

<b>Zeitschrift:</b>	Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
<b>Band:</b>	18 (1996)
<b>Artikel:</b>	La Suisse et le défi du multilatéralisme
<b>Autor:</b>	Fleury, Antoine
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-1078086">https://doi.org/10.5169/seals-1078086</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 21.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La Suisse et le défi du multilatéralisme

---

Antoine Fleury

La position que le gouvernement suisse a prise par rapport à la diplomatie multilatérale à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, nous proposons de l'analyser dans les trois dimensions suivantes:

1. la dimension de longue durée
2. la dimension théorique
3. la dimension pratique.

## **1. La dimension de longue durée**

Nous nous limiterons à signaler que si à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, la participation de la Suisse à un nouveau système international constitue pour ses autorités un défi certain, encore faut-il en mesurer le caractère; en fait, le défi ne porte pas sur un nouveau type de politique internationale, mais bien sur l'essence même de l'engagement que la Suisse doit prendre par rapport à la nouvelle organisation du monde que les vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale proposent d'établir à la fin du conflit.

La question que nous nous contentons de soulever ici consiste simplement à prendre en considération la part de l'expérience de la diplomatie multilatérale et notamment de ses échecs au début des années trente dans l'explication de la position adoptée par les milieux dirigeants suisses – administration, experts ou faiseurs d'opinion – après 1945. Nous sommes en effet de l'avis qu'elle a été importante et qu'elle a contribué à déterminer pour longtemps l'attitude suisse à l'égard de l'environnement international.

A vrai dire, la Suisse n'avait pas été ni plus ni moins que la plupart des autres Etats véritablement engagée et acquise aux objectifs et aux méthodes de la diplomatie multilatérale pratiquée auparavant. Toutefois, il convient de relever une constante de la diplomatie suisse, valable sans doute aujourd'hui encore, c'est que dès les premiers balbutiements de la diplomatie multilatérale qui ont porté sur des objets de caractère technique, la Suisse y a joué souvent un rôle d'aiguillon, voire de pionnier. Rappelons que c'est son engagement dans cette diplomatie à caractère technique qui a émergé au 19<sup>e</sup> siècle, qui lui a valu le privilège d'abriter à Berne l'Union

postale universelle, l'Office international des transports et les Bureaux internationaux de la propriété intellectuelle<sup>1</sup>.

Faut-il aussi signaler la position prise par la Suisse à l'égard de la première tentative de diplomatie multilatérale permanente et institutionnalisée à dimension universelle qu'a été la Société des Nations? Si celle-ci répondait partiellement à l'idéal de démocratie et d'égalité entre les Etats que les Suisses appelaient de leurs vœux au sein d'une Europe des Empires bien avant la Première Guerre mondiale, nous avons déjà démontré dans plusieurs études à quel point le gouvernement suisse s'est montré dès 1920 extrêmement prudent à l'égard d'initiatives et d'engagements à prendre au sein de la SdN. Ici encore, si les Suisses appréciaient et faisaient leurs les principes de la New Diplomacy proposée par le Président Wilson, dans la pratique ils n'agirent pas de façon tant soit peu originale pour l'appuyer<sup>2</sup>. De même, le Conseil fédéral fit montre d'une grande réserve à l'égard des questions proposées à la Conférence économique internationale de Gênes, par crainte surtout de devenir l'otage de la politique de telle ou telle Grande Puissance<sup>3</sup>. Au fond pour toute cette période de l'après Première Guerre mondiale, pourtant prometteuse en ce qui concerne l'établissement d'une coopération internationale permanente, la Suisse s'afficha certes solennellement en faveur du renforcement de ce qui deviendra même «l'esprit de Genève», mais pratiquement ne fera pas grand chose pour le développer ni le renforcer<sup>4</sup>. Nous avons aussi analysé par ailleurs la réticence des autorités suisses et des milieux concernés à approuver tout projet qui, en renforçant la coopération entre Etats européens – Plan Briand notamment – porterait ombrage à la pleine souveraineté de l'Etat et surtout à son statut de neutralité, celle-ci étant de plus en plus interprétée comme une obligation d'impartialité dans la conduite de la politique étrangère à l'égard des Etats en compétition pour l'organisation de l'Europe et du monde, politique qu'exprima clairement le retour à la neutralité intégrale en mai 1938<sup>5</sup>.

1 Sur les origines et le développement de la diplomatie multilatérale, cf. *Relations internationales*, No 3, automne 1984, notamment l'article de Verdiana GROSSI: «Technologie et diplomatie suisse au XX<sup>e</sup> siècle: le cas des télégraphes», pp. 287–307 ainsi que les volumes de Documents diplomatiques suisses 1848–1945, sous les rubriques pertinentes.

2 Notre contribution: «La politique étrangère de la Suisse» et la «Nouvelle Diplomatie». *ITINERA*, Fasc. 7, 1987, pp. 54–75.

3 Notre contribution: «The role of Switzerland and the Neutral States at the Genoa Conference» in: *Genoa, Rapallo, and European Reconstruction in 1922*. Edit. Fink, Frohn, Heideking. Cambridge University Press, 1991, pp. 201–216.

4 Nous renvoyons à ce propos à l'appréciation sévère que porte Rappard en 1925: RAPPARD, William. *La politique de la Suisse dans la Société des Nations 1920–1925. Un premier bilan*. Genève, Forum, 1925, p. IX.; aussi: MONNIER, Victor. *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*. Genève, Slatkine, 1995, surtout chap. VII, p. 378 ss.

5 DDS, surtout vol. I2, rubrique: La Suisse et la Société des Nations; voir aussi nos contributions sur la Suisse et l'intégration européenne notamment: «La neutralité suisse à l'épreuve de l'Union

L'effondrement de la SdN et de ses objectifs de coopération internationale et surtout de garantie de la paix est fortement présent à l'esprit des dirigeants suisses au moment où dès 1942, il est question du côté de la nouvelle coalition des Nations Unies, de proposer les bases d'un nouvel ordre international pour l'après-guerre. Nous avons développé ailleurs<sup>6</sup> en quels termes et à partir de quand, on s'est préoccupé en Suisse de l'attitude qu'il conviendrait d'avoir par rapport au nouvel ordre international. Dès l'automne 1942, en effet, on met en place au sein du Département politique fédéral (DPF) une section ad hoc, chargée d'étudier systématiquement les plans, programmes et projets développés à l'étranger et de coordonner tous les travaux suisses concernant la préparation à l'après-guerre<sup>7</sup>.

## 2. La dimension théorique

Dès la mise en place de la nouvelle coalition des Nations Unies en 1942, donnant d'ailleurs une nouvelle dimension au conflit mondial, on prit de plus en plus conscience à Berne, notamment au sein du DPF que la victoire pencherait du côté de la coalition des Nations Unies; cela devient presque une certitude à partir du débarquement allié en Afrique du Nord. C'est dans ce contexte que le Conseiller fédéral Pilet-Golaz charge un de ses collaborateurs, Daniel Secrétan, de diriger la nouvelle section créée dans le but de se documenter le plus exactement possible sur les plans de paix et d'organisation du monde. D'emblée, Secrétan constate que la Suisse s'est préparée des années durant à l'éventualité d'une guerre et qu'il importe aussi de se préparer à la paix inéluctable qui jaillira bien des champs de bataille. Or, écrit-il<sup>8</sup>, «la paix qui se prépare à Londres et Washington, peut régir le sort du monde, et le nôtre par conséquent pour de nombreuses années».

Toutefois, cette préparation à l'après-guerre doit être conduite dans le plus grand secret, car la Suisse est neutre et elle veut à tout prix se tenir en dehors du conflit. Aussi les analyses, les rapports d'experts, les débats sont-ils considérés comme d'ordre théorique tant que la guerre se poursuit. Cependant, dès juin 1943, Pilet-Golaz devra répondre à des interpellations parlementaires<sup>9</sup>. Il se contentera de répondre en laissant entendre que l'après-guerre fait déjà bel et bien partie des préoccupations du Conseil

europeenne» in: *History of neutrality*. Edit. J. NEVAKIVI. Helsinki, Finnish Historical Society, 1993, pp. 191–202.

6 Notre contribution: «La Suisse et la préparation à l'après-guerre» in: *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre*. Edit. M.Dumoulin. Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 175–195.

7 Pour plus de détails, cf. *Ibid.*, p. 176 et surtout: Archives fédérales (AF), E 2001(D) 1968/74/22 et DDS, vol. 14 et 15, rubrique: l'après-guerre et les organisations internationales.

8 *Ibid.*, p. 177.

9 *Ibid.*, p. 179.

fédéral: «assurer à la Suisse sa place dans le monde de demain» dit-il, tout en déclarant: «Personne plus que la Suisse ne saluerait, si elle apparaissait, une organisation internationale faite pour la tranquillité, pour la prospérité et le bonheur de l'humanité».

Dans ses notes<sup>10</sup>, Secrétan avait effectivement suggéré de négocier avec les Alliés dans trois perspectives :

1. l'accession éventuelle à l'ordre international
2. l'entrée en contact avec l'Inter-Allied Post-War Requirements Bureau à Londres
3. la participation aux mesures des Nations Unies en faveur du progrès social.

Toute une série d'initiatives viendront en quelque sorte renforcer et élargir la préoccupation initiée au sein du DPF, de la part d'industriels – Comité Niesz – de Conseillers nationaux – projet Speiser) et de personnalités du monde académique et associatif<sup>11</sup>.

Une étape importante est franchie sur le plan théorique, lors de la publication par les Alliés en octobre 1944 du projet de Dumbarton Oaks concernant une organisation permanente des Nations Unies pour garantir la paix future. Le Conseil fédéral sollicite l'avis d'experts: Dietrich Schindler, Léopold Boissier, William Rappard<sup>12</sup>.

Avec des nuances certaines, les avis de ces experts affirment tous d'extrêmes réserves à l'égard du projet de Dumbarton Oaks: tous déplorent dans leurs rapports l'abandon de principes chers aux petits Etats: souveraineté, universalité, liberté d'opinion, de conscience, d'établissement, au profit d'un système dominé par les Grandes Puissances; Rappard qui d'ailleurs n'hésitera pas dans les mois qui suivent d'exposer ses idées dans des revues et journaux, parle même d'hégémonie et de dictature des Grandes Puissances; nos experts suisses ne voient pas les petits Etats accepter de réduire leur souveraineté politique, économique et militaire, sans avoir obtenu une sécurité entière.

Parmi les publicistes notoires qui sont d'un avis contraire, citons un Ragaz et un Bonnard qui eux sont partisans d'un abandon de la neutralité au profit d'une participation à la nouvelle organisation. La guerre terminée, d'autres voix se feront entendre dans le même sens, mais elles ne s'imposeront ni aux partis politiques – à part le Parti du Travail – ni aux autorités

10 *Ibid.*, p. 178; AF, E 2001(D) 1968/74/21.

11 *Ibid.*, pp. 182–183.

12 *Ibid.*, pp. 192–193.

fédérales. Au sein de l'administration, l'opinion qui domine, c'est que le maintien de la neutralité, même s'il est bien plus risqué à cause du danger d'isolement qu'un ralliement complet à la nouvelle organisation, permet néanmoins à la Suisse d'être fidèle à ses valeurs et à sa conception de l'indépendance et de demeurer disponible pour rendre des services à la communauté internationale que ce soit par une action humanitaire universellement reconnue et appréciée – dont un des instruments privilégiés est le CICR – ou par ses bons offices en matière de représentation des intérêts de Puissances en conflit.

A Berne, on conçoit que ces fonctions distinguent la Suisse et qu'on les doit à la politique de neutralité pratiquée par le Conseil fédéral depuis le début du conflit mondial. La ligne de conduite qu'on s'est fixée en 1943–1944, qui sera réaffirmée et développée dès la fin des hostilités, c'est de manifester un intérêt pour toutes les initiatives émanant des Nations Unies, notamment celles qui préparent le nouvel ordre international dans des domaines spécifiques: économique, social, humanitaire, autrement dit dans tous les domaines qui ne mettent pas en cause la politique de neutralité, mais qui attestent la disponibilité de la Suisse à assumer des tâches et des responsabilités là où s'organise une nouvelle coopération internationale. Comme le déclare Pilet-Golaz dans une conférence au Comptoir suisse, à Lausanne, le 14 septembre 1944: «La neutralité, au sens suisse en tout cas, ne dit pas indifférence à la solidarité internationale»<sup>13</sup>.

Cette prise de position a eu pour effet que le Conseil fédéral, avant même la fin de la guerre, a décidé l'envoi de délégations aux conférences à caractère technique convoquées sous l'égide des Nations Unies: conférence du travail à Philadelphie, en avril-mai 1944, celles de l'UNRRA à Montréal, en septembre 1944, du Commerce à Rye, en novembre 1944, au congrès international des syndicats, à Londres en février 1945 ainsi qu'à la conférence internationale des transports aériens, à La Havane en avril 1945. En revanche, il s'est abstenu d'être représenté à la conférence monétaire de Bretton Woods en été 1944.

Il est vrai que par rapport au nouvel ordre économique mondial en préparation sous l'égide des Nations Unies, les arguments tirés de l'expérience de l'entre-deux guerres sont importants; les responsables de l'industrie et du commerce se montrent particulièrement réfractaires à tout dirigisme ou planisme en matière économique, tout en étant acquis sur le plan de la doctrine à un libre-échange raisonnable; à leurs yeux les échanges économiques ne peuvent être sérieusement développés que sur la base de négociations bilatérales entre des Etats capables d'assumer leurs engagements.

13 *Ibid.*, p. 192; AF, E 2001(D)3/48.

Pour nombre de dirigeants suisses, s'en remettre à la diplomatie multilatérale pour garantir sa prospérité économique, c'est soit bâtir sur des sables mouvants, soit subir les contraintes économiques des Grandes Puissances<sup>14</sup>.

Au printemps 1945, confronté à l'urgence de prendre position par rapport au projet d'organisation des Nations Unies, lequel préoccupe aussi de plus en plus l'opinion publique suisse, le Conseil fédéral procède à un examen systématique de la question; il fait appel en avril 1945 à trois experts déjà bien connus: William Rappard, Dietrich Schindler et Léopold Boissier; ces trois universitaires sont invités par la délégation du Conseil fédéral pour les Affaires étrangères à donner leur avis sur le projet de charte de l'ONU et de l'attitude que le Conseil fédéral doit adopter par rapport à la conférence de San Francisco. Lors d'une séance de consultation qui se tient à Berne, le 12 avril 1945, à laquelle participent en plus des trois experts susnommés, le Président de la Confédération von Steiger, les Conseillers fédéraux Etter et Petitpierre ainsi que le Ministre W. Stucki<sup>15</sup>, quatre points essentiels sont formulés par Petitpierre:

1. attitude à l'égard des projets de la nouvelle organisation mondiale
2. établissement d'une «doctrine suisse» par rapport à la nouvelle organisation: pas de participation à l'organisation politique, mais présence active dans les organismes techniques
3. défense de la neutralité sur le plan intérieur: le Conseil fédéral devrait faire connaître son point de vue
4. attitude à l'égard de projets éventuels d'installation du Conseil de Sécurité dans le Pays de Gex et maintien d'organismes techniques.

Concernant le premier point, on débat de la nécessité ou de l'opportunité de porter à la connaissance des Puissances, comme en 1919, l'intérêt de la Suisse à prendre part à la nouvelle organisation, en indiquant clairement le désir du peuple suisse quasi unanime à maintenir sa neutralité. Rappard se montre particulièrement partisan de cette procédure, mais comme tous ses interlocuteurs il est conscient du risque que représenterait un refus de l'URSS, avec laquelle les relations n'ont pas encore pu être rétablies. Le Ministre des Etats-Unis à Berne, sollicité par von Steiger, de publier le mes-

14 Sur cette dimension, voir notre contribution: «La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945» in: *La Suisse dans l'économie mondiale*. Edit. P. Bairoch et M. Koerner, Zürich, Chronos, 1990, pp. 353–370. Nous ne développons pas ici la question de l'attitude de la Suisse à l'égard du FMI et de la Banque mondiale, abordée par Marc Perrenoud dans sa communication. Voir aussi DDS, vol. 16.

15 Pour le procès-verbal intégral (15 p.) de la réunion du 12 avril 1945, cf. AF, E 2001 (D) 8/5; pour un extrait, cf. DDS, vol. 15, No 414.

sage de Roosevelt dans lequel il reconnaît les mérites de la neutralité suisse<sup>16</sup> répond que la Maison Blanche lui a fait savoir que dans le contexte actuel il était dans l'intérêt de la Suisse de ne pas provoquer un débat au sujet de son statut de neutralité, débat qui diviserait sans doute les Grandes Puissances. Dans le souci de ne pas provoquer inutilement et inopportunément la diplomatie soviétique et devant le risque de bloquer ainsi le rétablissement des relations, les magistrats et les experts sont tous d'avis – à part Rappard partisan de l'envoi d'une déclaration à la Présidence de la Conférence de San Francisco, qu'il convient de s'abstenir d'une approche directe. Schindler, Boissier suggèrent qu'une déclaration devant les Chambres fédérales auraient l'avantage d'informer des véritables dispositions de la Suisse par rapport à la nouvelle organisation sans interpeller directement les Puissances, tout en clarifiant la situation sur le plan interne. Boissier suggère que l'on pourrait déjà indiquer que la Suisse se détache quelque peu de la notion de «neutralité intégrale» récupérée en 1938, pour avancer celle plus spécifique de «neutralité militaire».

Quant au Ministre Stucki, son intervention est à l'opposé de celle de Rappard; il estime lui qu'il ne faut en tout cas se faire aucune illusion sur la compatibilité du maintien de la neutralité et d'une appartenance à l'ONU dont la Charte prévoit la mise en place d'une structure militaire. En revanche, il importe d'informer toutes nos représentations diplomatiques de manière à ce qu'elles puissent éclairer tous nos partenaires sur ce qu'il convient effectivement d'établir comme une «doctrine suisse» par rapport aux organisations internationales. Pour sa part, Schindler pense au contraire qu'il y a certains éléments de la Charte qui – droit de veto, accords régionaux, sanctions économiques – légitimeraient la neutralité et qu'en l'occurrence il convenait de maintenir «les portes ouvertes» à une solution avec l'ONU. Enfin, tous les participants à la réunion sont d'avis qu'il serait utile que Rappard puisse se rendre aux Etats-Unis à titre privé pour s'informer des résultats de San Francisco et exposer le point de vue suisse surtout auprès de l'administration américaine. On sait que ce voyage de Rappard n'aura pas lieu en 1945; il sera reporté en mars-juin 1946 dans le cadre d'une mission bien différente, puisqu'elle aboutira à la conclusion du laborieux accord entre la Suisse et les Alliés au sujet des avoirs allemands en Suisse et des avoirs suisses bloqués aux Etats -Unis<sup>17</sup>.

En ce qui concerne la «doctrine suisse» par rapport à l'ONU, Petitpierre la résume ainsi: «La politique de neutralité reste notre ligne de conduite;

16 Pour la lettre de Roosevelt à von Steiger du 19 janvier 1945, cf. DDS, vol. 15, No 342.

17 Sur le voyage de Rappard aux Etats-Unis, notamment en relation avec la négociation de l'accord allio-suisse de Washington du 26 mai 1946, cf. MONNIER, V. *Op. cit.*, p. 696 ss.; pour les rapports de Rappard, cf. AF, E 2001(E) 5/7 et E 2800 /1967/61/76. DDS, vol. 16:4.2. Relations financières générales.

c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons, pour le moment du moins envisager notre accession à l'organisation de sécurité mondiale projetée. Une discussion sur les nombreuses dispositions du projet apparaît superflue. En revanche, nous devrions manifester, dès à présent, notre intérêt à collaborer dans les organisations techniques (économiques, sociales et humanitaires) existant déjà et pouvant encore être créées. Une prudence extrême s'impose dans la question du siège futur des institutions installées en Suisse. Sans doute, le plus sage est de ne pas insister sur ce point, si nous ne voulons pas voir la Russie prendre immédiatement parti contre nous. – Notre attitude doit être tout à fait générale.»

Dans la discussion, Rappard se distingue en affirmant que «nous devrions d'une manière ou d'une autre, marquer le point à l'égard de la conférence de San Francisco»; il ne partage pas l'avis dominant affirmé avec force par Stucki que puisque la Suisse n'a pas été invitée à San Francisco, elle devait se contenter d'interventions verbales auprès d'Etats amis, afin d'indiquer son intérêt à voir conservés en Suisse les sièges de services techniques de l'ONU.

En ce qui concerne la défense de la neutralité sur le plan interne, le débat porte sur l'opportunité d'intervenir contre des publications contraires au maintien de la neutralité. Les trois conseillers fédéraux sont d'avis qu'il faut laisser la liberté aux journaux, car de toute façon la grande majorité de la presse prend la défense de la neutralité. Quant à Schindler, il propose au contraire que le Conseil fédéral recourt davantage à la presse pour exposer sa «doctrine». Rappard juge très néfastes des articles tels que ceux du professeur Bonnard, car «ils risquent d'éveiller à l'étranger, peut-être même auprès des représentants diplomatiques en Suisse, l'impression que l'opinion suisse est divisée sur la question de la neutralité. Or, elle ne l'est pas du tout.»

Enfin en ce qui concerne le dernier point abordé, celui du siège éventuel de la nouvelle organisation au Pays de Gex et de l'établissement d'un corridor extraterritorial avec le Palais des Nations qui abriterait divers services techniques, quelle doit être la position du Conseil fédéral? En fait, personne ne croit au sérieux de cette solution; Rappard la trouve «saugrenue»; tout au plus, certains experts invoquent le précédent de la Cité du Vatican, qui bénéficie d'une extra-territorialité complète en plein centre de Rome.

En conclusion à cet important échange de points de vue, il est décidé d'entreprendre d'urgence la rédaction d'un texte sur «la doctrine suisse». Rappard s'étant récusé à élaborer un texte, le Département politique proposa d'aborder systématiquement toute la question de l'attitude à l'égard des Nations Unies. Le 13 juillet 1945, il proposa de constituer deux commis-

sions<sup>18</sup>, l'une dite d'experts, l'autre dite consultative. Des débats approfondis, il ressort une analyse sans complaisance de la Charte et des conditions de sa mise en œuvre comme organisation capable de garantir la paix au monde. Ayant recueilli les avis exprimés en ce qui concerne le point essentiel de l'attitude que doit adopter le Conseil fédéral, Petitpierre les résume ainsi:

«En premier lieu, aucun orateur ne s'est prononcé en faveur d'une adhésion immédiate et inconditionnelle aux Nations Unies.

En second lieu, personne ne s'est déclaré partisan d'une abstention complète de la Suisse à l'égard de la Charte. En revanche, une certaine unanimousité s'est manifestée au sein de la commission, dont tous les membres, qui ont pris la parole, se sont déclarés d'accord avec des sondages à opérer ou des négociations à engager en vue de notre adhésion aux Nations Unies, sous réserve que le statut de neutralité perpétuelle de la Suisse soit sauvegardé.»

Petitpierre évoque ensuite la difficulté de la commission à retenir une définition commune de la neutralité à propos de laquelle divers qualificatifs ont été proposés: intégrale, différentielle, économique, militaire. D'où la suggestion de Petitpierre «d'en revenir à une notion plus simple de la neutralité».

Certes, d'autres divergences sont apparues notamment en ce qui concerne le fait d'accorder la priorité à l'adhésion aux Nations Unies ou au maintien de la neutralité. Pour Petitpierre, ces divergences sont sans importance tant que l'opinion unanime est de chercher à adhérer aux Nations Unies. «Cependant, si les négociations que nous pourrions engager aboutissaient à un échec, nous serions mis en demeure de choisir et ces divergences prendront un aspect concret.»

Les avis divergent aussi en ce qui concerne le moment opportun de formuler une demande d'adhésion incluant bien entendu le maintien du statut de neutralité. Si certains pour des raisons différentes (Oeri et de Montmollin) sont en faveur d'une demande d'adhésion aussi rapprochée que possible, d'autres pensent, comme Rappard, que le temps travaille plutôt en faveur de la Suisse, notamment qu'il convient d'abord de normaliser les rapports avec l'URSS. Mais l'avis de la majorité, c'est qu'il revient au Conseil fédéral de choisir le moment et d'apprecier les moyens, sans nécessairement le faire dépendre de la reprise avec l'URSS.

Comme on peut le constater, les consultations ont été ouvertes, franches et si l'on y ajoute les expertises sollicitées auprès du Département de l'économie publique ainsi que du Département militaire et de la commission de

18 Pour un résumé de ces travaux, cf. AF, E 1004. 1 1/464: Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 21 décembre 1945; pour les travaux des commissions, cf. AF, E 2001 (E) 5/5-8.

Défense nationale, l'historien peut se convaincre aisément que les dirigeants suisses n'ont pas pris à la légère le défi que représentait la création de l'ONU. Comme nous l'avons vu les débats sur les principes du nouvel ordre international ont été permanents depuis 1942 et se sont considérablement étendus et approfondis au cours de l'année 1945. Toutefois, ils n'ont pas donné lieu à une initiative diplomatique particulière; ils sont demeurés somme toute théoriques. Car, à la vérité, la Suisse n'a pas été contrainte de choisir, sans avoir été non plus, à l'instar d'autres Etats interdits d'entrée. Les Suisses ont eu le choix de pouvoir attendre, sans être jamais contraints par l'ONU. Mais, ce qui distingue la Suisse des autres Etats tenus à l'écart, c'est que sur le plan pratique, la nouvelle ONU s'est trouvée d'emblée devoir négocier avec Berne des intérêts considérables, aussi bien moraux que matériels.

### **3. La dimension pratique**

Ce qui va permettre à la Suisse d'être à la fois partie prenante dans le nouvel ordre international mis sur pied par les Alliés, et absente de l'organisation elle-même, se privant ainsi de participer à l'Assemblée générale, par fidélité à sa politique de neutralité, ce sont avant tout les atouts qu'elle détenait à la fin de la guerre, atouts matériels de divers ordres dans un monde ravagé.

Ses atouts sont, bien entendu, sa capacité industrielle, commerciale, financière et technique, donc autant de domaines où la Suisse peut offrir des prestations, des appuis et des personnes disponibles. Ses atouts sont aussi moraux et ceux-ci sont en fin de compte bien plus importants que l'on a tendance à l'admettre: peu de pays au monde, à l'issue de cette guerre, n'ont pas eu affaire d'une façon ou d'une autre aux prestations humanitaires – le CICR est inséparable de son caractère suisse – ou au service diplomatique, chargé de la défense des intérêts de nombreux pays, (43 mandats ont été assumés par Berne) qui servait notamment à protéger des hommes, des femmes et des enfants en pays ennemis et à sauvegarder les intérêts économiques des protégés. Cette dernière catégorie d'atouts, il importe de le souligner, a finalement retenu les Alliés d'être aussi rigoureux qu'ils avaient annoncé vouloir l'être à propos des négociations économiques et notamment par rapport aux sanctions qu'ils jugèrent un moment devoir prendre à l'encontre de la Suisse au titre de sa collaboration économique avec l'Axe.

Enfin, le dernier atout et il est dans la pratique peut-être celui qui a le plus contribué à faire en sorte que la Suisse ait pu décider du choix de ne pas adhérer à l'ONU, c'est de détenir sur son sol le Palais des Nations et le Bâtiment du BIT. En effet, en ce qui concerne l'histoire des liens entre la

Suisse et l'ONU, cet élément matériel et patrimonial en quelque sorte a été décisif et pour des raisons les plus diverses. C'est aussi cet atout qui a pu faire germer dans l'esprit de certains responsables à Berne que comme avec la SdN, la Suisse non seulement à cause de sa neutralité traditionnelle, mais aussi parce qu'Etat-hôte de l'ONU et de certaines de ses institutions, pourrait obtenir un statut spécial.

La consultation des dossiers relatifs aux relations entre les diplomates suisses et les services naissants de l'ONU<sup>19</sup>, montre à quel point la Suisse a été, sans doute, à part les Grandes Puissances, le pays qui a dès l'origine eu le plus de contacts à divers niveaux avec la nouvelle organisation internationale.

Il est intéressant de relire à ce sujet les rapports qu'adresse Rappard, présent à Londres, en février 1946, lors de la Première Assemblée de l'ONU; ils reflètent l'intérêt que manifestent à l'égard de la Suisse les plus hautes personnalités qu'elles soient à la tête des nouvelles institutions, ou représentant diverses nations qui expriment des vues sur leur souhait de voir Genève redevenir siège sinon de l'ONU, du moins des institutions spécialisées. De divers côtés, on insiste pour que la Suisse participe pleinement à ces dernières et ce sera le cas pour la FAO, l'OMS et bien sûr le BIT; plusieurs de leurs dirigeants souhaitent d'ailleurs qu'elles s'installent à Genève. Quant à l'adhésion à l'ONU elle-même, les avis des personnalités étrangères rapportés par Rappard<sup>20</sup>, mais aussi d'autres délégués ou diplomates dans diverses capitales, sont certes réceptifs à l'attitude de réserve des autorités fédérales; mais la plupart conseillent amicalement de ne pas soulever la question d'une compatibilité entre l'adhésion et la neutralité munie d'un statut spécial.

Effectivement, l'année 1946 est une année charnière en ce qui concerne la Suisse et l'ONU.

Sur la base d'une résolution prise par l'Assemblée constitutive de l'ONU, à Londres, le 12 février 1946, qui prévoit le transfert à l'ONU des avoirs et de certaines activités de la SdN, une négociation est engagée avec le gouvernement suisse, qui se déroule en avril 1946 et qui se termine par

1. la convention de l'Ariana concernant les droits et obligations de la Suisse et des Nations Unies en ce qui concerne l'affectation du Palais des Nations;
2. un arrangement provisoire sur les priviléges et immunités diplomatiques en vue de l'établissement à Genève d'un certain nombre de services de l'ONU<sup>21</sup>.

19 Cf. AF, E 2800 /1967/60/17 et E 2001 (E) 5/1 et 8.

20 Cf. AF, E 2001(E) 5/7.

21 *Ibid.*, /10. Pour les accords du 19 avril 1946 à Genève, cf. AF, E 2801(E) 5/10.

A ce moment-là, personne ne savait quels services des Nations Unies s'installeraient à Genève. Le siège même de l'organisation n'était d'ailleurs même pas encore désigné, mais tout le monde savait et la Suisse devait se garder de l'ignorer que la diplomatie américaine avait déjà clairement signalé son intérêt pour que ce soit une ville américaine. Dans certains milieux, on pensait que le siège central serait certes aux Etats-Unis, mais que les services spécialisés pourraient être ailleurs et notamment à Genève. A vrai dire, les chances de Genève étaient grandes, du fait que les Etats-Unis n'étaient pas en mesure d'offrir des locaux véritablement appropriés pour la nouvelle organisation.

En effet, lors de l'Assemblée générale convoquée à New York en octobre 1946, les témoignages d'insuffisance de locaux et d'inconfort font douter du sérieux d'une installation de la nouvelle organisation aux Etats-Unis, à moins que cette ONU ne soit qu'éphémère. En revanche, les services spécialisés de coopération internationale apparaissent nécessaires d'autant plus qu'ils existent déjà pour la plupart et que par conséquent ils existeront quoi qu'il advienne de l'organisation politique, sous une forme ou sous une autre; Genève serait un endroit idéal pour en assurer la permanence.

C'est dans ce contexte plein d'incertitude que le premier Secrétaire général des Nations Unies, Trygve Lie, se rend à Genève pour connaître les lieux, le 2 août 1946, puis à Berne, pour s'assurer que le Conseil fédéral est bien décidé à lui accorder l'emploi inconditionnel du Palais des Nations. Pour le Secrétaire général, il est important de savoir si la Suisse ne s'opposerait pas à des réunions du Conseil de Sécurité. Or, le Conseil fédéral n'est pas à même de lui répondre affirmativement sur ce dernier point<sup>22</sup>.

Avec le recul du temps, on peut être surpris de cette extrême réserve du Conseil fédéral, qui dans d'autres circonstances aurait pu faire capoter toute collaboration avec les Nations Unies et son installation à Genève; il était en fait trop bien informé de l'importance de l'atout que représentaient les bâtiments genevois pour la nouvelle organisation internationale. Ce n'est que dans une lettre du 22 octobre 1946 adressée par Petitpierre au secrétaire général qui l'a portée à la connaissance de l'Assemblée générale, le 8 novembre, que le Conseil fédéral donna son autorisation aux Nations Unies de convoquer en Suisse toutes les réunions, sans aucune distinction<sup>23</sup>. Petitpierre signalait simplement «que la Confédération n'encourt aucune responsabilité du fait des activités en Suisse de l'ONU» et «que des opérations militaires en cas de conflit entre Etats membres des Nations Unies et un Etat tiers ne seront en aucun cas dirigées du territoire suisse». Autrement

22 *Ibid.*, /3.

23 *Ibid.*, /5 et E 2800/1967/60/17; DDS, vol. 16:3.3: La Suisse et l'ONU.

dit, la seule réserve concernait l'établissement d'un etat-major des Nations Unies, dont on parlait à l'époque, mais qui n'a pas vu le jour.

Par conséquent, en quelques mois, les relations entre la Suisse et les Nations Unies ont fait l'objet d'échanges intenses qui ont abouti à des résultats positifs qui prévoient une collaboration permanente entre le pays-hôte et l'organisation. La situation tout à fait particulière qu'il convient de signaler, c'est que la Suisse sans faire partie des Nations Unies s'est trouvée mêlée dès l'origine à son destin et ceci d'une façon qu'aucun autre Etat n'a connue. Déjà en novembre 1946, le délégué suisse à New York notait que de toutes les délégations, c'est la délégation suisse qui a eu droit aux contacts le plus suivis avec le Secrétariat général et la Présidence de l'Assemblée générale<sup>24</sup>.

C'est sans doute sous l'influence de la prise en compte de ces relations exceptionnelles et perçues comme devant être de longue durée que le Chef de la diplomatie suisse a cru, un moment, tenter l'impossible, le supreme défi – que l'histoire de la SdN l'autorisait sans doute à proposer et qu'un Rappard n'avait cessé de conseiller d'entreprendre – c'est de solliciter de la part des Nations Unies la reconnaissance d'une sorte de statut particulier de neutralité qui faciliterait l'adhésion de la Suisse à la Charte.

Dans une lettre, datée du 19 octobre 1946, adressée à Paul Henri Spaak, Président de l'Assemblée générale des Nations Unies et Ministre des Affaires étrangères de Belgique, Petitpierre faisait état d'une collaboration possible avec les Nations Unies si celles-ci l'estimaient souhaitable, «à condition que la neutralité suisse demeurât intacte»<sup>25</sup>. Spaak estima d'emblée qu'il valait mieux ne pas donner suite à cette demande, car elle ouvrirait un débat tout à fait inopportun sur la compatibilité entre le statut de neutralité et l'appartenance à l'ONU, que nombre d'Etats pourraient revendiquer à leur profit. Aussi conseilla-t-il au représentant de Petitpierre de ne pas faire connaître l'existence de cette lettre et qu'en ce cas il la garderait à titre personnel<sup>26</sup>. Il est inopportun, déclarait-il, de créer des remous qui ne pourraient qu'être néfastes à la cause de la Suisse et à sa volonté d'abstention. «Pourquoi soulever une question de principe qui risque de compromettre une politique qui réussit». Petitpierre se rallia à ce conseil d'autant plus que lui-même ainsi que ses collaborateurs sans oublier l'avis majoritaire pour ne pas dire unanime des experts sollicités sur le plan interne, estimaient l'exercice difficile de concilier la Charte et le statut de neutralité. Dans ces conditions, la Suisse devait continuer à manifester son intérêt pour les Nations Unies dont elle ne pouvait que soutenir les principes et les objectifs de paix,

24 Selon le rapport confidentiel de Secrétan au Conseil fédéral du 11 janvier 1947, *Ibid.*

25 Cf. AF, E 2800/1967/59/84/13 et E2001(E) 5/5.

26 Selon le rapport de Secrétan cité sous note 24.

en participant activement aux institutions et services non politiques de l'organisation.

D'ailleurs, un des pionniers suisses de la coopération internationale, dotée d'une expérience incomparable, William Rappard, n'avait cessé de conseiller, lui qui était réservé, sinon opposé à certaines structures et finalités de la nouvelle organisation, de pratiquer une politique de présence active à l'égard des Nations Unies. C'est bien cette option qui a été retenue; elle correspondait aussi bien aux données internes suisses, à savoir à une opinion publique, du haut en bas de l'échelle sociale, fermement attachée à la neutralité traditionnelle qu'aux vues des Puissances étrangères opposées à ouvrir un débat qui les diviserait au sujet des revendications d'un pays qui à leurs yeux ne leur posait aucun problème. Il suffisait que les Suisses se montrent actifs et désintéressés politiquement pour que tôt ou tard la communauté internationale apprécierait la légitimité d'un rôle particulier de la Suisse. En 1945–1946, il était sage et dans l'intérêt de tous de ne pas provoquer une discussion internationale; cette abstention était le meilleur service que la Suisse pouvait rendre à l'encore très fragile ONU. Par ailleurs, aucune Puissance n'a proposé d'obliger la Suisse à entrer à l'ONU comme condition de son maintien en tant qu'Etat-hôte d'organisations spécialisées, comme on l'a craint au sein de l'administration fédérale.

## Conclusion

Dans la définition de l'attitude de la Suisse face à la réorganisation du monde après 1945 et notamment par rapport aux nouvelles institutions créées sous l'égide des Nations Unies, nous avons vu que les vues internes proposaient toutes une solution qui aurait permis à la Suisse de demeurer pleinement elle-même, c'est-à-dire neutre, tout en participant à la nouvelle organisation prévue par la Charte de San Francisco. Cet objectif s'inspirait du passé et de l'expérience toute récente de la guerre qui avait renforcé encore la croyance que seule la neutralité avait préservé l'indépendance et la prospérité du pays face à une Europe complètement dévastée. En fait, aucun autre Etat ne se serait opposé à l'adhésion de la Suisse à l'ONU d'autant plus que depuis mars 1946 des relations prometteuses avaient été établies avec l'Union soviétique; mais aucun Etat n'était disposé à soutenir la cause suisse au cas où sa revendication d'un statut spécial serait mis à l'ordre du jour. La recherche d'une déclaration explicite était une entreprise mort-née; en revanche, un Petitpierre et sans doute un Rappard n'ont pas cru impossible d'obtenir une formule qui se résumerait de la part des Nations Unies à enregistrer une déclaration unilatérale de la Suisse annonçant son adhésion à l'ONU ainsi que sa volonté de maintenir sa neu-

tralité en cas de conflit militaire uniquement. Or, même cette formule si elle avait été rendue publique en 1946, par exemple par Spaak, aurait suscité des questions difficiles pour l'organisation. D'où parfois l'utilité en diplomatie d'absence de déclaration claire et nette au niveau des principes, pour autant que l'essentiel soit préservé, à savoir la volonté et la capacité de coopérer dans la mise en œuvre d'objectifs communs. Et à ce niveau la Suisse s'est trouvée dans des conditions uniques et extrêmement favorables pour pratiquer cette politique de coopération avec les Nations Unies; elle les doit à la présence sur son sol d'importantes institutions de l'ONU elle-même. C'est un atout unique qui a permis à la Suisse dès 1946 d'être justement bien présente, sans renoncer à sa liberté d'action.

La maxime: neutralité, solidarité, universalité formulée à l'issue de la guerre mondiale et notamment forgée et expliquée au cours de cette féconde année 1946 va effectivement inspirer la politique de la Suisse à l'égard de la nouvelle organisation de coopération multilatérale permanente et universelle jusqu'à nos jours. En participant activement aux institutions spécialisées des Nations Unies dont la plupart sont installées à Genève, la Suisse a été épargnée de l'isolement tant redouté. Bien au contraire l'émergence quasi simultanée de rivalités entre les Grandes Puissances du système des Nations Unies qui conduisent dès 1947 à ce phénomène de Guerre froide qui va profondément marquer les relations internationales jusqu'au début de la dernière décennie de ce turbulent 20<sup>e</sup> siècle, a procuré une pertinence renouvelée au statut de la neutralité suisse. Dès les premières alertes de tensions entre Moscou et Washington, l'établissement des organes des Nations Unies dans un pays neutre comme la Suisse, déterminée à défendre l'intégrité de son territoire, disposant de forces militaires d'une envergure incomparable au centre de l'Europe<sup>27</sup>, est apparu comme la meilleure garantie à la survie de services importants de la nouvelle organisation en cas de conflit ouvert.

Dans ces conditions, la quasi totalité des Etats pardonnent volontiers à la Suisse son absence de l'organisation politique de l'ONU, sans parler de ceux qui lui envient son statut ou ont su habilement tout au long des décennies de Guerre froide en tirer le meilleur parti. Peut-être, les historiens pourront un jour démontrer les effets négatifs que l'absence de la qualité de membre de l'ONU a entraînés pour la Suisse en ce qui concerne la sauvegarde de son prestige et la défense de ses intérêts dans la diplomatie multilatérale. Pour notre part, au vu des dossiers examinés, prenant en considération à la fois les données internes du pays et les perspectives internationales dans lesquelles la diplomatie suisse devait s'inscrire, nous ne saurions nous rallier aux appréciations péremptoires et grossièrement inadéquates exprimés par

27 Voir à ce propos la contribution de Mauro Cerutti.

certains auteurs, qui ont, récemment, parlé de défaillance, voire d'échec, pour qualifier la politique menée par Petitpierre à l'égard de l'ONU en 1945–1946, en oubliant que cette politique a été concertée intensément au sein du Conseil fédéral, et singulièrement par la Délégation aux Affaires étrangères, ainsi que dans des travaux de commissions ad hoc, sollicitant l'avis d'experts et de personnalités représentant divers milieux de l'opinion publique. L'idée que la consultation du peuple suisse sur l'entrée à l'ONU aurait pu aboutir à un résultat positif en 1946, par une politique d'information appropriée, c'est ignorer les données internes du pays à l'issue de la guerre. En revanche, le rejet populaire de l'ONU, à la face du monde, aurait provoqué des complications considérables; les Puissances auraient été très embarrassées de localiser à Genève les institutions onusiennes dans un pays qui aurait ainsi manifesté son hostilité à son égard; il aurait aussi hypothéqué pour longtemps la participation active et à vrai dire souvent privilégiée de la Suisse dans les organismes spécialisés. La voie pratiquée, sans être idéale, a néanmoins permis de souligner à chaque occasion la communauté d'intérêts moraux entre les valeurs suisses et celles de l'ONU en ce qui concerne la sauvegarde de la paix internationale; cette voie a laissé à la diplomatie suisse un espace non négligeable de manœuvre et de présence sur le plan international pour autant que ses objectifs demeurassent toujours modestes, c'est-à-dire, une diplomatie au service des autres.

Or, ce profil traditionnel, sans panache, diraient certains, a finalement fait ses preuves, dans la mesure où la Suisse s'est refusée, contrairement à d'autres Etats petits et moyens, de jouer dans la cour des Grands. Dans un monde tourmenté et incertain, le Conseil fédéral a navigué à vue, sans jamais perdre le contact avec le port d'attache. Et jusqu'à nouvel avis, aucune Puissance ne l'a pressée de rompre les amarres, tant ce point fixe, stable et prospère au cœur d'une Europe souvent troublée est apprécié. Par la solidarité active avec les organisations internationales complétée d'une action humanitaire impartiale, Petitpierre et son équipe ont surtout montré l'importance vitale pour la Suisse d'une ouverture au monde, faute de quoi le pays aurait été victime d'un isolement certain, voire de la vindicte des nations moins favorisées qu'elle. Or, ce message n'est-il pas aussi actuel aujourd'hui qu'il l'était, voici un demi-siècle?

La question pertinente que les historiens pourront aussi examiner est de savoir si la disponibilité des Suisses, notamment par les moyens mis à disposition des actions de solidarité, a été assumée dans une ampleur proportionnée à la hauteur du message proclamé et du prestige moral recueilli, durant l'ère de prospérité exceptionnelle qu'a connue la Suisse dans les décennies qui ont suivi. Si l'ouverture n'a pas été que théorique, c'est à cette aune-là qu'il s'agit de l'apprécier.