

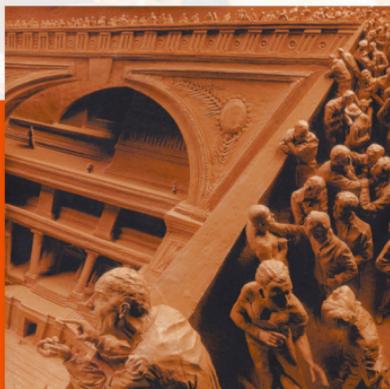
5

Presses polytechniques et universitaires romandes

Claude Altermatt

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA SUISSE

PENDANT LA GUERRE FROIDE



P O L I T I Q U E

COLLECTION

Le
savoir
suisse



LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE
DE LA SUISSE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. La collection offre, dans une Suisse en quête de sa destinée au seuil du XXI^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et elle contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de «Coopération», Bâle; Robert Ayrton, journaliste et politologue; Stéphanie Cudré-Mauroux, licenciée ès lettres, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL; Peter Kraut, attaché scientifique à la direction de la Haute Ecole des Arts, Berne; Jean-Philippe Leresche, professeur associé UNIL et directeur de l'Observatoire EPFL Science, Politique, Société. Membre fondatrice : Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud).

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions et personnes suivantes :

FONDATION CHARLES VEILLON – LOTERIE ROMANDE – SANDOZ FAMILY OFFICE – FONDATION LEENAARDS – FONDATION PITTET DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE – UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – SOCIÉTÉ D'AIDE À L'EPFL – POUR-CENT CULTUREL MIGROS – FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE – FONDATION OERTLI – M. PIERRE ARNOLD

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

Claude Altermatt

**LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE
DE LA SUISSE**

PENDANT LA GUERRE FROIDE



Presses polytechniques et universitaires romandes

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection: *Yasmine Babel-Sraih*

Graphisme de couverture: *Emmanuelle Ayrton*

Illustration de couverture: « *Le Palais de Justice* », sculpture en terre cuite,
1999, *Paul Day* (photo *J.-C. Planchet*)

Maquette intérieure: *Allen Kilner, Oppens*

Mise en page et réalisation: *Alexandre Pasche*

Impression: *Corbaz SA, Montreux*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition

© 2003, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 2-88074-594-2

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

- 1 LA NEUTRALITÉ SUISSE DANS L'EUROPE DIVISÉE
ENTRE L'EST ET L'OUEST DE 1947 À 1961 11
L'accord de Washington sur l'or allemand – La réparation des dommages subis par les suisses – Petitpierre face à l'Europe communiste: confrontation idéologique, menaces militaires, avoirs en déshérence et indemnités – Du plan Marshall aux accords commerciaux avec l'Est – Le serpent de mer des avoirs en déshérence – Washington supervise les exportations sensibles de la Suisse – Les accords économiques avec les états du bloc soviétique – De la dynamique des relations avec Bonn à la pénible reconnaissance de la RDA – Du bon usage de la neutralité: le cas de l'Autriche – L'insurrection hongroise – La prompt reconnaissance de la Chine de Mao Tsé-Toung – Genève s'impose comme carrefour des relations internationales – Du côté soviétique, des espions et des avances refusées

- 2 LA DÉTENTE ET LES DÉBUTS D'UN DIALOGUE
ENTRE LES BLOCS DE 1961 À 1975 31
Le mur de Berlin et la délégation suisse – Les heures chaudes de la crise cubaine. Missions spéciales pour la Suisse neutre – Le Printemps de Prague, naissant une politique des droits de l'homme – L'origine et les débuts de la CSCE, la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe – Le rôle nécessaire des états neutres et non alignés, les «N+NA» – Un climat nouveau entre diplomates européens – L'engagement résolu de la Suisse pour la liberté d'information et la solution pacifique des différends – La CSCE devient dans les pays communistes une référence pour les droits de l'homme – L'invasion soviétique de l'Afghanistan. deux courants à Berne – La nouvelle politique des droits de l'homme – La conférence de Stockholm et les mesures de confiance en Europe – Le rapprochement de l'OTAN et du bloc communiste – Le temps de Gorbatchev – Suite de la politique européenne de la Suisse. Les Hommes de la Glasnost à Berne – Création d'un service des droits de l'homme et montée des organisations non gouvernementales – Bilan de l'expérience de la CSCE – Vers la fin de la Guerre Froide

- 3 LA SUISSE FACE À L'EUROPEEN CONSTRUCTION..... 55
 Par le plan Marshall, redressement d'une économie européenne dévastée – L'OECE. La diplomatie commerciale Suisse entre en scène – La montée d'une organisation rivale, le marché commun. Il déplaît à la Suisse – La question épineuse d'une association de la Suisse avec le marché commun – L'AELE, l'organisation où la suisse se sentait à l'aise – Pour Petitpierre et Schaffner, un principe immuable: pas d'abandon de la souveraineté – Les activités discrètes de l'OCDE – Le conseil de l'Europe, une voie oblique – Fin d'un blocage. Des parlementaires suisses à Strasbourg – La Suisse face à la convention européenne des droits de l'homme – Face à la progression de la communauté européenne durant les années 1970 et 1980
- 4 LES RELATIONS INTERNATIONALES
 ÉTENDUES À TOUS LES CONTINENTS 75
 Les liens de la Suisse avec le Tiers-Monde après la décolonisation – Les débuts de l'aide au développement: le Népal – L'action de Wahlen et de Lindt. Deux services fédéraux pour l'aide au développement – Des hommes efficaces sur le terrain – Schaffner et le Gatt – Ajoutée à la confrontation Est-Ouest, la dimension Nord-Sud – Présence croissante des pays du Tiers-Monde dans la vie quotidienne helvétique – Le laborieux passage des légations aux ambassades – La Suisse, non-membre de l'ONU, mais liée pratiquement à son destin – Le sec refus des Suisses – Polarisation de l'opinion publique à l'égard d'une politique d'ouverture – Genève, fenêtre sur le monde et pilier des relations internationales – Les bons offices – La Suisse et le droit humanitaire international. Les conventions de Genève – La diplomatie suisse face aux violations des droits de l'homme dans le Tiers-Monde – La protection de l'environnement s'inscrit dans les activités diplomatiques – A petits pas vers la francophonie
- 5 GUERRES ET CONFLITS LOINTAINS,
 PRESSIONS ET MÉDIATIONS 103
 Après la Guerre de Corée, une mission de garde – A l'égard d'Israël, des prudences et des affinités – De Würenlingen à Zerqa, dans le collimateur du terrorisme palestinien – La guerre d'Algérie. L'exemplaire mission d'Olivier Long – La Guerre du Vietnam – Le Biafra et le scandale des exportations illégales d'armes suisses – L'Afrique du SUD, apartheid et engagements helvétiques
- 6 ENTRE CONTINUITÉ ET CHANGEMENT 117
 La politique étrangère et le monde politique suisse – La neutralité entre juridisme et pragmatisme – De l'ère Petitpierre aux nouvelles initiatives –

Qui pilote les affaires étrangères? – Les blocages de la Suisse face au monde extérieur – Le poids des intérêts économiques et l’apport de Schaffner – Le travail diplomatique entre l’isolationnisme et les vocations internationales

ANNEXES 129

BIBLIOGRAPHIE 133

*« J'ai souvent le sentiment que nous vivons en fonction
du passé et d'après des conceptions qui sont devenues
des habitudes, plutôt que dans la perspective d'un avenir
incertain et difficilement prévisible. »*

Max Petitpierre aux membres du Conseil fédéral
(15 avril 1959)

NOTE DES ÉDITEURS

On trouve en fin d'ouvrage une chronologie, un rappel des conseillers fédéraux et secrétaires d'Etat en charge des affaires étrangères dans la période considérée (1947-1989) et une liste des abréviations utilisées.

AVERTISSEMENT ET REMERCIEMENTS

L'auteur, historien et diplomate, est entré au service diplomatique de la Confédération en 1987, à la fin de la période traitée dans cet ouvrage. On ne trouvera en ces pages aucun secret émanant de ses activités professionnelles. Tous les événements et les faits évoqués ici ont fait l'objet de publications antérieures. Les appréciations du dernier chapitre de synthèse représentent en revanche une position personnelle et pas nécessairement celle du Département fédéral des affaires étrangères.

Aux sources écrites, indiquées dans la bibliographie en fin de volume, se sont ajoutées les sources orales. L'auteur et les éditeurs tiennent à exprimer leur reconnaissance particulière à Edouard Brunner, ancien secrétaire d'Etat, ancien ambassadeur de Suisse à Paris, pour la part qu'il a prise à la réalisation de ce livre. C'est auprès de lui, en France, de 1994 à 1996, que l'auteur a pu tirer un grand bénéfice de sa connaissance des mécanismes propres à la diplomatie helvétique et de son expérience des rapports Est-Ouest, de la construction européenne et des relations de Berne avec le reste du monde ; à Francis Python, professeur à l'Université de Fribourg, qui pour cet ouvrage se situant entre l'histoire et la science politique nous a assistés comme conseiller scientifique ; à François Wisard et Marc Perrenoud du Service historique du Département fédéral des affaires étrangères à qui l'auteur exprime sa vive gratitude pour la lecture du manuscrit.

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,