerie, la métallurgie et les machines-outils, puis la banque et le tourisme -, la nécessité d'atténuer les conséquences sociales de la dépression et le souci de maintenir l'équilibre des finances publiques, l'Etat fédéral comme les gouvernements cantonaux hésitent et entrent à reculons dans la voie d'un interventionnisme économique pragmatique qui n'ose s'affirmer doctrinalement face au libéralisme. Durant cette période le Conseil fédéral place au premier plan de ses préoccupations la défense de l'étalon-or. Pour sauvegarder l'emploi, il doit donc s'efforcer d'agir sur les prix intérieurs, soutenir les exportations, limiter les importations, accepter un déficit certain du budget fédéral.

Les tentatives de concertation internationale pour combattre la crise échouent les unes après les autres (Conférence de Genève, de Londres, de Stresa). Reste la défense des intérêts économiques extérieurs par des moyens politiques et diplomatiques: révisions des traités de commerce, accords de clearing, pour permettre le maintien des échanges commerciaux, malgré les mesures de contrôle des changes pris par nos partenaires, recherches de nouveaux débouchés notamment dans les pays neufs d'Amérique latine, du Proche et de l'Extrême-Orient, contingentements des importations, etc. Les préoccupations économiques accrues de la diplomatie se font sentir dans les institutions et les processus de décision: rôle croissant de la Division du commerce du Département de l'Economie publique, de la Banque nationale, mais aussi concertation plus serrée avec les milieux économiques, importance des experts mis à disposition par les milieux privés. Les conflits entre les intérêts parfois opposés de l'industrie d'exportation, du tourisme, de la banque et de l'agriculture se répercutent jusqu'au Conseil fédéral. Plus qu'une stratégie cohérente, la politique déflationniste adoptée traduit le désarroi de la société, le pessimisme des autorités, la profondeur de la crise qui n'est pas uniquement économique.

Incapable d'organiser une riposte internationale à la dépression, la Société des Nations devient le lieu d'affrontement des égoïsmes nationaux, son action pâtit de la détérioration des relations internationales. Cette évolution renforce le pragmatisme de Motta et le pessimisme très largement répandu face à l'institution genevoise. Aussi la Suisse adopte-t-elle une attitude réservée tant lors de la Conférence du désarmement que devant le projet d'Union européenne, mesurant chaque jour davantage les limites des moyens dont dispose un petit Etat, l'inconfort d'une situation au cœur de l'Europe, au milieu de grands voisins qui se comprennent de moins en moins, les contraintes et les possibilités de la neutralité.

La politique extérieure de la Confédération de 1930 à 1933 est donc dominée par les relations avec les grands pays qui nous entourent. Si, malgré les problèmes politiques de l'irrédentisme, du fascisme et de l'antifascisme, les rapports se sont normalisés avec l'Italie mussolinienne, la situation est plus mouvante avec la France, en raison de l'interminable procès des zones qui grève la traditionnelle amitié avec Paris. Le sort de l'Autriche, dont l'instabilité intérieure est aggravée par la crise, est un objet de préoccupation. Mais c'est évidemment l'évolution de l'Allemagne, notre principal partenaire économique, notre plus influent voisin à tous égards, qui retient avant tout l'attention. La nomination de Hitler à la Chancellerie, le 30 janvier 1933, l'établissement du IIP Reich inaugurent une nouvelle étape dans l'histoire des relations germano-suisse.

Il n'était évidemment pas possible de rendre compte de tous les événements qui bouleversent la scène internationale durant la période couverte par ce volume. Nous avons donc décidé de donner priorité aux relations avec l'Allemagne, l'Italie et la France. Nous avons ensuite choisi, à titre d'exemples, un certain nombre de pays qui illustrent les préoccupations commerciales et financières nouvelles de la Confédération et l'intervention des intérêts privés dans la sphère de l'Etat et de sa diplomatie. Les relations multilatérales ont donc passé au second plan; elles n'apparaissent pour l'essentiel qu'à l'occasion de grandes négociations comme les conférences économiques ou le désarmement. Si dans ce volume la Société des Nations paraît n'occuper plus qu'un strapontin, c'est qu'elle commence de perdre en effet la place qui était la sienne précédemment aux yeux du Département politique et de son chef. Enfin, nous avons dû passer presque entièrement sous silence les questions juridiques, humanitaires, sociales, techniques et culturelles qui continuent d'être présentes dans les relations internationales, ainsi que les problèmes politiques particuliers, mais secondaires, qui ont pu surgir entre la Suisse et tel ou tel de ses partenaires. Faute de place la diplomatie, trop souvent à notre goût, l'a emporté dans notre perspective des relations internationales et nous n'avons pu en regard des rapports entre les Etats assez souligner l'importance que revêtent pour notre pays tout particulièrement les relations transnationales. Malgré ces omissions et ces silences - qui ne sont pas tous des absences - nous espérons que les pièces retenues donneront un aperçu équilibré et cohérent de la diplomatie suisse, de son élaboration, de ses moyens, de ses possibilités et de ses limites à ce moment tout particulièrement difficile de l'entre-deux-guerres.

C'est avec plaisir que nous remercions, en conclusion, les Archives fédérales, son directeur, ses archivistes, son personnel, dont le dévouement, la compétence et l'accueil toujours amical nous ont permis de travailler dans les meilleures conditions possibles. Mais nous n'oublions pas non plus la générosité du Fonds national de la recherche scientifique et de l'Université de Genève, qui nous ont fourni les moyens matériels nécessaires, ni l'appui de la Société suisse des sciences humaines.