

Vol. 15 (1943-1945), 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

Le présent volume, le XVe et dernier de la série réservée aux Documents diplomatiques suisses (1848-1945), couvre la période qui s'étend du 8 septembre 1943 au 8 mai 1945. Ces dates sont d'importance essentielle pour la première, décisive pour la seconde puisqu'il s'agit de l'annonce de la capitulation de l'Italie d'une part, de la fin des hostilités en Europe, de l'autre.

Comme il demeure aisé de l'imaginer, la documentation reposant aux Archives fédérales atteint des dimensions redoutables qui contraignent les chercheurs à des choix difficiles, voire délicats. Au cours de la guerre, elle tend à s'accroître, en raison des tâches nouvelles qui incombent à la Confédération et des restructurations de l'Administration centrale. Notre sélection s'est opérée en fonction des directives qui ordonnent la collection comme aussi de critères spécifiques définis par la situation et la position de notre pays face à l'affrontement européen et mondial en évolution. Conformément à la règle adoptée, nous n'avons pas tenu compte de parutions parallèles, donc de documents déjà connus pour les mêmes années. C'eût été porter préjudice à la cohésion interne du volume qui, en dépit de ses réductions, prétend offrir au lecteur une entité dont les différentes parties, s'appuyant les unes sur les autres, s'efforcent de s'éclairer réciproquement. Notre publication, cela va sans dire, ne remplace pas d'autres parutions, relativement nombreuses, notamment celles d'Edgar Bonjour. Au cours de la période étudiée, la volonté des autorités fédérales demeure déterminée par la politique de sauvegarde de l'indépendance nationale doublée de l'affirmation d'une neutralité armée, les deux composantes apparaissant indissociablement liées. S'ajoutent, bien sûr, les obligations et préoccupations découlant des problèmes de ravitaillement de la survie de l'industrie et du commerce, de la représentation des intérêts étrangers, des œuvres d'entraide. Bref, la panoplie d'un héritage des années de guerre qui ont précédé, mais modifiée par l'évolution dramatique des données nouvelles, aux plans stratégique, militaire, politique, économique, diplomatique, voire humain.

L'année 1943, on le sait, en raison des revers subis par la Wehrmacht, notamment sur le front russe, voit s'affaiblir la menace d'une opération offensive contre la Suisse. Mais la capitulation italienne semble remettre tout en cause. Dès l'instant où l'armée allemande contrôle le nord de la péninsule, notre pays connaît les aléas, les incertitudes, voire les pressions liés aux liaisons ferroviaires, au transit, au passage des marchandises, du matériel, des hommes. La tension sera d'autant plus sérieuse que l'espace aérien de plus en plus est violé, non sans atteintes graves et meurtrières, par l'aviation alliée. L'année 1944, il est vrai, voit le débarquement en Normandie qui, contrairement à ce que redoutait le haut commandement de notre armée, signifie un soulagement. Point un allègement toutefois, dans la mesure où la progression de la 1^{er} armée française, venue de Provence, et longeant nos frontières, au découpage tourmenté, aurait pu entraîner des incidents à la fois diplomatiques et militaires qui heureusement ne se sont pas produits.

Les documents retenus concernent, en premier lieu, la politique générale et la doctrine de la neutralité. A ce propos, les pièces relatives aux séances des commissions fédérales compétentes apparaissent de poids dans la mesure où elles contiennent les exposés de Marcel Pilet-Golaz, Chef du DPF, faisant le point de la situation internationale, aux plans diplomatique, politique, économique et militaire, et rapportant les interprétations, voire les décisions du gouvernement à leurs sujets. Quant aux relations bilatérales, elles s'appliquent à vingt-cinq pays, à des degrés divers, bien entendu. Comme on pouvait s'y attendre, l'Allemagne continue à tenir une place prépondérante, mais qui dès juin

1944 va en diminuant, alors que celle occupée par les Etats-Unis d'Amérique ne cesse de croître. Les rapports avec la Grande-Bretagne prouvent, une fois de plus, la compréhension, voire la bienveillance témoignée par cette puissance envers la Suisse. Ceux entretenus avec la France demeurent plus contrastés, en raison de la présence à la fois du régime de Vichy et du gouvernement provisoire de la France libre. Difficultés comparables avec l'Italie, encore que plus aiguës par moments, vu la proximité territoriale immédiate de la République néo-fasciste contrôlée par les Allemands. On se gardera d'oublier, à la fin de la période traitée, la tentative avortée d'établir des relations diplomatiques avec l'Union soviétique, qui entraîne la démission de notre «ministre des Affaires étrangères» et son remplacement, avec entrée en fonction le 1er février 1945, par le Conseiller fédéral Max Petitpierre, soucieux d'introduire dans nos échanges avec l'étranger, l'application de la formule «neutralité et solidarité».

La politique humanitaire, au cours de ces derniers vingt mois de guerre, s'inscrit non seulement en négociations et démarches de plus en plus nombreuses, mais aussi dans une mutation des sensibilités. Face à l'afflux des réfugiés, internés ou prisonniers de guerre, l'opinion publique, comme celle des autorités, évolue. La vérité enfin connue sur les camps de concentration entraîne l'application d'une attitude plus compréhensive envers les Juifs. Les rapports avec le Comité international de la Croix-Rouge s'intensifient. Les œuvres d'entraide internationale s'organisent, pas seulement pour règlement des problèmes urgents et immédiats, mais aussi en prévision de l'après-guerre. Au plan militaire, la forte volonté du général Guisan continue à s'affirmer et à présider aux débats qui, face au Conseil fédéral parfois sont ardues. La progression des armées alliées, en direction de nos frontières, nécessite un assouplissement du dispositif central axé sur la défense du réduit alpin et entraîne des prises de contact notamment avec le général de Lattre, commandant en chef de la 1^{er} armée française.

Dans le domaine économique, la politique extérieure de la Suisse est dominée depuis l'automne 1943 par les problèmes que pose le rééquilibrage des relations avec les deux camps belligérants. Dans la foulée de la victoire, les exigences alliées se font de plus en plus pressantes: arrêt des avances de *clearing* à l'Allemagne, réduction des livraisons à l'Allemagne, interruption du transit Nord- Sud et Sud-Nord, fin des achats d'or de la Banque nationale suisse à la *Reichsbank*, interruption des services rendus par les banques privées suisses au *Reich* - toutes prestations qui assuraient à la Suisse une certaine immunité et les bases de sa survie économique. D'où pour les autorités suisses une tâche redoutable: il s'agit, tout en donnant satisfaction aux Alliés, de concilier leurs exigences avec les principes et l'esprit de la neutralité; il s'agit aussi de ne pas tendre exagérément les relations avec le *Reich*, militairement dangereux jusqu'à l'été 1944, et d'éviter une rupture brutale avec l'économie allemande; il s'agit enfin de préserver dans la mesure du possible la liberté du marché des changes et des transactions financières, gages de la valeur du franc et du maintien du commerce extérieur.

A ces difficultés s'ajoutent celles causées par les exigences «positives» des Alliés: ceux-ci demandent que la Suisse leur fasse des avances massives de francs, avances qu'ils destinent à trois utilisations: la défense de leurs intérêts en Allemagne et dans l'Europe occupée - défense assumée par la Suisse -, le financement de leurs services secrets en Europe et l'achat de produits suisses. Le franc, déjà seule possibilité pour l'Allemagne de se procurer des devises, devient en quelque sorte la monnaie internationale par excellence. Mais ces avances aux Alliés posent à la Suisse de redoutables problèmes: génératrices d'inflation, elles menacent de désorganiser complètement le marché interne

helvétique; en outre, elles nécessitent, pour pouvoir être digérées, la poursuite des achats d'or à la *Reichsbank* - ce dont les Alliés précisément ne veulent pas.

On conçoit la difficulté à définir une politique au milieu de tous ces obstacles et contradictions. Aussi les heurts sont-ils fréquents entre acteurs suisses: Gouvernement, services de l'administration, Banque nationale et associations représentant l'économie. Au fil de ces heurts, deux pouvoirs s'affirment: celui de la Banque nationale d'une part, dont le rôle international grandissant et les responsabilités conjoncturelles croissantes font un interlocuteur privilégié du Gouvernement et mettent en position de force face aux banques privées; celui du Gouvernement et de l'administration d'autre part, qui interviennent de plus en plus directement dans l'économie. En matière de relations extérieures, ces deux pouvoirs entrent en concurrence, voire en conflit: c'est ce que montre l'épisode des avances aux Alliés, qui voit Banque et Département politique défendre des points de vue antagonistes: la Banque attachée aux seuls aspects monétaires et conjoncturels de la question, le Département sensible à ses retombées politiques. Dans ces circonstances, l'unité de la politique extérieure reste difficile à établir, ce qui constitue un problème majeur.

Les documents rassemblés illustrent finalement l'extraordinaire difficulté pour un petit pays dont les circonstances de la guerre ont fait la clé de voûte du système monétaire et financier international à gérer cette situation.

Aux documents datant de la période septembre 1943 - mai 1945, nous avons ajouté quelques pièces postérieures, qui dressent un bilan ou permettent de se faire une idée synthétique des problèmes de la période traitée.

Il nous reste à remercier tous ceux qui ont rendu possible la réalisation de ce volume: nos collaborateurs tout d'abord: Roland Blättler, Catherine Krüttli et Marc Perrenoud, qui ont dû se battre avec une documentation tentaculaire; les Archives fédérales ensuite, qui nous ont offert des conditions de travail idéales; le Fonds national suisse de la recherche scientifique enfin, sans l'aide financière duquel l'entreprise n'aurait pu être menée.

LOUIS-EDOUARD ROULET ET PHILIPPE MARGUERAT