

Claude Altermatt

LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE
DE LA SUISSE

PENDANT LA GUERRE FROIDE

COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

1

LA NEUTRALITÉ SUISSE DANS L'EUROPE DIVISÉE ENTRE L'EST ET L'OUEST DE 1947 À 1961

Dans l'immédiat après-guerre, la diplomatie suisse resta d'abord à l'écart des enceintes de la politique internationale. Ce maintien de la position de repli observée pendant la Seconde Guerre mondiale ne gênait au fond personne. Contrairement à ce que l'on avait observé en 1919/20, une participation active de la Suisse n'était plus sollicitée. Néanmoins, Berne parvint à se mettre peu à peu en avant, parmi les autres nations, à partir des années 1960, et se donna un rôle fort utile et apprécié vers la fin de la période de la Guerre froide. La place qu'elle sut se tailler dans les relations internationales, au cours des années 1980, dépassait de loin le poids du pays dans le monde.

Cette évolution est surprenante. L'on pouvait s'attendre à ce que la Suisse, en retrait et mise de surcroît à l'index en raison des rapports parfois étroits et compromettants qu'elle avait entretenus avec le III^e Reich, ne tombe soit dans l'insignifiance, soit, pire encore, en disgrâce.

En effet, après la conflagration mondiale, la neutralité ne bénéficiait d'aucune sympathie. Les quelques Etats qui avaient défendu leur neutralité jusqu'à la fin des hostilités étaient considérés comme ayant récusé toute solidarité avec la communauté internationale. C'est lors de l'élaboration de la Charte de l'ONU, au printemps 1945, que ce jugement se manifesta de la manière la plus patente. On était bien loin des lendemains de la Première Guerre mondiale. La Suisse subissait donc, de la part des puissances victorieuses, un traitement fort différent de celui qui lui avait été réservé 26 ans auparavant : pas d'invitation à participer aux travaux des Nations Unies en gestation, maintien du blocage des avoirs suisses aux Etats-Unis jusqu'en 1946, et dans les pays

alliés des listes noires, où figuraient les entreprises suisses ayant eu des échanges commerciaux avec le III^e Reich. La méfiance était grande par ailleurs du côté communiste, où la puissance hégémonique, l'URSS, n'avait consenti à établir des relations diplomatiques avec la Suisse qu'en 1946. Au début de l'époque où nous entrons ici, on se trouvait en quelque sorte dans la phase des premières fréquentations – fort timides – entre Berne et Moscou.

Or, en dépit de ces nuages, Berne parvint à jouer, au cours de l'époque de la Guerre froide, un rôle particulier et idoine. La Suisse évita du coup l'isolement que l'on pouvait redouter en 1945/46. Quant à la neutralité, elle put non seulement être maintenue, mais elle connut de surcroît un renouveau au cours des années 1950.

L'ACCORD DE WASHINGTON SUR L'OR ALLEMAND

La confrontation Est-Ouest allait de pair avec la crainte permanente d'une troisième guerre mondiale – nucléaire cette fois. Ces conditions présentaient peut-être l'avantage d'offrir aux diplomates suisses l'occasion d'être actifs et de rendre discrètement des services aux autres Etats. Mais qu'en était-il de la tâche primordiale de la diplomatie, la défense des intérêts du pays à l'étranger ?

Ce fut d'abord ce souci-là qui mobilisa les énergies à Berne. A peine les hostilités terminées, il s'agissait de régler de multiples problèmes, notamment les intérêts matériels de citoyens suisses qui avaient été lésés dans les Etats en guerre. Mais bien d'autres dossiers étaient brûlants, en particulier celui du commerce de l'or avec Berlin et des avoirs allemands bloqués en Suisse. Les négociations entre la Suisse et les trois alliés – agissant au nom de quinze autres Etats vainqueurs – aboutirent à un document diplomatique de grande portée: l'accord de Washington du 25 mai 1946. En contrepartie d'un versement suisse de 250 millions de francs – effectué par Berne en 1947 –, les Alliés déclarèrent « qu'en acceptant ce montant ils renoncent,

pour eux-mêmes et pour leurs Banques d'émission, à toutes revendications contre le Gouvernement suisse ou la Banque nationale suisse relatives à l'or acquis par la Suisse de l'Allemagne pendant la guerre». Les avoirs bloqués par le Conseil fédéral et appartenant à des Allemands résidant en Allemagne seraient liquidés et le produit bonifié irait à 50 pour cent à la Suisse et à 50 pour cent aux trois alliés occidentaux. Quant aux propriétaires, ils recevraient une indemnité en monnaie allemande. Les Alliés supprimèrent les fameuses «listes noires» où figuraient les entreprises suisses qui avaient entretenu des relations d'affaires avec l'Allemagne nazie.

Face à la puissante coalition des vainqueurs occidentaux et tenant compte des rapports de force, la diplomatie helvétique, en première ligne l'ancien ministre de Suisse à Vichy, W. Stucki, avait obtenu là, au terme de cette négociation difficile, un résultat remarquable, même si, en Suisse, l'opinion publique se plaignait des concessions excessives que la délégation helvétique avait dû accepter. Hormis la liquidation des avoirs allemands, tout ce dossier se trouva réglé en 1948. La Suisse pouvait envisager la confrontation Est-Ouest, qui se dessinait clairement, sans avoir de différends majeurs avec le bloc occidental.

LA RÉPARATION DES DOMMAGES SUBIS PAR LES SUISSES

Les autres activités des diplomates portaient sur le dédommagement des intérêts suisses lésés par la guerre. On cherchait également à obtenir le remboursement des créances suisses gelées par des mesures de blocage ou par les réformes monétaires de certains Etats plongés dans une situation économique difficile. Pour les négociateurs helvétiques il s'agissait ni plus ni moins que «d'obtenir des dérogations en faveur des ressortissants suisses qui sont dépourvus de moyens d'existence dans leur propre pays». En octobre 1947, un rapport interne du Département politique fédéral (DPF), comme on appelait alors le Département fédéral des affaires étrangères, évaluait à une somme de 2,3 milliards de francs les dommages de guerre tou-

chant la propriété suisse à l'étranger (destructions, pillages, réquisitions).

Dans ces pourparlers parfois fort complexes, les diplomates ne négociaient pas seuls. En effet, Berne incorporait dans ces missions des industriels, des banquiers, des hommes politiques et des dirigeants d'organisations professionnelles, qui côtoyaient les hauts fonctionnaires du DPF et du Département fédéral de l'économie publique (DFEP). C'était là une ancienne pratique.

Les efforts du gouvernement fédéral portaient également sur le remboursement des frais causés par l'internement de militaires étrangers en Suisse. Cette revendication concernait surtout la France. A cet égard, on pouvait invoquer les précédents de 1870/71 et de 1914/18, ainsi que le droit des gens qui accorde à l'Etat neutre le droit de remboursement de l'ensemble des frais que lui cause la prise en charge de soldats étrangers sur son sol.

De longues négociations s'ensuivirent pour obtenir gain de cause et récupérer l'argent dû, alors que la France, principal débiteur, se débattait dans d'énormes difficultés économiques.

PETITPIERRE FACE À L'EUROPE COMMUNISTE : CONFRONTATION IDÉOLOGIQUE, MENACES MILITAIRES, AVOIRS EN DÉSHÉRENCE ET INDEMNISATIONS

Grâce à un réseau de légations assez dense et par le talent de quelques excellents diplomates, le DPF était bien informé de l'évolution de la situation dans les Etats et territoires sous contrôle de l'URSS. A Moscou, une légation avait été installée en 1946. Même à Berlin-Est, Berne disposait d'un bureau.

On ne fut guère surpris de voir les communistes s'emparer progressivement du pouvoir. Un rapprochement entre les deux blocs en gestation était rapidement devenu illusoire. Dans cette logique de confrontation, la diplomatie helvétique entrevoyait un champ d'action. Ainsi Max Petitpierre, chef du DPF, c'est-à-dire ministre des affaires étrangères, confiait-il en novembre 1947 que « les petites nations, telles que la Suisse, peuvent jouer un

rôle utile en ce sens qu'elles maintiennent certains liens, aussi ténus soient-ils, entre ces deux forces aux conceptions opposées. De tels liens, en empêchant une scission complète, seront peut-être un jour susceptibles de favoriser un rapprochement».

Trois mois plus tard, après le coup d'Etat de Prague de février 1948, événement majeur de la Guerre froide, Petitpierre fut pourtant saisi d'un doute. La neutralité était-elle vraiment défendable dans la confrontation entre le communisme et le monde occidental ? « Il m'arrive parfois, même souvent, avouait-il, de penser que la très grande réserve que nous impose notre politique traditionnelle de neutralité n'est plus supportable et que nous devrions prendre nettement position contre le communisme et déclarer publiquement, pour éclairer notre opinion, qu'il fait peser une menace mortelle sur notre pays. »

Quelques semaines plus tard, il se posait même avec pertinence la question suivante : comment la Suisse pouvait-elle espérer rester neutre entre les deux camps « alors qu'en fait, de par sa position anticommuniste, elle appartient déjà à l'un d'eux ? » Il n'hésitait donc pas à remettre en question le principe même de la neutralité entre deux systèmes antagonistes :

« N'est-ce pas une illusion de penser que l'on peut être contre le communisme, tout en restant neutre à l'égard d'un ou de plusieurs Etats dont le but est la destruction de tout ce qui n'est pas communiste ? »

Pratiquait-on à Berne un double langage ? Que penser de la neutralité dont on disait pour le public – suisse et étranger – qu'elle était utile, alors que le chef de la diplomatie se livrait à de telles interrogations ? Petitpierre, en vérité, ne persévéra pas dans ses doutes, car quelques mois plus tard, il défendait la neutralité sous un autre angle : « La neutralité est nécessaire à notre cohésion intérieure, car si nous étions acculés à choisir entre l'Amérique et le communisme, peut-être la majorité de la classe ouvrière, en cas de chômage, se prononcerait-elle pour le système communiste. »

Ce dernier argument surprend. Une telle menace sur la cohésion interne de la Suisse nous paraît très discutable. Envers l'extérieur cependant, la neutralité demeura cette valeur ajoutée à

laquelle la Confédération ne voulait en aucun cas renoncer. Elle lui attribuait une vocation universelle, puisque la Suisse se devait d'entretenir des « rapports décents avec tous les pays, bien qu'ils (les rapports) soient quelquefois, il est vrai, un peu hypocrites. Il est important que nous maintenions des contacts commerciaux avec l'Europe orientale ». Tel était le langage du chef de la diplomatie.

Un fait essentiel pour la politique étrangère suisse, c'est que l'URSS considérait cette forme de neutralité comme utile. Avec le recul, on peut confirmer que tel était bien le cas, car tout porte à croire que Moscou craignait l'alternative – que la Suisse, pays capitaliste et « bourgeois », rejoigne l'alliance militaire du monde occidental. L'OTAN était évidemment perçue comme la grande menace militaire pesant sur la partie de l'Europe et du monde que le Kremlin dominait.

DU PLAN MARSHALL AUX ACCORDS COMMERCIAUX AVEC L'EST

En vérité, il y avait quelques intérêts communs entre Berne et le monde communiste. En Suisse, les milieux politiques et économiques n'avaient pas abandonné leurs espoirs d'une relance des échanges économiques avec les pays de l'Est. Il s'agissait notamment de trouver des partenaires commerciaux pour remplacer le vide à l'exportation laissé par l'Allemagne détruite et occupée. En outre, on voulait diversifier les sources d'approvisionnement et ne pas dépendre trop exclusivement du bloc économique anglo-saxon. On espérait que le redressement de l'économie européenne, initié par le Plan Marshall, allait également toucher les économies ruinées des Etats tombés sous le contrôle de l'Armée rouge. Or Moscou et ses satellites refusèrent de se rallier à ce grand dispositif conçu par l'ancien général américain, devenu entre-temps secrétaire d'Etat du président Truman, c'est-à-dire son ministre des affaires étrangères. La Suisse, elle, accepta d'y participer, la neutralité n'ayant pas été considérée comme un obstacle.

En dépit de cette divergence et de la prise du pouvoir par les communistes dans tous les pays de l'Est, Berne et les Etats communistes négocièrent entre 1945 et 1950 des accords commerciaux. Signalons notamment celui qui fut signé en 1948 avec l'URSS. Confrontées aux mesures de nationalisations des dirigeants communistes, les entreprises suisses concernées avaient essayé d'obtenir directement des indemnités. Ces tentatives de négociations privées avaient abouti à des impasses. Le Conseil fédéral décida du coup de lier les échanges commerciaux au dossier des nationalisations. Sans remettre celles-ci en question, en leur principe, Berne voulait négocier une compensation des pertes subies. En effet, on ne saurait admettre, disait Berne, des expropriations sans indemnités. C'était contraire au droit des gens, référence constante des nombreux juristes du DPF qui veillaient avec soin à l'application de ses normes.

La Confédération s'est donc chargée des intérêts des Suisses frappés par ces nationalisations et « a cherché à obtenir des indemnités aussi élevées que possible », comme le conseiller fédéral Petitpierre n'hésitait pas à le déclarer publiquement en novembre 1951. Cette politique se révéla assez fructueuse, puisque Berne parvint à conclure des accords d'indemnisation avec la Yougoslavie (1948), la Pologne (1949), la Tchécoslovaquie (1949), la Hongrie (1950), la Roumanie (1951) ainsi qu'avec la Bulgarie (1954). Fin 1951, la Suisse avait recouvré des créances de quelque 54 millions de francs sur un montant global revendiqué de 274 millions. Un appréciable succès.

LE SERPENT DE MER DES AVOIRS EN DÉSHÉRENCE

Les accords avec la Pologne et la Hongrie touchaient aussi une autre matière délicate. Ils établissaient un lien entre les indemnités et les avoirs tombés « en déshérence », c'est-à-dire l'argent déposé en Suisse par des citoyens de ces deux Etats qui avaient été victimes de la guerre, du nazisme et de ce que l'on nomma plus tard la Shoah, l'extermination systématique des personnes d'origine juive en Europe. Dans un échange de

lettres entre la Suisse et la Pologne de juin 1949, dans un accord avec la Hongrie de juillet 1950 et avec la Roumanie d'août 1951, Berne assurait à ces gouvernements qu'elle respecterait les dispositions du droit privé international garantissant à leurs ressortissants un droit aux « successions vacantes ». Par conséquent, si des avoirs déposés dans les banques et institutions financières suisses étaient vraiment tombés en déshérence, ils pouvaient être réclamés par ces Etats, ou plus précisément par les régimes communistes. Or ceux-ci revendiquaient le droit de s'approprier des biens provenant de victimes de la Shoah.

Dans la mesure où ces garanties suisses furent rendues publiques, elles suscitèrent de vives protestations de la part des Alliés occidentaux, des administrateurs de biens privés suisses ainsi que des organisations juives.

Il est vrai qu'en 1946 et en 1952, la Suisse avait assuré aux puissances occidentales qu'elle allait examiner avec « bienveillance » la possibilité de mesures pour retrouver ces avoirs en déshérence et les restituer à qui de droit. Mais l'épineuse affaire n'avança guère. Au cours des années 1950, seule la diplomatie polonaise trouva le moyen de pousser la Suisse à des recherches pour identifier les comptes en question. En 1959, le DPF transmit à Varsovie une liste d'avoirs polonais vacants, mais sans les noms des propriétaires. En 1960, il vira à la Pologne la contre-valeur correspondante, soit le montant très modique de 6347 francs.

Au cours des années 1960, la Suisse fut confrontée à une deuxième vague d'interventions diplomatiques venant d'Europe centrale et de l'Est, relatives aux mêmes dossiers. Quelques événements nouveaux relançaient le débat : le procès d'Eichmann, en 1961 en Israël, et les débats qu'il suscita sur la Shoah ; l'arrêt fédéral « sur les avoirs en Suisse d'étrangers ou d'apatrides persécutés pour des raisons raciales, religieuses ou politiques », adopté le 20 décembre 1962, ainsi qu'une nouvelle série d'accords économiques conclus avec les pays du bloc soviétique.

Dans l'arrêt de 1962, les pays à régime communiste firent l'objet d'un traitement particulier. Le Département fédéral de justice et police estimait en effet qu'il n'y avait pas lieu d'entreprendre des recherches « derrière le rideau de fer ». Le Service

juridique du DPF avait, pour sa part, invoqué l'argument que ces recherches pouvaient, en raison des dispositions du contrôle des changes en vigueur dans les Etats communistes, nuire aux ayants droit. Selon les déclarations officielles, les avoirs déclarés de ressortissants de pays de l'Est, disparus ou dont on était sans nouvelles, ou qui étaient domiciliés derrière le rideau de fer, se montaient en février 1964 à 4809812 francs. Ceci représentait 49,7% du montant total des avoirs communiqués aux autorités fédérales en vertu de l'arrêté de décembre 1962.

Dans leurs négociations avec Berne, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, ainsi que, par le biais des médias, la Yougoslavie, firent valoir à nouveau leur droit au rapatriement des avoirs qui avaient appartenu à leurs ressortissants disparus. Ce fut seulement aux deux premiers pays cités que les sommes en cause furent effectivement versées par la Suisse.

L'affaire n'était pas réglée et s'il est laborieux d'entrer dans les détails, on ne peut l'éviter car les séquelles en furent explosives. En juin 1964, le chef de la délégation polonaise invoqua devant Albert Weitnauer, chef de la délégation suisse, l'échange de lettres du 25 juin 1949 relatif aux avoirs polonais en déshérence. Le 20 août 1965, le Conseil fédéral reconnut à cette correspondance un caractère contraignant en droit international. Cependant, il décida de s'abstenir dorénavant de renseigner les autorités communistes de Pologne sur d'éventuels avoirs polonais vacants en Suisse.

En 1971, une décision présidentielle du Conseil fédéral statua qu'il fallait, pour tous les avoirs vacants de ressortissants des pays sous régime communiste, renoncer à des procédures en déclaration d'absence et à des appels aux héritiers, contrairement à la pratique ordinaire. Les avoirs provenant d'Albanie, de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de la RDA, de Roumanie, de l'URSS, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie devaient être directement intégrés, par voie administrative et en l'absence de bases légales formelles, à un fonds appelé « Avoirs en déshérence ».

Tiré de ce fonds, l'Administration fédérale des finances vira finalement, en août 1975, un montant de 463954 francs à un

compte de la Banque nationale de Pologne auprès de la Banque nationale suisse.

Le cas de la Hongrie fut encore plus complexe. En novembre 1964, le Conseil fédéral, avait autorisé le DPF à entrer en matière avec le gouvernement de Budapest, et avec lui seulement, sur ses prétentions envers les avoirs déclarés dans le cadre de l'Arrêté fédéral du 20 décembre 1962.

Retenons en bref que la Suisse, dans un protocole confidentiel, assura sans reconnaissance d'une obligation juridique qu'elle dédommagerait la Hongrie par un montant de 325 000 francs. La demande de Budapest s'était élevée à 400 000 francs. La somme versée par la Suisse entra dans le calcul d'un montant de 1,8 million de francs, représentant des indemnités en faveur des propriétaires suisses dépossédés. Mais seule une somme nette de 1,4 million de francs fut rendue publique par les deux gouvernements. On se passa de la base légale qui, en principe, aurait dû être obtenue du Parlement. Personne à l'époque ne parut s'en aviser.

C'est dans les années 1990 que ces deux accords créeront de graves ennuis à la Confédération. Ils seront l'un des points de départ de la controverse internationale sur les avoirs en déshérence et le rôle de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale.

WASHINGTON SUPERVISE LES EXPORTATIONS SENSIBLES DE LA SUISSE

L'évolution des échanges commerciaux avec les pays ravagés par la guerre, puis dominés par des régimes communistes, ne répondra pas, on le sait, aux attentes de l'immédiat après-guerre. Elle ne parviendra même pas à atteindre la part que ces pays occupaient avant 1939 dans le commerce extérieur de la Suisse.

Néanmoins, cette activité suscitait l'intérêt particulier des Etats-Unis d'Amérique. Washington cherchait à intégrer la Suisse dans son système de sécurité dans la perspective d'un éventuel conflit armé avec le bloc de l'Est. Il s'agissait d'un

embargo contre les Etats communistes pour éviter que ceux-ci puissent se doter de la technologie occidentale. Après avoir tenté en vain de convaincre la Suisse de s'abstenir d'exporter des produits dits stratégiques, la diplomatie américaine passa aux pressions économiques et aux menaces de sanctions. Celles-ci touchaient des produits de pointe que la Suisse importait des Etats-Unis. Les autorités helvétiques cédèrent rapidement, n'étant pas parvenues à persuader Washington de la nature particulière de leur neutralité. Le 23 juillet 1951 fut signé à Berne un «gentleman's agreement», appelé par la suite «accord Hotz-Linder» selon les noms des chefs des deux délégations.

En vertu de ce document, à la forme juridique très souple et de portée limitée, la Suisse s'engageait à contrôler l'exportation de produits dits stratégiques, définis selon la liste établie par le «Consultative group» (plus tard nommé le «Coordinating committee», et plus connu sous le nom de COCOM, dont le siège fut fixé à Paris). Pour ces exportations sensibles, on appliqua par la suite le principe du «courant essentiel». Pour les produits d'importance stratégique secondaire, le respect du «courant normal» suffisait. En plus, la Suisse s'engageait à fournir des rapports périodiques sur son commerce avec les Etats communistes et sur l'application de l'accord Hotz-Linder, tenu secret.

La presse helvétique de l'époque aborda ce sujet avec une grande réserve. On estimait, à Berne, que d'un point de vue formel l'arrangement ne violait pas les devoirs de l'Etat neutre. En 1954, l'accord fut soumis à une refonte totale. Tout au fil de l'époque en question, la Suisse honora ses engagements, collabora étroitement avec le COCOM et se garda d'apparaître comme le maillon faible dans le dispositif de mesures américaines prévenant l'exportation de produits de pointe vers l'ennemi en puissance. L'URSS, qui avait certainement connaissance de l'accord, n'a jamais protesté, soulignons-le, contre cette entorse à la stricte neutralité sans cesse invoquée par le Conseil fédéral.

Il est vrai qu'en 1947 déjà, la Suisse avait fait un pas important vers le camp occidental en s'associant aux efforts de l'administration américaine pour redresser la situation économique en Europe. Aux objections contre le Plan Marshall, formulées

par le ministre de l'URSS à Berne le 15 mars 1948, Petitpierre expliqua que la Suisse faisait une très nette distinction entre le relèvement économique de l'Europe, auquel elle entendait contribuer, et une alliance politique éventuelle que personne n'avait proposée à la Suisse. La diplomatie soviétique n'insista plus. L'affaire était réglée. Il est vrai que l'URSS, de son côté, continuait à souhaiter le développement de ses échanges commerciaux avec la Suisse. On avala donc discrètement le contrôle par le COCOM, lequel n'a manifestement jamais terni l'image de la Suisse dans les Etats communistes.

LES ACCORDS ÉCONOMIQUES AVEC LES ÉTATS DU BLOC SOVIÉTIQUE

Il fallut attendre les années 1970 pour voir une deuxième vague de négociations aboutir à des accords formels. En effet, au début de cette décennie – et en dernière étape en 1975 avec la RDA – la Suisse parvint à conclure des accords commerciaux avec l'ensemble des Etats du COMECON, l'alliance qui dominait l'économie de l'Europe communiste. Ces documents introduisaient la convertibilité des monnaies, mettant ainsi un terme au régime des paiements réglementés, et ils établissaient des commissions gouvernementales mixtes, dont le but était en principe de contribuer à une intensification des échanges économiques.

Si ces derniers constituaient un élément important, la politique demeurait présente, mais de manière plus discrète, dans les rapports avec les Etats qui existaient avant la Seconde Guerre mondiale. L'annexion par l'URSS des trois Etats baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie) ne fut jamais reconnue de jure par Berne, mais de facto. Les relations diplomatiques avec l'Albanie, dernier refuge du stalinisme et du coup isolée dans l'arène diplomatique mondiale, ne furent établies qu'en 1972. Mais c'est avec la République démocratique allemande, la RDA, la partie de l'Allemagne sous contrôle communiste, que la normalisation des relations intergouvernementales se révéla la plus compliquée.

DE LA DYNAMIQUE DES RELATIONS AVEC BONN À LA PÉNIBLE RECONNAISSANCE DE LA RDA

Jusqu'au 12 décembre 1972, la Suisse et la RDA n'entretenaient pas de relations diplomatiques. Berne s'était refusée à toute relation officielle, en dépit de sa politique de neutralité qui aurait exigé un traitement égal envers les deux Allemagnes. Le Conseil fédéral avait suivi le mouvement amorcé dans les pays occidentaux et reconnu, en 1951, le gouvernement de Bonn comme seul représentant officiel de l'Allemagne rétablie, ainsi que la « doctrine Hallstein » le demandait. Cette décision avait été précédée de quelques tergiversations, au sein du DPF, car elle paraissait contrevenir à une interprétation stricte de la neutralité. Mais à l'échelon local, Berne continua de maintenir des contacts avec des représentants du régime communiste allemand.

Ces relations se justifiaient surtout par le nombre considérable de citoyens suisses qui vivaient encore en Allemagne de l'Est, où Berne cherchait à défendre de manière systématique les intérêts matériels de Suisses lésés durant le deuxième conflit mondial et plus tard. A l'égard de la République fédérale allemande, la RFA, considérée en droit comme successeur du III^e Reich, mais admise pleinement comme partenaire international en 1951, la Suisse maintint toutes ses créances héritées de la guerre. Mais très rapidement, les relations avec Bonn connurent une dynamique inattendue. Le règlement rapide, avec la RFA, du dossier des créances suisses, sujet très sensible pour Berne, joua un rôle positif. En 1952 déjà, un accord définitif pouvait être conclu. Il concernait aussi le suivi de l'accord de Washington de 1946, où quelques questions n'avaient pu être réglées. Parmi les points en liquidation figurait le taux de change à utiliser pour dédommager les Allemands anciennement propriétaires d'avoirs déposés en Suisse.

En échange du renoncement à leurs revendications sur les avoirs en question, les trois puissances alliées signataires de l'accord de 1946 reçurent de Berne 121,5 millions de francs, somme qui fut remboursée par la RFA à l'occasion du déblocage des biens allemands en Suisse. Ainsi la Confédération s'était acquit-

tée pleinement et définitivement des obligations que lui imposait l'accord de Washington. En même temps le gouvernement de Bonn considérait avoir défendu efficacement les intérêts de ses citoyens lésés par la décision de liquider leurs avoirs en Suisse. Mais surtout la RFA pouvait se lancer dans des relations d'affaires avec sa voisine helvétique sur une base de départ mise au net.

La Suisse pouvait partager désormais les fruits économiques et sociaux de la reconstruction allemande, qui furent impressionnants dans les années 1950 et 1960. De plus en plus, la communauté helvétique se mit à partager avec ce nouvel Etat allemand un ensemble de valeurs politiques et morales, cette fois fondées sur la démocratie, le fédéralisme et une ouverture aux réformes sociales. Très rapidement, la RFA devint le partenaire principal de la Suisse dans beaucoup de domaines. L'on peut même parler du côté allemand d'une amitié à l'égard de la Suisse. Les premiers dirigeants, notamment le chancelier Adenauer et les présidents Heuss et Heinemann, entretenaient de multiples liens de sympathie avec la Suisse. Ils s'y rendaient souvent en visites privées. Néanmoins, le fait qu'un homme d'Etat étranger, Adenauer par exemple, gérât certaines affaires allemandes depuis son lieu de villégiature helvétique, inquiéta, à Berne, les défenseurs dogmatiques de la neutralité, notamment le conseiller fédéral Feldmann.

Le plein essor des relations avec l'Allemagne occidentale révélait par ailleurs que la Suisse penchait vers le camp occidental, du point de vue idéologique et économique. Le conseiller fédéral Petitpierre déclara en effet en 1952 que le conflit Est-Ouest ne pouvait laisser les Suisses indifférents dans la mesure où il mettait en jeu les principes mêmes « sur lesquels est fondée notre vie politique, économique et sociale ». Cette position sans ambiguïté n'a jamais suscité de contestations de la part du bloc communiste.

DU BON USAGE DE LA NEUTRALITÉ : LE CAS DE L'AUTRICHE

A cet égard, on peut se demander si, au cours des années 1950, la neutralité n'était qu'un paravent. La réponse, étayée par

les faits, est négative. D'abord la Suisse avait manifestement foi en sa neutralité. Et l'existence de la neutralité suisse se révéla utile pour régler un problème délicat entre l'Est et l'Ouest. En effet, en 1955, l'Autriche se référa au modèle helvétique pour recouvrer sa souveraineté. Celle-ci fut reconnue solennellement par les quatre grandes puissances. L'idée de la neutralité en sortit renforcée. La zone de l'Autriche que contrôlait l'URSS fut entièrement libérée. Le DPF en profita pour nouer avec ce pays voisin des liens privilégiés qui durèrent jusqu'aux années 1970. Des contacts personnels se tissèrent rapidement entre les dirigeants des deux pays. L'on instaura entre Vienne et Berne la tradition d'effectuer la première visite officielle d'un nouveau ministre des affaires étrangères auprès de son homologue, coutume sympathique qui fut abandonnée après l'entrée de l'Autriche dans l'Union européenne.

L'INSURRECTION HONGROISE

La révolte populaire de la Hongrie contre le régime imposé par l'URSS, en automne 1956, appartient aux événements tragiques qui furent suivis passionnément par l'opinion publique suisse. Le Conseil fédéral, sortant de sa réserve habituelle, se fit l'interprète de l'émotion et des sentiments anticommunistes de l'immense majorité du peuple suisse. Dans une déclaration officielle, il condamna l'intervention soviétique: «Nous avons assisté et nous assistons encore aujourd'hui à la destruction et à l'asservissement, réalisés froidement et par tous les moyens: les armes, les enlèvements, les déportations d'un peuple dont le seul crime est d'avoir voulu recouvrer son indépendance. Les événements de Hongrie démontrent qu'on ne peut pas établir la justice par les moyens de l'injustice, qu'on ne peut pas instaurer la paix par les méthodes de la violence, qu'on n'améliore pas la condition humaine en réduisant l'homme en servitude.»

Des milliers de réfugiés hongrois quittèrent leur pays en état de guerre et furent, dès la fin de l'année 1956, généreusement reçus. Ils furent environ 12000 qui souhaitèrent s'établir en

Suisse et furent rapidement intégrés. Cet accueil se distingue de la politique très restrictive appliquée pendant la Seconde Guerre mondiale aux réfugiés. Parallèlement, une vague d'anticommunisme sans précédent déferla sur la Suisse, et un parti – l'Alliance des Indépendants – exigea même la rupture des relations diplomatiques avec l'URSS. Plusieurs organisations faitières lancèrent des appels publics pour la suspension des ventes de produits suisses aux pays communistes.

Face à cette vague de fond et aux élans de sympathie que l'immense majorité des Suisses manifesta au peuple hongrois et à son rejet du communisme, les autorités fédérales durent veiller à ne point porter atteinte aux relations officielles avec l'URSS. Le Conseil fédéral lança même un appel à la population, lui demandant de ne pas participer à un boycottage des produits des Etats communistes. Comme le relève Edouard Brunner, «on essayait de jouer le jeu de la neutralité au niveau officiel, en partant de l'idée fort simple que si un individu ne peut pas être neutre, un Etat le peut». Quelques années plus tard, on retrouva ce principe, le refus de bannir les produits d'un régime que l'on n'aime pas, dans la politique suivie à l'égard de l'Afrique du Sud.

Au comble de la crise hongroise, le Conseil fédéral voulut se rendre utile avec une offre de convoquer en Suisse les chefs de gouvernement de France, de Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de l'URSS et de l'Inde. Cette proposition resta sans suite. Alors qu'une agitation anticommuniste sans précédent continuait dans la population, le gouvernement fédéral, lui, maintint la ligne d'un ferme pragmatisme. En 1961, par exemple, le conseiller fédéral Schaffner, chef du Département de l'économie publique, défendit publiquement le maintien des échanges commerciaux avec les Etats du COMECON.

LA PROMPTE RECONNAISSANCE DE LA CHINE DE MAO TSÉ-TOUNG

Alors que la Suisse avait eu tant de difficultés à nouer des rapports diplomatiques avec l'URSS, elle figura parmi les pre-

miers Etats à reconnaître officiellement la République populaire de Chine, fondée en 1949. En établissant, en janvier 1950, des relations diplomatiques avec Pékin, Berne parvint à obtenir quelques avantages. Des missionnaires et des religieuses suisses emprisonnés ou mis en résidence forcée par les autorités communistes purent être rapatriés. De surcroît, à la demande du Saint-Siège, la légation suisse en Chine intervint avec succès en faveur d'autres prêtres et religieux incarcérés. Tout au long des années 1950 et 1960, les rapports bilatéraux avec cet Etat révolutionnaire se signalèrent par une extrême correction, ce qui n'empêchait pas le régime de Mao Tsé-Toung de susciter par ailleurs de la méfiance, voire de la répulsion. Mais des diplomates chinois s'installèrent paisiblement à Berne, ville où ils se sentaient à l'aise et qui devint, à bien des égards, le centre de leurs activités diplomatiques en Europe occidentale.

C'est grâce à la normalité de ces contacts avec Pékin qu'à la fin de la Guerre de Corée, en 1953, la Suisse fut invitée à participer aux deux commissions neutres chargées de surveiller l'armistice. Nous y reviendrons. Mais avant d'accepter l'envoi d'observateurs suisses pour contrôler le cessez-le-feu coréen, le Conseil fédéral examina minutieusement la question.

C'est surtout le conseiller fédéral Feldmann, chef du Département fédéral de justice et police, qui se montra réservé, voire réticent. Il reprochait à son collègue Petitpierre de se laisser manœuvrer par les demandes américaines.

Ce qui hantait Berne, c'est que cette présence militaire suisse en Corée puisse être mal jugée. Mais il n'y eut aucune objection des puissances étrangères. Le monde avait d'autres soucis. Le 18 juin 1953, le chef du DPF put déclarer, visiblement soulagé : « Dans la mesure où nous agissons à la demande et dans l'intérêt commun des deux parties belligérantes, notre action au sein des deux commissions sert les intérêts de la paix et, par conséquent, est conforme à la politique de neutralité telle que nous l'avons toujours comprise et définie. » Berne dépêcha donc en Extrême-Orient, dans une première phase, un contingent de quelque 150 hommes, dirigé par le colonel divisionnaire Rihner.

GENÈVE S'IMPOSE COMME CARREFOUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

Plusieurs réunions et sommets Est-Ouest, dans la période que nous considérons, eurent lieu sur territoire suisse. Au printemps 1954, la conférence de Genève sur l'Indochine dura trois mois. Elle permit l'entrée solennelle de la Chine maoïste sur la scène internationale. Le Premier ministre, Chou En-lai, présent à Genève, rendit visite, à Berne, au Conseil fédéral et en profita pour y rencontrer le Président du Conseil des ministres français, Mendès France. La conférence lémanique se termina le 21 juillet 1954, par les Accords de Genève qui scellèrent la disparition de l'Indochine française pour faire place aux Etats indépendants du Cambodge, du Laos et du Vietnam.

En juillet 1955, de nouveau à Genève, ce fut le tour du sommet des « Quatre Grands », Eisenhower, Krouchtchev, Eden et Pinay. En novembre de la même année, les quatre ministres des affaires étrangères ainsi que le secrétaire général de l'ONU se rencontrèrent au bord du lac Léman.

Pour ces trois conférences, le rôle de la Suisse ne fut pas retentissant mais il contribua à redorer son image de pays agréable dont l'infrastructure, l'accueil et la discrétion ne laissaient rien à désirer.

DU CÔTÉ SOVIÉTIQUE, DES ESPIONS ET DES AVANCES REFUSÉES

La chronique a retenu de cette époque quelques accrochages avec des gouvernements du bloc soviétique et des cas d'espionnage. Des diplomates d'Etats communistes en poste à Berne, mais aussi un diplomate français – ce dernier en rapport avec le suicide du Procureur de la Confédération Dubois – furent déclarés persona non grata et expulsés du territoire helvétique. On assista à quelques représailles, telle l'expulsion de diplomates suisses de certaines capitales communistes. On procéda même à un romanesque échange d'agents, et parmi eux de certaines figu-

res connues : en 1978, le couple d'espions Wolf, condamnés pour espionnage au profit de la RDA, fut échangé contre le cuisinier de l'ambassadeur de Suisse à Berlin-Est, emprisonné pour avoir tenté de sortir illégalement son amie de la RDA.

En 1954, pour contrecarrer les puissances occidentales qui voulaient intégrer la RFA dans l'OTAN, Moscou prit l'initiative de réunir une conférence internationale à laquelle elle invita également la Suisse. Le Conseil fédéral déclina cette avance et signala qu'il désirait demeurer à l'écart de tout système d'alliance.

Après les événements de Hongrie, l'URSS proposa, à la fin de 1957, une autre conférence internationale. Elle suggéra au Conseil fédéral de prendre l'initiative de sa convocation. Avec prudence Berne répondit que les circonstances ne lui paraissaient pas favorables à une telle démarche, mais précisa que si les Etats directement intéressés se mettaient d'accord sur l'opportunité d'une telle rencontre, la Suisse offrirait ses bons offices pour l'accueillir sur son sol. L'affaire n'eut aucune suite.

La défense d'une neutralité intégrale, nous l'avons vu, n'empêcha pas le gouvernement fédéral, de temps à autre, de prendre position contre le communisme et pour « la civilisation occidentale ». Ainsi Petitpierre déclara-t-il, en mars 1960, que « les pays qui ne veulent pas du communisme sont solidaires, qu'ils le veulent ou non. C'est le cas en particulier pour les pays européens, qui forment, non seulement une entité géographique, mais aussi une communauté de civilisation ». On savait donc bien de quel camp on se sentait solidaire : l'Europe occidentale avec ses liens atlantiques.