

Vol. 13 (1939-1940), 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 étrangères¹ 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

¹ 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

1939, 1940. L'angoisse sourde, monte, elle éclate dans le fracas des blindés, dans le sang et les larmes. C'est le paroxysme d'un siècle lourd de drames. Les documents que rassemble ce treizième volume (le chiffre fatidique a-t-il valeur de symbole rétrospectif?) de la série des *Documents Diplomatiques Suisses 1848-1945* reflètent, du premier au dernier, la peur et le désarroi qui règnent sur ces vingt-quatre mois. Peur et désarroi des peuples, plongés dans des situations matérielles et morales que nul n'avait voulu imaginer. Peur et désarroi des autorités politiques, administratives et militaires, confrontées à des responsabilités que toutes n'étaient pas préparées à assumer. A la détermination de quelques-uns répond l'incertitude des autres. Aux illusions qui tentent de survivre répond un destin à croix gammée et visage de mort.

La Suisse a pu, ou su, rester en-dehors de la guerre. C'est-à-dire de l'engagement direct, total, des armes et de ceux qui les manient. Les horreurs de la guerre lui ont été épargnées. Ceci, nous le savons, nous. Mais ceux qui vécurent en Suisse ces deux années ne le savaient pas encore. Ils avaient même toutes raisons de craindre le pire: le poids de cette appréhension, qui semble se préciser à plusieurs reprises (déjà en mars 1939), pèse sur les auteurs des documents qui suivent, même lorsque ces papiers ne semblent que le produit d'un pensum administratif et quotidien. L'angoisse, le lecteur s'en convaincra, agit sur les uns ou sur les autres en sens inversés : elle stimule l'imagination, bande les muscles; ou bien elle paralyse l'esprit de décision, se réfugie dans le souci des détails et des formes, se noie dans l'illusion... L'angoisse, en tout cas, révèle les caractères, ceux des nations comme ceux des individus.

La Suisse épargnée - provisoirement - par la guerre n'en est pas moins concernée par elle, de façon bien concrète et très immédiate. Pareille évidence n'a plus besoin d'être soulignée. Mais elle mérite peut-être d'être précisée, d'être vérifiée à travers toutes ses implications. C'est à quoi le choix des documents que nous proposons espère réussir. Un choix que nous avons voulu aussi neutre, c'est-à-dire aussi réaliste que possible. Un choix qui s'efforce d'adhérer à une réalité quotidienne en évolution de plus en plus accélérée. Non point la réalité telle que les historiens ont déjà pu et pourront mieux désormais peut-être l'interpréter, mais la réalité telle que l'ont vécue et perçue les acteurs, grands ou modestes, obscurs parfois, auxquels nous donnons la parole.

Les problèmes qu'affronté la Suisse en guerre sont légion. Ils sont, d'autre part, beaucoup plus imbriqués les uns dans les autres qu'en temps normal, au point qu'il devient délicat d'isoler des documents «diplomatiques», soit ceux qui informent sur les relations du pays avec le reste du Monde, et sur cela seulement. Tout, ou presque, ce qui se passe en Suisse est lié à la situation internationale, que ce soit au plan économique, ou culturel, ou social ou, bien sûr, politique. Inversement, toutes les liaisons de la Suisse avec l'étranger se répercutent à l'intérieur: sur la vie matérielle, sur l'opinion publique, sur les sentiments de la population. L'étranger d'ailleurs, plus que jamais, se montre attentif aux réalités internes et cherche à les influencer, à s'en servir. De sorte que la diplomatie, au sens classique du mot, n'est plus seule en cause. Chaque autorité, pour remplir sa mission, doit se mêler de tout: le militaire d'économie et d'information, le juriste de questions humanitaires, le diplomate de navires et de canons, l'ingénieur de stratégie, le commerçant d'une image de la Suisse à l'étranger, et ainsi de suite. Pareil concert ne s'entend pas sans dissonances : nos documents y font écho.

Dans ce foisonnement de préoccupations qui s'entrecroisent, il y a pourtant des points forts, des lignes de convergence. Le thème majeur de la neutralité tout d'abord: proclamée plus fort que jamais dès lors qu'elle est moins assurée de respect. Elle reste en tout cas, avec quelque grandeur, l'épine dorsale de la politique extérieure de la Suisse dans la montée des périls, puis leur éclatement. Discours sans doute, voilé par le bruit des armes. Mais discours cohérent, ferme. Auquel répondent les gestes de la défense nationale sur le terrain, ou dans l'espace aérien. Il est vrai que les exigences politiques de la neutralité et les dispositions militaires de sécurité - deux faces d'une même volonté - sont apparues à l'expérience difficiles à concilier, propres à nourrir un conflit entre le pouvoir civil et l'autorité militaire. Situation d'autant plus délicate qu'étaient contrastées les personnalités affrontées; et embarrassées par les libertés de la presse et les passions d'une opinion publique plus unanime et plus catégorique, en somme, que ses dirigeants. Moins sensible, en tout cas, aux subtilités de la diplomatie.

La survie matérielle de la Suisse en temps de guerre est un propos aussi essentiel que la neutralité qui serait, sans elle, vide de sens. Ces deux thèmes, d'ailleurs, se conjuguent sans cesse puisque la neutralité est aussi économique. S'étonnera-t-on de la place prépondérante que les questions économiques occupent dans le présent volume des *Documents diplomatiques*! C'est, d'une part, que ces questions sont complexes, souvent techniques, ne se laissent donc pas traiter dans une lettre ou un mémoire brefs. L'évolution rapide de la situation internationale, dès avant la guerre, mais plus nettement à partir du printemps 1940, en modifie sans cesse les données, bloque ou fait rebondir les négociations tous azimuts. Il faut à tout moment tout reprendre. C'est d'autre part que la survie matérielle de la Suisse a été l'angoisse quotidienne des technocrates et des négociateurs qui avaient la responsabilité de l'assurer. Ils n'eurent pas seulement à faire preuve d'imagination, de ténacité, de courage physique parfois; ils eurent aussi à se tenir informés entre eux de leurs démarches au jour le jour, et à en informer l'instance de décision souveraine en la matière - un Conseil fédéral souvent dépassé et d'autant plus porté à faire confiance aux fonctionnaires, mais non à les laisser agir à leur guise.

Le gouvernement et l'administration affrontèrent deux problèmes connexes. L'un fut d'assurer le ravitaillement de la population en vivres, en matières premières pour l'industrie, en ressources énergétiques. Il s'agissait de conclure des marchés et - service beaucoup plus délicat - d'assurer les transports vers la Suisse par voie maritime, par chemin de fer et par route. Affréter des navires en dépit des réquisitions et des embargos. Obtenir la garantie d'usage des ports et celle de la liberté des trafics de transit à travers les trois puissances voisines. Chacune de ces dernières y mit une bonne volonté variable: formaliste mais décidée pour l'Italie; tracassière et instable pour la France; stricte, donnant-donnant, pour l'Allemagne. Le chef de l'Office de guerre pour les transports, Erwin Matter, ne connut aucun répit - c'est une des figures centrales de ce livre.

En sens inverse, il s'agissait de maintenir au plus haut niveau possible les exportations suisses. Afin de se procurer des devises, mais surtout pour faire marcher les fabriques, assurer le travail de près de la moitié de la population active. Alors même que les clients traditionnels restreignent leurs achats. Alors même, dès le début de la guerre, que les belligérants organisent le blocus (franco-anglais) ou le contre-blocus (allemand) de leurs adversaires et entendent - les premiers surtout - y inclure la Suisse, suspecte de réexporter sous une forme ou sous une autre les biens qu'on pourrait lui consentir. A partir de juin 1940, lorsque la Suisse fut pratiquement isolée du reste du monde par les

forces ou l'influence de l'Axe, la négociation parallèle sur trois tableaux, Berlin, Rome et Londres, devint le jeu harassant de nos diplomates, relayés d'ailleurs par l'équipe de la Division du Commerce (Jean Hotz et le professeur Paul Keller) et le directeur du Vorort (H. Hornberger), présents semble-t-il partout à la fois malgré les voyages compliqués. Mieux que tout l'or des coffres, l'atout paradoxal de la Suisse neutre, c'est son industrie d'armement: les fameux canons Oerlikon, que les armées (suisse comprise) s'arrachent littéralement...

Les grandes questions qui viennent d'être évoquées constituent les «leit-motifs » tantôt enflammés, plus souvent froidement analytiques, du présent recueil. Elles sont traversées d'autres affaires récurrentes: liberté de la presse, réfugiés et internés, relations avec l'URSS, etc. Mais aussi d'événements limités dans le temps, cependant d'une grande portée internationale, qui laissent souvent perplexes la politique et la diplomatie suisse: victoire de Franco en Espagne; dislocation de la Tchécoslovaquie; invasions successives, de la Pologne à la France. Et cent autres incidents ponctuels - de Mandchourie au Costa-Rica, en passant par le Liechtenstein - qu'il faut chaque fois évaluer dans un contexte global de plus en plus impossible à maîtriser.

Ce recueil n'offre, bien sûr, qu'un choix de documents. Un choix sévère: 429 pièces (plus quelques-unes glissées en contrebande sous forme d'annexés) sur plus de 6000 que nos dépouillements avaient distinguées. Nous ne saurions prétendre, au terme d'une sélection si brutale, avoir échappé tout à fait à l'arbitraire. Nous nous sommes efforcés en tout cas à l'équilibre: une pondération des problèmes qui nous paraît refléter au plus près leur complexité et leur diversité; une répartition chronologique égale, trimestre par trimestre, malgré la tentation de privilégier les saisons de fièvre. Un horizon géographique qui reste incomplet, certes, mais illustre pourtant une diplomatie - et une économie - qui ne négligent aucun recoin de l'Europe ni du Monde. La même volonté d'équilibre nous a conduits délibérément à ne point tenir compte des publications antérieures de séries ou de documents isolés, en particulier les trois volumes constitués par Edgar Bonjour en complément de son grand «rapport» (*Histoire de la neutralité suisse*, vol. VII-XI, 1974-1976). La tentation n'était pas mince d'y renvoyer le lecteur chaque fois que possible, au profit de pièces encore inédites. Mais nous aurions ainsi compromis l'unité et la lisibilité de notre propre compilation. Il n'en reste pas moins que l'ouvrage de Bonjour et le nôtre, conçus sur des plans différents (le premier thématique, le second strictement chronologique) viendront se compléter sur la table de travail des chercheurs de demain. Le périodique qu'éditent les Archives fédérales, *Etudes et Sources*, propose lui aussi, ponctuellement, des documents de la période en cause; par exemple sur la genèse et le contenu du discours (sans texte) du Général sur la prairie du Rütli le 25 juillet 1940.

Avouons-le tout de suite: notre volume ne contient aucune bombe (même s'il y est souvent question de cet engin de guerre, de Madrid à Courrendlin). Tout au plus des bombes déjà désarmées: affaires des contacts du général Guisan avec l'armée française, de son discours au Rütli, de l'or allemand, par exemple. L'intérêt que nous croyons à notre ouvrage n'est donc pas dans la sensation ponctuelle de telle ou telle pièce propre à sortir des cadavres d'une armoire. Il est avant tout dans l'halètement d'un temps déconcerté. Dans le film continu de la perception helvétique des événements et des réactions qu'elle suggère ou commande. Dans une vision quasi au jour le jour, où les tracas immédiats prennent plus de place, et plus de sens, que les grandes perspectives à tête reposée. De cette façon, il nous paraît que le présent recueil offre une approche nouvelle. Nous la souhaitons utile.

Par gain de place, nous avons réduit l'annotation au strict minimum nécessaire à l'intelligence des textes et de leur réception par leur destinataire (remarques notées en marge; nous avons renoncé à signaler ce que le destinataire avait simplement souligné, pratique trop fréquente notamment sous la plume de Giuseppe Motta). Nous avons pris soin de renvoyer aux autres pièces concernant le même objet, ou à celles que nous n'avons pas pu retenir mais dont nous précisons la cote d'archives. L'identification sommaire des personnes, sociétés, institutions ou lieux mentionnés est proposée dans l'index.

Il nous reste, aimable coutume, à remercier.

En premier lieu l'Ecole polytechnique fédérale, sa Direction et sa Commission de recherche, qui ont financé le long travail de dépouillement, de sélection et de préparation des documents ; et le Fonds national suisse pour la recherche scientifique, qui supporte les frais d'édition. Nos collègues de la Commission nationale pour la publication des Documents Diplomatiques Suisses nous ont encouragés, conseillés, entourés - mais nous ont garanti la plus bienveillante des libertés.

Ensuite, tous ceux qui de près ou de loin nous ont aidés de leur savoir et de leur temps: le personnel des Archives fédérales; nos collègues de l'Institut d'histoire à l'EPFZ, H. W. Tobler, K. Urner, S. Winkler ainsi que Mme M.-C. Däniker - et notre inestimable secrétaire Mlle Y. Angst. M. Marc Perrenoud - opportunément mis à notre disposition par le Fonds national de la recherche scientifique - a mis sa compétence et l'expérience acquise en préparant le volume XV au service d'une révision finale de notre manuscrit; il a veillé en outre avec soin sur l'impression de l'ouvrage. H. R. Hegi et surtout Mme U. Ackmann-Bodenmann ont relu les textes en allemand, Mme C. Krüttli-Tüscher les quelques textes en anglais.

Enfin, nos futurs lecteurs. Nous souhaitons qu'ils trouvent à feuilleter ce livre le même intérêt que nous avons pris à le réaliser. La même joie, allais-je dire. Mais saurions-nous exprimer de la joie devant tant d'angoisses et de douleurs que ce livre reflète, celles des années 1939 et 1940?

Zurich, janvier 1990

Jean-François Bergier
André Jäggi