**Zeitschrift:** Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 18 (1996)

**Artikel:** La recherche d'une politique extérieure

**Autor:** Favez, Jean-Claude

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-1078092

**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:** 11.12.2025

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

# La recherche d'une politique extérieure

Jean-Claude Favez

## Geste

Sortir de la guerre mondiale ne signifie pas seulement pour les neutres en 1945 payer le prix de la neutralité, mais aussi liquider aux yeux de leurs opinions publiques et des vainqueurs un proche passé où leur participation à l'effort de guerre allemand leur avait permis de survivre dans l'Europe de Hitler. Confrontées à des situations analogues, Suède et Suisse réagissent toutes deux par la formulation d'un discours justificatif, sur lequel s'édifiera par la suite une mémoire autorisée, et par des actions charitables envers les peuples ruinés et affamés du continent. En Suisse le Livre blanc envisagé par le Conseil fédéral pour exposer sa politique durant la Seconde Guerre mondiale sera finalement abandonné, après plusieurs ébauches. Mise en chantier en 1944, l'action du Don Suisse permettra, sous diverses formes, une aide matérielles prioritairement adressées aux voisins les plus proches (sauf l'Allemagne au début) pour un montant d'environ 200 millions francs, soit l'équivalent des 2% du PIB fixés par l'Agence des Nations Unies pour les secours et la restauration (UNRRA), à laquelle la Suisse ne pouvait adhérer pour des raisons de neutralité. Au total, un message du Conseil fédéral estime au printemps 1946 que la Suisse a fourni depuis 1939 plus de 450 millions de frs en faveur des victimes de la guerre, de sources publiques et privées, sans compter les crédits commerciaux ni les sommes avancées en faveur des prisonniers de guerre au titre de la Puissance protectrice. Encore convient-il de ne pas oublier les crédits que la Confédération est contrainte d'ouvrir en dédommagement de son engagement commercial et bancaire en faveur du Reich, soit par les accords Currie 250 millions de frs pour la France et un montant analogue en faveur des victimes du nazisme prélevés par les accords de Washington sur les avoirs allemands en Suisse.

S'il convient de ne pas totalement confondre les compensations versés aux Alliés avec les gestes charitables comme le Don Suisse, il n'en reste pas moins que ces derniers n'étaient pas exempts d'arrière-pensées. Pourtant, la parole officielle était tout au contraire de nier de telles interprétations, ce qui constitue d'ailleurs l'une des raisons de l'abandon du projet de Livre blanc. L'aide à l'Europe ruinée n'est pas un geste politique, tout au plus l'expression d'une solidarité qui va de soi. Tel était le message que Berne voulait faire passer, et dont il est difficile de dire ce qui en fut retenu par les gouvernements et les populations européennes. Le Conseil fédéral

estime en 1946 que le Don Suisse a rempli ses objectifs matériels et psychologiques, mais il ne fournit pas de preuves à l'appui de son jugement. Quoiqu'il en soit, de la volonté même des Suisses, les actions caritatives de l'après-guerre ne revêtent pas réellement une signification politique nouvelle, si ce n'est que l'aide s'accompagne d'un sentiment de culpabilité accru. Elles poursuivent une œuvre développée depuis 1941 en tous cas, avec la création du Délégué aux œuvres d'entraide internationale; elles sont l'expression de la neutralité du temps de guerre, elles n'annoncent pas un nouveau départ.

L'aide humanitaire au sortir de la guerre ne sera donc pas une nouvelle donne, une nouvelle solidarité. Mais n'est-ce pas précisément l'une des faiblesses les plus permanentes de la politique extérieure helvétique que de sous-estimer l'importance du geste? Même un petit Etat peut se montrer grand dans sa sollicitude.

## Concept

Le discours prononcé à l'assemblée du parti radical-démocratique suisse à Bâle par Willy Bretscher, en octobre 1945, fourmille d'incohérences révélatrices. En réclamant à la fois une politique extérieure active, assortie d'une aide sans distinction politique, et en défendant la neutralité passée et future, tout en réclamant que la Suisse mène à sa façon la lutte contre le nouveau totalitarisme que représente le fascisme rouge, le rédacteur de la NZZ découvre largement un manque caractéristique de concepts clairs et solides en matière de politique extérieure. Même la neutralité, cette pierre angulaire de la Confédération dans le droit et sur la scène internationale est avant tout une réaction et un refus, avant d'être un instrument d'action. Face au problème fondamental de l'adhésion à l'ONU, le nouveau chef du Département politique choisit ce que nous appelerions de nos jours l'Alleingang. Comme il le dit le 20 mars 1947 au Conseil national.

*Si la Suisse demandait aujourd'hui d'adhérer à l'ONU sans faire aucune réserve au sujet de son statut de neutralité, le Conseil fédéral a toutes raisons de penser que sa demande serait accueillie et que rien ne s'opposerait à son admission.*

*En revanche, si nous subordonnions une demande d'adhésion à la reconnaissance expresse de notre statut actuel, nous nous heurterions à des oppositions. Faire prendre aujourd'hui par les Nations-Unies une décision qui serait vraisemblablement négative serait une maladresse que le Conseil fédéral n'a pas l'intention de commettre.*

*Et, conforté par les résultats des sondages comme la Consultation nationale de 1946, il précise sur le plan intérieure, si le peuple et les cantons*

*étaient appelés à se prononcer sur une adhésion sans reconnaissance de notre neutralité, ce qui équivaudrait à choisir entre l'adhésion aux Nations Unies et le statut de neutralité, on peut affirmer, sans crainte de se tromper, qu'ils se prononceraient pour le maintien de la neutralité, non par méfiance ou hostilité à l'égard des Nations Unies, mais par attachement à un statut consacré par la Constitution que le peuple suisse s'est librement donnée, reconnu à plusieurs reprises comme un principe du droit des gens par les puissances européennes, et auquel notre pays doit son indépendance et sa paix intérieure.*

Pourtant 6 mois plus tard, le même orateur considère qu'il n'y a pas une neutralité de la Suisse au-dessus de la division de l'Europe en deux blocs antagonistes, *car l'avenir de la Suisse est lié au destin de l'Europe.* Refusant la distinction périmée entre neutralité intégrale et différentielle, Max Petitpierre précise *En effet, la neutralité, qui est une maxime de prudence, ne doit pas nous conduire à l'abstention et nous condamner à la passivité, ce qui pourrait devenir mortel pour notre pays. Nous devons éviter de donner nous-mêmes à la neutralité une interprétation extensive qui pourrait un jour être invoqué contre nous. Entre les guerres, dans les périodes de paix, nous n'avons aucune raison de limiter notre liberté d'action. Il doit nous suffire d'éviter de participer à des alliances qui pourraient nous entraîner dans un conflit.*

**Politique extérieure**

Entre la capitulation des puissances fascistes (1945) et l'installation de la guerre froide (1949), Max Petitpierre définit ainsi, touche par touche, les nouveaux usages qu'il entend faire d'un concept de neutralité uni à celui de solidarité. Période exceptionnelle au demeurant, où non seulement la Suisse constitue une cellule d'ordre dans une Europe occidentale rongée par la faim et les privations et secouée de conflits sociaux, mais où l'armée helvétique, sortie du Réduit, constitue face à l'Armée rouge la seule force militaire du continent, Américains non compris, bien entendu. Pour l'essentiel, il entend

- garder à tout prix le contact avec l'Europe de l'Est pour exploiter les relations économiques qui demeurent possibles, compte tenu des évolutions en cours et de tout ce que l'on peut tirer de la neutralité.
- Pousser aussi loin que possible, c'est-à-dire jusqu'au limite du politique, la participation de la Suisse aux efforts qui tendent à une organisation économique de l'Europe occidentale. Mais tout en répondant favorablement à l'invitation des XVI à la Conférence de Paris, début juillet 1947, le Conseil fédéral répète qu'aucune concession politique ne sera faite pour acheter des avantages économiques.

En revanche, les différents groupements en lutte autour de l'idée d'une Europe fédérale ou supranationale ne retiennent pas (encore) son intérêt.

La guerre froide ravive un certain nombre de comportements et de valeurs du temps de la Seconde Guerre mondiale, au point qu'on a pu parler de ce moment comme d'un retour à la défense nationale spirituelle, assorti d'une chasse aux sorcières aussi impressionnante que l'effort militaire, puisque l'ennemi cette fois campe à l'intérieur de la forteresse.

Ce retour en arrière est rendu d'autant plus facile que les institutions politiques au sens large du terme, n'ont cessé durant la guerre d'évoluer dans le sens d'un développement de la discipline collective et de la mobilisation contre les ennemis extérieurs et intérieurs. La communauté de travail esquissée pendant la guerre tombe en panne à la fin des hostilités. Mais l'idée d'un dépassement de la lutte des classes par la paix du travail et l'association des grandes forces économiques et sociales à l'élaboration des lois subsiste. Elle devient réalité juridique avec l'adoption en 1947 des articles dits économiques de la Constitution fédérale. De même, le ralliement de tous les grands partis aux responsabilités par l'entrée des socialistes au Conseil fédéral est non seulement confirmé, mais il constitue la clef de voûte d'un système qualifié parfois de démocratie de concordance, reposant sur la recherche permanente du consensus.

**Un départ?**

Luthy regrette qu'il n'y ait pas eu de nouveau départ après 1945 dans le domaine de la politique étrangère, mais à vrai dire, il ne pouvait y en avoir car il n'y a pas eu de rupture en Suisse au sortir de la guerre et parce que la politique extérieure sans concepts stables ne pouvait être qu'une réaction aux pressions subies par la Suisse. Sur le plan matériel la crise économique attendue, annoncée et à laquelle on s'est préparé, laissera place à une période de prospérité qui revêtira une ampleur et une durée encore jamais vues. Sur le plan social et politique, la brève poussée de l'extrême-gauche du printemps 1945 sera très vite stoppée par un anticommunisme qui constituera le ferment idéologique de ce nouveau patriotisme du temps de guerre. Enfin, la guerre elle-même, livrée au souvenir des anciens combattants devient une période mythique, dont elle ne sortira que dans les années 60, lorsque des journalistes et des historiens étrangers se mettront à poser des questions indiscrètes ou à écrire des contre-vérités, obligeant les autorités à rouvrir, ou plutôt à ouvrir pour la première fois, les dossiers scellés en 1945.