

E 2800(-)1967/61/65
[DoDiS-321]

*Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre,
lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l'étranger¹*

Berne, 12 septembre 1947

Pendant longtemps, la Suisse s'est sentie protégée par sa neutralité. Elle avait été reconnue par ses voisins, confirmée par eux. Et, bien que les traités ne fussent plus considérés comme les liant par les Etats qui les avaient conclus, notre pays n'avait pas été lui-même victime d'une de ces violations des engagements pris dont presque tous les Etats européens eurent à pâtir si cruellement, déjà pendant la guerre de 1914 à 1918, puis surtout pendant la dernière guerre. Membre de la Société des Nations, nous y pûmes entrer en faisant admettre notre statut de neutralité, avec quelques concessions, en particulier sur la notion même de neutralité². C'est, en effet, de 1920 que date la distinction entre neutralité intégrale et neutralité différentielle. Cette distinction était nécessaire – et l'on ne peut que se féliciter de l'habileté avec laquelle nos négociateurs et nos représentants, en 1919 et 1920, puis en 1938, ont passé de la neutralité sans qualificatif à la neutralité différentielle, pour revenir de la neutralité différentielle à la neutralité intégrale, dix-huit ans plus tard³. Je pense qu'ils ont ainsi à deux reprises sauvé la neutralité, et en 1938 contribué à ce que notre pays échappe à la dernière guerre.

Si utiles que soient ces distinctions – et si nécessaires qu'elles aient été – je crois qu'il faut en limiter l'usage, parce qu'elles comportent un danger: a) elles

1. *Chaque année, les Ministres de Suisse à l'étranger se réunissent pour une journée de discussion sur la politique extérieure de la Suisse. Le texte publié ci-dessous a été remanié pour les exposés de M. Petitpierre devant les Commissions des Affaires étrangères; devant celle du CN, le 16 septembre 1947, cf. E 2800(-)1967/60/1, devant celle du CE, le 18 septembre 1947, cf. E 2800(-)1967/60/4.*

2. *Cf. DDS, vol. 7, table méthodique: II. La Suisse et la Société des Nations et DDS, vol. 8, table méthodique: I. La Suisse et la Société des Nations.*

3. *Cf. DDS, vol. 12, table méthodique: I. La Suisse et la Société des Nations. 1. Le retour de la Suisse à la neutralité intégrale.*

ne correspondent pas à une réalité permanente, et b) elles sont de nature à induire en erreur.

a) Une neutralité intégrale est une neutralité impossible, et une neutralité différentielle n'est plus la neutralité.

La neutralité intégrale implique une réserve absolue à l'égard de deux belligérants: une absence totale de parti pris en faveur ou contre l'un ou l'autre. Nous avons toujours nous-mêmes – et là-dessus gouvernement et opinion publique ont été constamment d'accord malgré les divergences qui se sont produites pendant la guerre sur l'étendue de la liberté de la presse – distingué entre la neutralité de l'Etat, la neutralité officielle, et celle de l'individu: nous avons toujours répudié l'idée d'une neutralité morale qu'on voulait nous faire admettre. Sur un autre plan, nous avons été contraints par les circonstances, pendant la guerre, d'ouvrir des crédits substantiels à un des belligérants: c'était une condition d'existence, et de l'autre côté nous avons trouvé la compréhension nécessaire pour qu'on ne nous en tienne pas rigueur. Ces crédits et les livraisons de matériel de guerre et d'autres produits qu'ils ont permis de faire ont contribué à l'effort de guerre d'un des belligérants. Non seulement nous étions sortis de la neutralité intégrale, mais encore, ce faisant, nous dérogeons au principe de la neutralité tout court. La doctrine, aussi bien française qu'allemande, considère comme contraire à la neutralité l'ouverture de crédits à un belligérant.

Quant à la neutralité différentielle, elle implique que, dans certaines éventualités, l'Etat neutre ne respecte plus certaines des obligations attachées en principe au statut de neutralité. Dans certains secteurs, cet Etat est: ou autorisé ou tenu d'accomplir des actes que la neutralité lui interdirait.

b) Ces distinctions sont, d'autre part, de nature à induire en erreur. Et il n'y a aucun doute qu'aujourd'hui déjà, elles ont eu cet effet, en ce sens qu'une confusion se produit, dans notre opinion publique, sur la notion de neutralité. On donne à la neutralité un sens et une portée beaucoup trop larges, ce qui est contraire à notre intérêt et ce qui, un jour ou l'autre, peut se retourner contre nous et paralyser notre action dans la vie internationale. La neutralité doit nous inspirer la prudence: elle ne doit pas nous conduire à l'abstention et nous condamner à la passivité, ce qui pourrait devenir mortel pour notre pays. Sans compter que, si nous donnons nous-mêmes une interprétation extensive à la notion de neutralité, cette interprétation pourrait être invoquée contre nous.

Je crois donc que nous devons éviter soigneusement de vouloir renforcer les affirmations de notre volonté de neutralité par des expressions comme «intégrale» ou «absolue», qui appartiennent à un passé récent, et en revenir sur le fond, dans la mesure du possible, à la notion classique de la neutralité, qui est liée au fait de la guerre.

Je dis dans la mesure du possible, parce que je ne méconnais pas deux faits: l'un, c'est que la guerre aujourd'hui ne consiste plus seulement en un échange de coups entre les belligérants, mais qu'elle est devenue totale, et qu'il y a une neutralité économique comme il y a une guerre économique; l'autre, c'est que le monde vit actuellement dans un état qui n'est ni la paix ni la guerre, mais qui est plus près de la guerre que de la paix, ce qui limite nos possibilités d'action.

Nous nous trouvons aujourd'hui, me semble-t-il, dans une situation entièrement nouvelle pour nous, et sans précédent dans les six siècles et demi de notre histoire. Cette situation, qui se préparait depuis la fin de la guerre, a été en quelque sorte consacrée par la rupture de la Conférence de Paris le 2 juillet dernier, et par l'opposition faite par l'URSS à l'acceptation par la Tchécoslovaquie et les autres Etats de l'Est européen de l'invitation franco-britannique à assister à la conférence qui devait traiter du plan Marshall⁴.

Jusqu'en 1939, nous avons été entourés d'Etats qui se faisaient équilibre les uns aux autres. Notre neutralité était un des éléments de cet équilibre et donnait à notre pays sa position naturelle dans le concert européen. Après la guerre de 1914-1918, la politique européenne des USA a été l'abstention et celle de l'URSS l'effacement. Les pays européens ont donc pu continuer à faire de la politique entre eux, ce qui revient à dire à se disputer entre eux, sans que personne se mêlât de leurs affaires.

En 1940, première rupture au profit passager de l'Allemagne, maîtresse du continent.

De 1945, fin de la guerre, à aujourd'hui, s'est créée peu à peu, mais inexorablement, une situation nouvelle, qu'il est superflu de décrire. Ce qui pour notre pays, me paraît important, c'est que l'Europe – ou plus exactement des Etats de l'Europe – a perdu la maîtrise de son destin, c'est que son existence ne dépend plus d'elle-même, mais qu'elle est là, impuissante et divisée, entre les USA et l'URSS. Une partie de l'Europe – des Etats de l'Europe – a déjà perdu son indépendance. D'autres sont le terrain de luttes entre les deux blocs: France et Italie. Pour le moment, ces deux pays restent attachés à l'Occident, mais leurs difficultés intérieures peuvent avoir des conséquences imprévisibles.

Il est très facile de dire: il y a un bloc oriental et un bloc occidental en voie de formation. La neutralité suisse, une fois de plus, est justifiée. Nous allons rester entre les deux, amis de tout le monde.

Le problème me paraît plus compliqué, parce qu'aujourd'hui, l'avenir de la Suisse est lié au destin de l'Europe. C'est ce qui me semble nouveau: la Suisse n'est plus un pays poursuivant sa vie propre au milieu d'autres pays, mais elle risque de devoir partager le sort commun des Etats européens. Elle ne peut donc plus, comme elle l'a fait pendant des siècles, avec succès, se désintéresser et rester à l'écart des difficultés et des luttes qui divisent les autres Puissances.

Nous ne pouvons nous dissimuler que des questions très graves peuvent se poser à nous dans les années qui viennent, surtout si la crise actuelle aboutit à une nouvelle guerre. L'armée suisse est aujourd'hui la seule armée en Europe occidentale et il est à peu près certain que, si l'armée soviétique envahissait le continent, elle ne rencontrerait ni résistance, ni volonté de résistance, ni possibilité de résistance en France et en Italie. Je voudrais laisser de côté ces éventualités et rechercher plutôt quelle doit être la ligne générale de notre politique dans l'état actuel de la vie internationale.

4. Cf. N° 6 dans le présent volume.

Nous devons demeurer fidèles à la neutralité, c'est-à-dire répudier toute idée d'un rattachement à un bloc politique.

En revanche, pouvons-nous rester en dehors des tentatives qui s'accomplissent pour chercher à organiser l'Europe, ou devons-nous nous associer à ces tentatives? La difficulté est qu'il y a deux Europes: l'une déjà organisée sous la contrainte soviétique, au moins partiellement, et l'autre, dont nous faisons partie géographiquement et historiquement, et qui doit s'organiser. Une seconde difficulté, s'est que toute tentative d'organisation de cette Europe occidentale se heurte à l'opposition soviétique, qui y voit une menace pour elle. Il y a une troisième difficulté. C'est que, pour sa reconstruction, l'Europe occidentale a besoin du concours américain, et que ce concours ne saurait être absolument gratuit et désintéressé.

Nous sommes donc placés devant cette alternative:

ou bien nous participons aux efforts qui s'accomplissent en vue de refaire l'Europe, qui sera l'Europe occidentale aussi longtemps que les Etats de l'Est ne s'associeront pas à cette action – et nous courons le risque de devenir suspects à l'URSS, qui veut confondre relèvement de l'Europe et diplomatie du dollar, et de nous exposer au reproche d'avoir opté pour les USA contre l'URSS, et par conséquent d'être sortis de la neutralité;

ou bien nous nous abstenons, en invoquant notre neutralité ou en ne l'invoquant pas, et nous prenons volontairement l'attitude que les Etats de l'Est ont été obligés de prendre. Il peut y avoir là un double danger: économiquement, celui de rester en dehors d'une organisation dont pourrait dépendre un jour notre ravitaillement en produits de première nécessité et en matières premières; politiquement, celui d'être isolés des pays avec lesquels nous avons le plus d'affinités.

En acceptant l'invitation à assister à la Conférence de Paris, nous nous sommes prononcés pour le premier terme de l'alternative, en faisant les réserves nécessaires.

Mais cette Conférence de Paris n'est qu'un premier pas dans une direction. Je ne pense pas qu'on en reste là. Les USA paraissent beaucoup moins décidés à fournir des dollars à l'Europe qu'à essayer d'organiser l'Europe selon leurs vues, qui ne sont d'ailleurs pas déraisonnables, en subordonnant leur aide à des conditions.

Il y a trois jours, au moment où la Conférence de Paris allait terminer ses travaux, le Gouvernement USA a fait une démarche auprès du Gouvernement des seize Etats représentés à la Conférence, pour demander à celle-ci de reprendre le rapport élaboré et de traiter neuf points précis⁵. Je n'entre pas dans le détail: on vous parlera du plan Marshall et de la Conférence de Paris cet après-midi. Mais il est clair que les USA – et on les comprend, et on doit probablement même leur en savoir gré – en cherchant à organiser l'Europe économiquement, veulent l'empêcher de devenir la proie du communisme: ils ont donc une arrière-pensée politique et antisoviétique. Le succès des efforts américains et les conséquences politiques de l'aide américaine

5. Cf. N° 24 dans le présent volume.

dépendent dans une large mesure de l'évolution de la politique intérieure en France et en Italie.

En somme, il y a aujourd'hui – et c'est la tragédie de l'Europe – deux politiques qui s'opposent en Europe: une politique américaine qui, quelles que puissent être les arrière-pensées des USA, a au moins le mérite de tendre au relèvement du continent, et une politique soviétique inspirée du désir de maintenir l'Europe dans l'état de faiblesse et de division qui assurera la suprématie russe et permettra à l'URSS d'atteindre ultérieurement certains objectifs permanents de sa politique extérieure.

Dans une Europe coupée en deux, il n'y a plus de politique européenne indépendante possible. Il n'y a plus même en Europe une puissance assez forte pour essayer de pratiquer une telle politique.

Quoi que nous fassions ou que nous ne fassions pas, nous servons, au moins indirectement les intérêts de l'une de ces politiques et nous pouvons à la longue nous attirer l'hostilité de l'un ou de l'autre Etat intéressé. Nous pouvons même, à un moment donné, nous trouver dans une situation difficile à l'égard des pays de l'Europe qui sont moralement et politiquement le plus près de nous, et nous trouver isolés, non seulement politiquement, mais aussi économiquement.

Comment est-ce que nous pouvons, dans cette situation nouvelle, pratiquer notre politique de neutralité?

Je pense que notre intérêt bien compris et à longue échéance (durable) est de nous associer (activement) aux actions qui tendent à une organisation économique de l'Europe occidentale. Nous devons être présents aux conférences qui ont pour tâche de discuter des intérêts communs des pays qui font partie de cette Europe; même si cela n'apparaît pas encore clairement aujourd'hui, il y a des intérêts communs de l'Europe dont il faudra bien prendre conscience un jour. Ce faisant, nous nous distançons de l'URSS et des Etats dits satellites. Mais nous rendons peut-être service à certains d'entre eux, qui voudraient se rapprocher de l'Occident. Et nous devons à tout prix garder le contact avec tous les Etats de l'Est. On ne peut évidemment exclure l'éventualité où, du côté américain, on chercherait à nous contraindre de couper les relations économiques avec l'Est, – mais nous n'en sommes pas là.

Ces quelques considérations sont un peu schématiques: la réalité est plus nuancée. Mais leur but est de vous expliquer pourquoi je vous ai proposé le sujet de discussion qui figure à l'ordre du jour.

Il ne suffit pas d'affirmer notre neutralité. Il s'agit de rechercher comment la politique de neutralité peut être adaptée aux circonstances actuelles.

Permettez-moi de dire encore quelques mots de questions dont nous avons discuté l'an dernier ou qui se posent aujourd'hui.

Tout d'abord, nos relations avec les Nations Unies⁶.

Je considère aujourd'hui que notre accession aux Nations Unies est un problème secondaire et inactuel. Notre opinion publique y serait hostile. D'autre part, notre absence des Nations Unies présente plus d'avantages que d'inconvénients. Elle nous permet de pratiquer une politique de neutralité

6. Cf. *table méthodique du présent volume*: La Suisse et l'ONU.

plus efficace que nous ne pourrions le faire au sein des Nations Unies. Le seul intérêt que nous aurions à entrer dans les Nations Unies serait d'obtenir une nouvelle fois une reconnaissance expresse de notre statut de neutralité. Mais le problème n'est pas mûr.

Il est intéressant de noter d'ailleurs que notre absence des Nations Unies n'a pas empêché Genève de redevenir le centre européen de la vie internationale et des Nations Unies elles-mêmes. Bien plus, nous avons enregistré cette année, dans le domaine des Unions internationales, deux succès, en obtenant que le siège de l'Union postale universelle et surtout celui de l'Union internationale des télécommunications, que son Directeur considérait comme perdu, restent fixés en Suisse, malgré le désir avoué des USA de les faire transférer chez eux⁷.

Je crois que nous devons persévérer dans la voie où nous nous sommes engagés en 1946 et adhérer dans la mesure du possible aux organisations techniques et humanitaires dépendant des Nations Unies, malgré les conséquences financières souvent lourdes d'une adhésion. La question va se poser pour l'Organisation internationale des réfugiés. Nous nous heurterons à une certaine opposition au Parlement.

La question est pendante pour les deux institutions de Bretton Woods: Fonds monétaire international et Banque internationale de reconstruction. Jusqu'à présent, nous avons eu une attitude très réservée, voire négative⁸. Nous examinons maintenant la possibilité d'autoriser la Banque internationale de reconstruction à émettre en Suisse une tranche d'un emprunt obligataire. Le succès de cette émission est d'ailleurs douteux.

Tout en demeurant en dehors des Nations Unies, nous devons chercher à garder avec elles un contact permanent, non seulement à Genève, mais aussi à son siège aux USA (Lake Success). J'envisage l'envoi là-bas d'un représentant permanent, du rang de Conseiller de légation, qui serait rattaché à notre Légation de Washington, et qui pourrait suivre sur place les travaux du Conseil de sécurité et surtout ceux du Conseil économique et social. En outre, un observateur du rang de ministre pourra suivre, avec son collègue de Washington, une partie de l'Assemblée générale, qui s'ouvrira le 16 septembre.

Il y aura un autre terrain, sur lequel, à mon avis, nous devons poursuivre notre activité et sur lequel nous avons des atouts à jouer: c'est celui de l'entraide humanitaire⁹. La liquidation du Don suisse est envisagée pour le 30 juin 1948¹⁰. Les crédits nécessaires pour poursuivre son activité jusque-là doivent être votés par les Chambres encore ce mois. Mais je vais plus loin et me demande si nous ne devons pas étudier la création d'une institution permanente, une espèce de Croix-Rouge pour le temps de paix, à laquelle la Confédération devrait donner son appui. Tout en me rendant compte des

7. Cf. *table méthodique du présent volume*: La Suisse et les organisations spécialisées des Nations Unies.

8. Cf. N° 3 dans le présent volume, en particulier la note 12.

9. Cf. N° 12 dans le présent volume. Cf. aussi *table méthodique du présent volume*: Documentation générale sur les activités humanitaires.

10. Cf. E 2001(E)-/1/147-149 et 153-154.

objections qu'on peut faire à la réalisation d'une telle idée, je pense qu'elle mérite au moins d'être étudiée.

Mais il y a un autre élément de notre politique internationale dont l'affaiblissement me donne de vives inquiétudes: c'est le CICR. Il y a là un redressement sérieux à opérer et dans le courant de l'année prochaine il y aura une lutte à soutenir; et dans cette lutte, il faut que nous puissions compter sur votre concours actif. Les positions du CICR sont sérieusement menacées par la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge, dans laquelle la Croix-Rouge américaine a une influence prépondérante. Dans ce domaine comme dans d'autres, les Américains ont des tendances hégémoniques, et ils ont trouvé une alliée dans la Croix-Rouge suédoise et son Président. Il semble que la Suède cherche à préparer le rôle qu'elle pourrait jouer dans une prochaine guerre, pour se mettre à l'abri, en obtenant une délégation de pouvoirs de la Ligue, celle-ci s'étant substituée au CICR. L'activité du CICR étant un des éléments fondamentaux de notre politique de neutralité, il nous faut à tout prix lui redonner vie, ce qui malheureusement ne dépend que partiellement de nous¹¹.

Les tâches que le Département politique aura à accomplir dans les années qui viennent seront encore difficiles. J'espère que, grâce à une collaboration étroite et confiante entre le Département et les chefs de mission, nous en viendrons ensemble à bout.

11. Cf. Nos 27 et 44 dans le présent volume.