

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: 30 (2011)

Artikel: La Suisse et la course vers la paix au Viêt-Nam : une neutralité encombrante

Autor: Gaffino, David

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1077952>

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: 09.02.2026

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

La Suisse et la course vers la paix au Viêt-Nam: une neutralité encombrante

David Gaffino

Au moment où Américains et Nord-Vietnamiens s'apprêtent à s'asseoir pour la première fois à la table des négociations, au printemps 1968, la Suisse est encore tout auréolée du prestige de ses récents succès diplomatiques. En effet, à ce moment-là, Berne représente les intérêts de 21 pays, dont ceux des Etats-Unis à Cuba ou de la République fédérale d'Allemagne en Algérie. Elle a notamment accueilli sur son sol la Conférence de Genève de 1954, qui a marqué la fin de la première Guerre d'Indochine entre la République du Viêt-Nam et la France. En 1961, alors que la situation se dégrade au Laos (un des Etats issus de l'ancienne Indochine française), les grandes puissances se mettent d'accord pour réactiver la Conférence de Genève. Les négociations d'Evian qui cherchent à mettre fin à la guerre d'Algérie battent alors leur plein et la Suisse, qui y joue un rôle clé, a déjà fort à faire. Le gouvernement britannique fait savoir qu'il *«espère que si Genève n'entraîne pas en ligne de compte, le gouvernement suisse pourrait offrir son hospitalité dans une autre ville suisse pour la conférence du Laos. (...) La Suisse semble s'imposer comme pays idéal.»*¹ Les pourparlers s'ouvrent finalement à Genève, en mai 1961, et se concluent par une Déclaration sur la neutralité du Laos signée le 23 juillet 1962.

Après le séisme médiatique provoqué par l'Offensive du Têt en janvier-février 1968, les deux camps engagés dans la guerre du Viêt-Nam manifestent leur intérêt pour une négociation; on peut dès lors s'attendre à ce que le gouvernement helvétique offre à nouveau ses services pour faciliter les premiers contacts entre Hanoi et Washington. C'est ce qu'il fait, d'abord en coulisses, lors d'un voyage au Nord Viêt-Nam de l'ambassadeur Oskar Rossetti (en poste à Pékin), puis officiellement, notamment par un communiqué de presse du 22 mars 1968: *«[Le Conseil fédéral met] ses services à disposition pour un règlement pacifique du conflit.»*²

Pourtant, c'est à Paris que s'ouvrent des négociations dès le mois de mai 1968 et c'est à Paris que seront signés les accords de paix sur le Viêt-Nam, le 27 janvier 1973. Pourquoi la diplomatie suisse n'a-t-elle pas réussi à associer une nouvelle fois le nom de Genève aux efforts de paix dans la péninsule indochinoise? Comment les

1 Archives fédérales (AF), E 2001(E) 1976/17 vol. 521 (B.73.0), la prise de position britannique est mentionnée dans un câble de l'ambassadeur de Suisse à Paris au Département politique fédéral (DPF), 19 avril 1961.

2 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11); cf. aussi *Gazette de Lausanne*, 23 mars 1968.

belligérants en sont-ils venus à préférer à la Suisse neutre la France du général De Gaulle, ancienne puissance coloniale en Indochine? C'est à ces questions que cet article se propose de répondre, en comparant les efforts de plusieurs Etats – la Suisse, la France, mais aussi la Suède, en compétition ouverte avec Berne – pour attirer les négociateurs sur leur sol. Cette contribution fait suite à un ouvrage publié en 2006, analysant l'attitude des autorités suisses pendant toute la guerre du Viêt-Nam et se base essentiellement sur l'analyse des fonds d'archives fédérales.³ Nous tâcherons de comprendre quelle était la marge de manœuvre du Conseil fédéral, les pressions politiques et publiques auxquelles il était soumis et les raisons qui ont entravé son rapprochement avec le régime communiste de Hanoi et prolongé le déséquilibre des relations suisses avec les deux moitiés du Viêt-Nam, réduisant ainsi les chances pour la diplomatie suisse d'offrir à nouveau ses bons offices ou d'accueillir une conférence de paix à Genève. Un échec qui peut être mis en parallèle avec celui du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), malgré les espoirs placés en lui par le gouvernement américain dans la question des prisonniers de guerre.

Genève, premier choix des Américains

L'espoir d'une conférence de paix à Genève se répand dans les médias suite à la visite à Berne de Mai Van Bô, le représentant du Nord Viêt-Nam à Paris, du 18 au 22 mars 1968. La presse suisse et internationale croit y déceler un indice de négociations imminentes sur territoire helvétique. Il faut rappeler que le gouvernement suisse a reconnu le Sud Viêt-Nam en 1958, mais pas le Nord Viêt-Nam qu'il ne reconnaîtra qu'en 1972 et où sa seule représentation officielle, une agence consulaire à Haiphong, a été fermée en 1955; réciproquement, Saigon dispose d'une ambassade à Berne depuis 1966, mais Hanoi n'a pu ouvrir ni consulat ni bureau sur sol suisse avant 1972. A défaut de relations diplomatiques, la venue à Berne du principal émissaire nord-vietnamien en Europe prend une signification toute particulière, d'autant plus qu'il a déjà participé à des négociations à Genève, lors de la conférence sur le Laos en 1962.⁴ Sous le gros titre «Hanoi reported seeking mediation by Switzerland», le quotidien américain *Christian Science Monitor* cite des sources diplomatiques affirmant que «les méthodes suisses sont particulièrement utiles dans le genre de conflit actuellement en cours au Viêt-Nam»; les Suisses seraient si prudents et méthodiques que «même un simple signe de leur volonté de

3 Gaffino, David, *Autorités et entreprises suisses face à la guerre du Viêt Nam, 1960–1975*, Neuchâtel 2006. Cf. également Gaffino, David, «Vietnamkrieg: die Schweiz im Schatten Washingtons», in: *Traverse* 2/2009, *Schweiz–USA im kalten Krieg / Suisse–Etats-Unis dans la guerre froide*, Zurich 2009.

4 Cf. AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11), télégramme de l'ambassadeur de Suisse à Paris au DPF, 6 mars 1968.

négociier est une certaine garantie que les deux camps veulent un règlement pacifique.»⁵ C'est dire le prestige dont jouissait alors la diplomatie helvétique.

On sait que la Maison Blanche a proposé cinq ou six villes pour ouvrir des négociations, avec une préférence marquée pour Genève, la seule nommément citée par le Président Johnson dans son discours télévisé du 31 mars 1968. Annonçant l'arrêt immédiat des bombardements sur le Nord Viêt-Nam, Johnson lance un appel à l'URSS et à la Grande-Bretagne, puissances protectrices de la Conférence de Genève de 1954, pour passer de «*cet acte unilatéral de désescalade (...) à une paix véritable*», qui serait négociée «*à Genève ou dans tout autre endroit approprié – aussitôt que Hanoi acceptera l'idée d'une conférence*».⁶

Les Américains et leurs alliés penchent assez clairement en faveur de Genève, mais dans le camp communiste, l'enthousiasme est moindre. Les Nord-Vietnamiens ont fait une sélection officielle de capitales communistes comme Varsovie ou Phnom Penh. On sait que Paris est en lice également, malgré les réticences américaines. Hanoi a bien émis auparavant quelques signaux en faveur de la Suisse, en passant par des canaux diplomatiques détournés, faute de représentation dans le pays. Ainsi en avril 1967, lors d'une réception à Pékin, l'ambassadeur nord-vietnamien et son chargé d'affaires font l'éloge de la Suisse, citant sa neutralité, ses institutions démocratiques et la Conférence de Genève de 1954.⁷ En visite à Hanoi en février 1968, l'ambassadeur suisse à Pékin revient avec le sentiment que «*notre disponibilité est appréciée à Hanoi et (...) le Nord Viêt-Nam souhaite garder la Suisse en réserve pour d'éventuels services de médiation*».⁸ Selon le Département politique fédéral (DPF), ce voyage, en pleine offensive du Têt et à quelques mois du début des négociations, a «*contribué à renforcer la confiance de Hanoi en la Suisse*».⁹ Mais deux mois plus tard, le 10 mai 1968, c'est à Paris, et non à Genève, que s'ouvrent les «pourparlers préliminaires» sur le Viêt-Nam.

Pourquoi cet échec de la diplomatie suisse? La presse pose aussitôt la question: «Est-ce parce que la Suisse ne reconnaît pas Hanoi?» titre le *Journal de Genève* du 24 avril 1968. Il est vrai que Washington a fait savoir qu'il serait inacceptable de négocier à Phnom Penh, les Etats-Unis n'ayant pas de relations diplomatiques avec le Cambodge. Hanoi aurait beau jeu d'exclure Genève pour la même raison.

5 *Christian Science Monitor*, 23 mars 1968; toutes les traductions sont faites par l'auteur.

6 Discours du Président Johnson à la Nation, 31 mars 1968. Sur Internet, Lyndon Baines Johnson Library and Museum, National Archives and Records Administration: <<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/680331.asp>> (consulté le 20 juillet 2010).

7 Cf. AF, E 2001(E) 1978/84 vol. 1033 (B.15.11), lettre secrète de l'ambassadeur de Suisse en Chine (Rossetti) au Conseiller fédéral Spühler, 24 avril 1967.

8 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B. 15.11); l'ambassadeur est cité dans un rapport confidentiel du DPF, février 1968.

9 *ibid.*

L'argument est valable, à en croire un mémo confidentiel de la CIA du 6 mai 1968: entre autres motifs, Paris serait un bon choix avant tout parce que *«toutes les parties concernées disposent là-bas d'une représentation sous une forme ou une autre»*.¹⁰

Le déséquilibre des relations suisses avec les deux moitiés du Viêt-Nam divisé, en conflit avec la maxime suisse de l'universalité des relations, a indéniablement réduit les chances de la diplomatie helvétique d'offrir ses services pour une médiation. Nous verrons que la question de la reconnaissance du Nord Viêt-Nam a fait l'objet d'une pression croissante de la part d'une partie de l'opinion publique suisse. Si la France non plus n'a pas entretenu des relations parfaitement équilibrées avec les deux moitiés du pays, elle va entamer son rapprochement avec la République démocratique du Viêt-Nam bien avant Berne: en 1965 déjà, un diplomate français du rang d'ambassadeur est nommé à Hanoi, alors que Paris accueille un délégué général du Nord Viet-Nâm dès 1966. Appréciant fort peu cette évolution, le Sud Viêt-Nam interdit toute importation de marchandises françaises en janvier 1964 puis rompt ses relations diplomatiques avec la France en juin 1965. Celles-ci ne seront pleinement rétablies qu'après les Accords de Paris en 1973, mais des relations consulaires et des contacts diplomatiques ont toujours été maintenus entre les deux gouvernements¹¹. En dépit de ce rééquilibrage en faveur du Nord et malgré la dénonciation retentissante des bombardements américains au Viêt-Nam, dans le discours du général De Gaulle à Phnom Penh en 1966, la diplomatie française parvient ainsi à maintenir des liens étroits avec toutes les parties en conflit, grâce à des rencontres discrètes. L'action d'un facilitateur secret, Jean Sainteny, ancien délégué général à Hanoi et ami personnel du secrétaire d'Etat américain Henry Kissinger, sera déterminante, en permettant des contacts directs entre le Président Nixon et le Président Hô Chi Minh.¹² Grâce à ces efforts diplomatiques la France s'est ainsi trouvé en meilleure position que le gouvernement suisse pour tenter d'attirer les négociations de paix.

10 Declassified CIA Documents on the Vietnam War, ID 00862. Intelligence Memorandum, Significance of Paris as site for Vietnamese negotiations, May 6, 1968. Accessible en ligne sur le site de l'Université du Saskatchewan:

<<http://library2.usask.ca/vietnam/index.php?state=view&id=862>> (consulté le 18 juillet 2010).

11 Journoud, Pierre, «Le Quai d'Orsay et le processus de paix, 1963–1973», in: Goscha, Christopher et Vaïsse, Maurice, *La guerre du Vietnam et l'Europe, 1963–1973*, Bruxelles/Paris 2003, p. 385–400. Cf. aussi AF, E 2001(E) 1978/84 vol. 1040 (C.41.100.0), lettre du consul général de Suisse à Saigon à la Division du commerce, 5 juillet 1965.

12 Cf. aussi dans le même ouvrage: Berman, Larry, «Secret European initiatives during the Nixon years: no closer to peace», p. 439–453.

Après Paris, la paix véritable à Genève?

Le revers n'est-il que temporaire? Pendant quelques années, les négociations de Paris semblent piétiner, entretenant l'espoir d'une médiation suisse. A Berne, on se berce à l'idée que ces premiers pourparlers sur sol français n'auraient servi qu'à rapprocher les belligérants pour trouver un terrain d'entente, avant de réactiver la Conférence de Genève pour aboutir à un réel accord de paix. Juste avant le voyage à Hanoi de l'ambassadeur de Suisse en Chine, le DPF lui donne pour instructions de vérifier *«comment se positionne Hanoi face à l'offre, toujours valable, de Genève comme lieu de négociation (...) Si la question de la prise en charge des prisonniers par le CICR n'entre toujours pas en ligne de compte, on pourrait suggérer que la Suisse serve de puissance protectrice pour les prisonniers.»*¹³ Le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), U Thant, était un des premiers à lancer l'idée, en avril 1968 déjà, avant même le début des pourparlers dans la capitale française: *«Quant à Genève (...) il n'est pas exclu que cette ville puisse être choisie comme siège (...) de la deuxième phase de la négociation, bien que Hanoi garde un très mauvais souvenir de 1954.»*¹⁴ Au même moment Averell Harriman, qui est sur le point d'être nommé représentant spécial du Président Johnson aux négociations de Paris, affirme que Genève serait *«le meilleur endroit pour une rencontre avec les Nord-vietnamiens. (...) La rencontre ne pourrait certes pas être secrète, mais devrait recevoir aussi peu de publicité que possible.»*¹⁵ Même plusieurs années après le début des pourparlers dans la capitale française, l'idée de les transférer en Suisse continue de circuler dans les différents camps. Notamment du côté américain, où l'on veut croire que les négociations ne s'éterniseront pas en France. Ainsi, en mai 1968, la CIA considère que Paris pourrait n'être que le *«site de discussions préliminaires»*.¹⁶ Une méfiance américaine qui s'explique par la politique gaullienne de «retour à la souveraineté française», menant notamment au retrait de la France du commandement intégré de l'OTAN en mars 1966. La critique virulente de la politique américaine au Vietnam émise par De Gaulle la même année, dans son célèbre discours de Phnom Penh, contribue à irriter Washington. En revanche, la Suisse est perçue d'un œil très positif: ainsi, en mai 1971 le Département d'Etat américain loue la neutralité helvétique comme très valable et utile dans

13 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11.1), courrier du DPF à l'ambassadeur Rossetti, 9 février 1968.

14 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 624 (B.73.0), observateur de la Suisse à l'ONU à DPF, 18 avril 1968.

15 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 625 (B.73.0.2), courrier de l'ambassadeur de Suisse à Washington au DPF, 4 avril 1968.

16 Declassified CIA Documents on the Vietnam War, ID 00862. Intelligence Memorandum, Significance of Paris as site for Vietnamese negotiations, May 6, 1968. Accessible en ligne sur le site de l'Université du Saskatchewan:

<http://library2.usask.ca/vietnam/index.php?state=view&id=862> (consulté le 16 juillet 2010).

l'optique de Washington, car elle permettrait au gouvernement américain d'ouvrir «un canal supplémentaire avec le Nord Viêt-Nam». ¹⁷ Même constat à Saïgon, où il se trouve encore des officiels en 1972 selon lesquels «il serait indiqué de transférer de Paris à Genève le lieu des réunions, car il règne [à Genève] une atmosphère plus sereine et plus neutre (...).» ¹⁸ Dans l'autre camp, la Chine aurait aussi salué une rencontre sur sol suisse. Ainsi, l'ambassadeur Rossetti explique en 1970 que le gouvernement de Mao serait prêt à prendre part à une conférence qui ne serait pas dictée par les superpuissances; il serait disposé à venir à Genève pour cela mais Hanoi refuserait tant que Berne n'aurait pas reconnu le Nord Viêt-Nam. ¹⁹

Ces différents appels en faveur d'un déplacement des négociations en Suisse ne font-ils pas preuve d'une certaine naïveté et de méconnaissance face à la complexité de l'organisation d'une conférence de paix internationale? Qu'on songe aux prouesses développées par la ville et le canton de Genève et par la Confédération, lors de la Conférence de Genève de 1954! Le DPF avait dû intervenir pour persuader la bonne société genevoise de mettre à disposition des villas pour héberger les chefs de délégations communistes. Des hôtels avaient dû être vidés de leurs clients, pour abriter des délégations de centaines de membres: quelque 200 journalistes s'étaient vu annuler leur réservation, pour céder la place aux Chinois, qu'il avait fallu répartir sur cinq hôtels. ²⁰ Or Paris avait déjà accompli ces efforts en 1968. Une fois les contacts préliminaires menés en coulisses, des techniciens américains dépêchés sur place avaient réceptionné un avion cargo de matériel de communication et le Quai d'Orsay s'était livré à une étude minutieuse des lieux d'hébergement et de conférence. ²¹ Comment croire que toute cette organisation ne servirait qu'à quelques pourparlers initiaux, avant de transférer tout ce beau monde à Genève? Citant son homologue américain, l'ambassadeur de Suisse à Paris avertit Berne dès le lendemain des premières discussions: «Les quelque 40 représentants du Nord Viêt-Nam tentent actuellement de louer des villas dans la région parisienne afin de s'y installer pour une période prolongée. Ceci est l'indication qu'Hanoi croit à la réussite des premiers entretiens en même temps qu'à la durée des négociations (...).» ²²

17 AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 507 (B.15.11), lettre de l'ambassadeur Schnyder (aux USA) au DPF, 17 mai 1971.

18 AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 507 (B.15.11), chargé d'affaires de Dardel à DPF, 26 janvier 1972.

19 AF, E 7110(-) 1981/41 vol. 145, PV de séance du DPF et de la Division du commerce, 7 septembre 1970.

20 Cf. Mettan, Guy, *Genève ville de paix, de la conférence de 1954 sur l'Indochine à la coopération internationale*, Genève 2004, p.105–113.

21 *Gazette de Lausanne*, lundi 6 mai 1968, p. 12: «Le siège des entretiens connu aujourd'hui» et jeudi 25 avril 1968, p. 1: «Les chances de Paris».

22 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 625 (B.73.0.2), ambassadeur Dupont au DPF, 7 mai 1968.

Le Conseil fédéral sous pression(s)

Le refus du Conseil fédéral d'établir suffisamment tôt des relations diplomatiques équilibrées avec les deux parties en conflit semble donc expliquer en partie pourquoi la Suisse n'a pas réussi à accueillir les négociations sur son sol. La question se pose dès lors de savoir pourquoi le Conseil fédéral n'a pas osé franchir plus tôt l'étape essentielle d'une reconnaissance de la République démocratique du Viêt-Nam et s'est laissé devancer par le Quai d'Orsay. Dans un article de juillet 1969 paru dans l'hebdomadaire suisse-alsacien *Die Weltwoche*, le conseiller national socialiste Jean Ziegler affirme que les deux conseillers fédéraux socialistes, Willy Spühler (DPF) et Hans-Peter Tschudi (Intérieur), sont tenus en échec par la majorité bourgeoise; l'immobilisme suisse en Asie du Sud-Est et le refus obstiné de reconnaître le Nord Viêt-Nam «ne reflètent en aucune manière la politique étrangère ouverte et dynamique menée par le conseiller fédéral Spühler dans d'autres parties du monde».²³ Cependant, Willy Spühler lui-même ne semble pas pressé de reconnaître le Nord Viêt-Nam: dans un discours devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national, le 16 mai 1968, il avait relevé «l'absence complète du moindre intérêt matériel helvétique au Nord Viêt-Nam», rappelant que les «intérêts de notre colonie et de notre commerce se concentrent presque exclusivement sur la partie sud du Viêt-Nam».²⁴ Seule la perspective éventuelle d'offrir ses bons offices a poussé la Suisse à revoir ses relations avec Hanoi à partir de 1966, affirme-t-il. Il est vrai que Spühler est en bonne partie l'initiateur d'un lent rapprochement avec le Nord Viêt-Nam, dès son arrivée à la tête du DPF en 1966. Toutefois, il ne se fait pas d'illusion: «On peut vraiment douter du fait qu'une reconnaissance de Hanoi [par la Suisse] faciliterait le choix de Genève comme siège des négociations de paix» conclut-il devant la commission. Ainsi, dans l'opinion de Spühler en tout cas, l'établissement d'un équilibre dans les relations diplomatiques entre les deux parties du Viet-Nam par la Suisse n'aurait pas en soi été suffisant pour que la diplomatie helvétique parvienne à supplanter Paris.

Aux analyses de la presse s'ajoute la pression des politiciens les plus à gauche et des associations militantes. Ces dernières sont parfois très marquées idéologiquement, faisant de la solidarité avec le Viêt-Nam le symbole de la lutte contre l'impérialisme américain ou fondant dans ce conflit l'espoir renouvelé d'une grande révolution anticapitaliste.²⁵ D'autres organisations sont très actives sur le terrain et

23 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11), *Weltwoche* du 4 juillet 1969.

24 AF, E 2001(E), 1980/83, vol. 621 (B.15.11), discours du conseiller fédéral Spühler devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national, 16 mai 1968.

25 Cf. Griesshammer, Marc, «Die Vietnamsolidarität in der Schweiz (1965–1974)», in: Schaufelbuehl, Janick Marina (éd.), *1968–1978 Ein bewegtes Jahrzehnt in der Schweiz / Une décennie mouvementée en Suisse*, avec la collaboration de Nuno Pereira et Renate Schär, Zurich 2009, p. 123–133.

tendent de réduire le déséquilibre de la politique suisse au Viêt-Nam, à l'image de l'organisation humanitaire Centrale sanitaire suisse (CSS), qui a fait le choix de concentrer tous ses efforts sur cette région entre 1965 et 1975, en fondant le comité national «Aide au Viêt-Nam». Jusqu'en 1967, l'aide officielle suisse au Nord Viêt-Nam n'avait été que de 170 000 francs, soit cent fois moins que l'aide versée par la Confédération au Sud Viêt-Nam (1,2 million de francs). Cependant, en revendiquant son choix de n'aider que la population du Nord Viêt-Nam et la guérilla du Sud, la CSS, proche du Parti suisse du Travail (communiste), va en quelque sorte permettre à la Suisse d'équilibrer le bilan de son aide humanitaire en faveur des deux moitiés du Viêt-Nam.²⁶ Le bilan cumulé de l'aide humanitaire suisse publique et privée entre 1965 et 1972 parvient pour ainsi dire à l'équilibre, avec 2,95 millions de francs accordés à la République du Viêt-Nam (Sud) et 2,73 millions à la République démocratique du Viêt-Nam (Nord). Puis, l'année après les Accords de Paris de 1973, cette aide totale se montera à 2,1 millions pour le Sud et 2,75 millions pour le Nord, dont 2,5 millions au titre de l'Aide au Viêt-Nam initiée par la CSS.²⁷

D'autres organisations s'efforcent principalement d'influencer l'opinion publique qui, on le sait, a joué un rôle très important dans la guerre du Viêt-Nam – même s'il faut se garder de comparer leur impact en Suisse avec celui des mouvements «antiguerre» aux Etats-Unis. Comparant régulièrement la neutralité suisse à celle de la Suède, ces voix critiques ne cessent de rappeler que Stockholm a reconnu le Nord Viêt-Nam dès janvier 1969. Dans un courrier au conseiller fédéral Willy Spühler le 15 février 1969, le mouvement des Résistants à la guerre réclame que la Suisse reconnaisse elle aussi le Nord Viêt-Nam et qu'elle interdise les livraisons d'armes aux Etats-Unis, comme l'aurait déjà fait la Suède. Les mêmes Résistants exigent également, dans une autre lettre au Chef du Département politique, une prise de contact avec le Front National de Libération du Viêt-Nam du Sud (FNL), le droit d'asile aux déserteurs américains et l'arrêt des livraisons d'armes aux Etats-Unis.²⁸ De nombreux courriers de personnes scandalisées sont envoyés au Conseil fédéral après la reprise des bombardements américains en 1972. Un citoyen demande au gouvernement une prise de position similaire à celle du Premier ministre suédois Olof Palme, qui avait déclaré le 9 mai 1972, après avoir critiqué la politique américaine depuis 1965, que les Etats-Unis n'étaient pas menacés par le Viêt-Nam, ce petit pays lointain et que seule une solution négociée permettrait de mettre fin au

26 Grossi, Verdiana, «Aide au Vietnam, l'humanitaire politique et l'éveil de la Centrale sanitaire suisse», in: Goscha, Christopher et Vaïsse, Maurice (dir), *La guerre du Vietnam et l'Europe 1963–1973*, Bruxelles/Paris 2003, p. 339–361.

27 Cf. AF, E 7110(-) 1985/97 vol. 139, note du DPF à la Division du commerce, 15 mai 1974.

28 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11), lettres des Résistants à la guerre au CF Spühler, 15 février 1969 et 1^{er} septembre 1969.

conflit.²⁹ Des députés de gauche proposent de convoquer une session spéciale du Parlement, pour préparer une prise de position officielle de Berne, comme en 1968 lors du Printemps de Prague.³⁰ Citons encore les interpellations régulières du conseiller national genevois Jean Vincent, membre du Parti du Travail: dans une petite question de février 1967, déjà, il demande si Berne ne devrait pas reconnaître le Nord Viêt-Nam. En mars 1968, au lendemain de l'offensive du Têt, il revient à la charge: «*Le Conseil fédéral (...) n'estime-t-il pas qu'il est nécessaire et urgent d'établir des relations diplomatiques avec la République démocratique du Viêt-Nam?*»³¹

Pas de canons Oerlikon-Bührle au Sud Viêt-Nam!

L'opinion publique, si elle ne parvient pas à contraindre le Conseil fédéral à prendre position publiquement contre les bombardements ni à précipiter la reconnaissance du Nord Viêt-Nam par la Suisse, réussit davantage à mettre les autorités fédérales sous pression sur la question des exportations suisses d'armement. En principe, l'arrêté du Conseil fédéral concernant le matériel de guerre, du 28 mars 1949, interdit toute exportation d'armement vers des zones de conflit et exige des fabricants d'obtenir du gouvernement une autorisation d'exporter. Le Conseil fédéral y fait référence dans sa réponse à une interpellation du conseiller national Vincent sur les ventes d'armes suisses aux Etats-Unis, fin 1966 – une réponse à laquelle il convient selon le DPF de ne pas donner trop de publicité, au vu de la critique qui agite l'opinion publique suisse en matière d'armement. Le Conseil fédéral affirme que sa politique «*est toujours fidèle au principe de ne pas autoriser l'exportation de matériel de guerre vers les régions où il y a un conflit armé (...); il va de soi qu'en raison des événements dans le Sud-Est asiatique, le Conseil fédéral n'accordera, à aucune des parties belligérantes, une autorisation d'exportation de matériel de guerre pour le Viêt-Nam.*»³²

Ce principe d'embargo tacite à destination du Viêt-Nam Nord et Sud semble se vérifier dans la pratique, du moins lorsqu'il s'agit clairement de vente d'armement et que le Viêt-Nam est directement concerné. C'est du moins le constat qu'on peut tirer d'une note interne du DPF en avril 1965: entre 1958 et 1965 une seule demande

29 AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 508 (B.73.0), déclaration officielle d'Olof Palme, 9 mai 1972.

30 Cf. AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 508 (B.73.0), courriers de citoyens et note interne du DPF, 29 décembre 1972.

31 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (15.41.17 et B.15.11), petite question Vincent du 3 février 1967 et petite question Vincent du 14 mars 1968.

32 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 624 (B.51.14.21.20), note interne du DPF du 15 décembre 1966 et projet de réponse à la petite question Vincent du 29 novembre 1966.

d'une entreprise souhaitant exporter des armes à destination du Viêt-Nam a été déposée. L'entreprise suisse Bührle prévoyait en effet d'exporter au Sud Viêt-Nam une demi-douzaine de canons Oerlikon-Bührle, pour un montant d'un demi-million de francs. La demande est refusée en mai 1959. On se situe donc avant le début des opérations militaires américaines au Viêt-Nam. Le DPF rappelle au consul à Saigon que la Suisse refuse en principe les demandes d'autorisation d'exporter vers une zone de tension; c'est le cas du Viêt-Nam, où les relations entre le Nord et le Sud, en 1959, *«ne peuvent pas être considérées comme amicales et normales»*.³³

Comme à plusieurs reprises déjà dans l'histoire de la Confédération, tout devient plus flou dès qu'il s'agit de matériel «dual use» (à double usage, civil et militaire). Dans ce domaine, les autorités semblent agir à tâtons. En août 1965, la société suisse Crypto AG, à Zoug, qui a exporté à Saigon des machines de codage (à usage potentiellement militaire), doit fournir des pièces de rechange à son client, un importateur lié au gouvernement. Le DPF donne son accord, mais uniquement pour des pièces de rechange. Un an plus tard, une demande similaire, émanant cette fois de Grueter AG, à Regensdorf, est refusée. Il s'agit cette fois d'appareils de chiffrement complets, destinés aux Ministères sud-vietnamiens de la Défense et de l'Intérieur. *«Au vu de la situation politique et militaire au Viêt-Nam, nous ne voyons aucune possibilité d'autoriser des demandes d'exportation pour des livraisons de matériel de guerre au Sud et au Nord Viêt-Nam»*, décrète le DPF.³⁴ Le critère principal de décision semble être le destinataire précis de la commande, à en croire un échange de courrier entre le DPF et le consul à Saigon, chargé de se renseigner discrètement sur la «Central Logistics Agency», qui veut acheter des pièces de rechange pour appareils de codage en 1970: *«Il ne m'est pas possible sans poser de questions au Ministère des affaires étrangères d'obtenir confirmation que (...) les pièces de rechange [lui] sont destinées ou s'il s'agit d'une demande à caractère militaire, ce qui me paraît improbable.»*³⁵

L'Administration fédérale semble donc soucieuse d'éviter toute livraison à caractère militaire au Sud Viêt-Nam et ce n'est pas là qu'il faut chercher la cause de la crainte de Berne à se fâcher avec Saigon. Les enjeux prennent une tout autre ampleur dans les exportations de matériel «dual use» à destination des Etats-Unis: les ventes de pignons et engrenages suisses (pièces d'horlogerie à utilisation militaire) totaliseront 80 millions de francs entre 1966 et 1969, et se font dans le plus grand secret, par crainte d'un scandale. En effet, depuis le lancement en avril 1969

33 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 624 (B.51.14.21.20), DPF à consul à Saigon, 14 mai 1959.

34 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 624 (B.51.14.21.20), DPF à Administration militaire fédérale, 24 août 1966.

35 Ibid, lettre du consul à Saigon au DPF, 25 novembre 1970.

d'une initiative pour l'interdiction d'exportation d'armes, le gouvernement suisse cherche à éviter toute discussion publique de ces ventes à caractère douteux. La menace d'une acceptation de l'initiative dans les urnes plane jusqu'à son rejet (par 50,3% de non!) en votation le 24 septembre 1972. Cette question des exportations de matériel «dual use» à Washington ayant fait l'objet d'une autre publication,³⁶ nous n'y reviendrons pas ici. Précisons simplement qu'au printemps 1972, lorsque éclate aux Etats-Unis une polémique au sujet de pièces d'horlogerie suisse à utilisation militaire, la Fédération horlogère prévient qu'il serait «*politiquement fatal (...) dans la campagne qui va s'ouvrir et la votation populaire à venir sur l'initiative pour l'interdiction des exportations d'armes*» que la presse suisse ne «*fasse le lien avec les livraisons massives qui ont été faites pendant la guerre du Viêt-Nam*». ³⁷

L'anticommunisme silencieux

Les autorités fédérales sont ainsi régulièrement bousculées sur leur gauche par une partie de l'opinion. Il ne faudrait toutefois pas oublier pour autant qu'une forte proportion de la population suisse, plus silencieuse, soutient l'action du gouvernement, par sa foi en une neutralité totale interdisant toute prise de position publique, ou par un sentiment proaméricain lié à la crainte du communisme. Le DPF en est bien conscient; c'est l'une des raisons qui l'empêchent d'aller trop vite dans son rapprochement avec Hanoi. Aussi lorsqu'un premier projet de reconnaissance du Nord Viêt-Nam est préparé en 1970, une note interne du Département temporise: «*Il ne semble pas que le moment soit déjà venu de faire ce pas, qui paraît inéluctable, sans irriter Washington, la grande presse américaine et l'opinion publique suisse.*»³⁸ Certaines opérations, à l'instar du premier voyage d'un ambassadeur suisse au Nord Viêt-Nam, en 1966, ont donc été effectuées en secret, dans le but cette fois-ci d'éviter des réactions de la population conservatrice et anticommuniste. Il s'agissait alors pour Berne de «sonder le terrain» et de préparer une éventuelle reconnaissance du Nord Viêt-Nam. Une offre d'aide humanitaire devait servir de prétexte au voyage de l'ambassadeur Keller, au cas où l'opinion publique suisse devait en entendre parler, malgré les précautions de confidentialité.³⁹ Lorsque le Conseil fédéral franchit enfin le pas de reconnaître Hanoi et en informe le public le 1^{er} septembre 1971, quelques réactions courroucées parviennent à Berne; un «groupe de

36 Gaffino (voir note 3).

37 AF, E 7110(-) 1983/13 vol. 125 (841.8), Division du commerce à ambassade des Etats-Unis à Berne, avril 1972.

38 AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 508 (B.15.50.4), note du DPF du 15 octobre 1970.

39 Cf. AF, E 2001(E) 1978/84 vol. 1033 (B.15.11), télégramme du DPF à l'ambassadeur Keller, 2 décembre 1966.

patriotes» exige même la démission de Pierre Graber, le conseiller fédéral socialiste qui a pris la tête des affaires étrangères en 1970.⁴⁰

Malgré les prises de position éclatées dont on trouve la trace dans les dossiers du DPF, qu'elles soient empreintes d'anticommunisme ou au contraire appellent à une reconnaissance rapide du Nord Viêt-Nam, et surtout en dépit des nombreuses manifestations organisées en Suisse depuis 1965 par différents mouvements et organisations de la Nouvelle Gauche,⁴¹ les autorités fédérales ne semblent pas se sentir écrasées par la pression publique. Les activités d'opposition en Suisse ne parviennent visiblement pas à exercer une même remise en cause de la politique gouvernementale que celles qui ont lieu aux Etats-Unis et en Suède. Lors d'une réunion à Berne en 1970, l'ambassadeur de Suisse à Washington estime ainsi que le gouvernement helvétique, contrairement à la Suède, peut reconnaître le Nord Viêt-Nam en temps voulu, sans subir la pression de son opinion publique.⁴² Le représentant du Département politique fédéral relève pour sa part que la guerre du Viêt-Nam occupe désormais un peu moins le devant de la scène; il n'y a plus de grandes manifestations en Suisse ou à l'étranger, l'activité militaire semble s'être réduite et la Suisse peut songer à reconnaître le Nord Viêt-Nam sans faire un «bond en avant» comme Stockholm début 1969.

La course entre Berne et Stockholm

Peut-on vraiment comparer la Suisse et la Suède dans leur approche du Nord Viêt-Nam? Il est vrai que Berne tend à suivre les traces de Stockholm, avec un temps de retard: la Suède a envoyé son ambassadeur à Pékin faire un premier voyage à Hanoi en 1965; la Suisse fait de même en 1966. La Suède reconnaît le Nord Viêt-Nam en janvier 1968, la Suisse attendra septembre 1971. Le FNL ouvre un bureau à Stockholm en 1968, mais devra attendre 1974 pour en ouvrir un à Genève. A Berne, on compare effectivement la politique suisse à l'égard du Viêt-Nam à celle suivie par la Suède: en 1970, l'ambassadeur Félix Schnyder (en poste à Washington) rappelle que les réactions américaines à la reconnaissance de Hanoi par le pays scandinave ont été plutôt modérées: après le rappel de leur ambassadeur à Stockholm «pour consultation», les Etats-Unis ont même tenté de tirer profit des bonnes relations de la Suède avec les communistes vietnamiens, dans l'espoir d'établir de nouveaux contacts en coulisses; conclusion de Schnyder: «*Nous sommes un peu en*

40 AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 507 (B.15.11.1), réactions à la reconnaissance du Nord Viêt-Nam, courrier d'un «groupe de patriotes» au conseiller fédéral Graber, 11 septembre 1971.

41 Cf. Griesshammer (cf. note 25), p. 126-130.

42 AF, E 7110(-) 1981/41 vol. 145 (821), PV de la réunion du 7 septembre 1970.

*train de perdre la course.»*⁴³ Cette concurrence entre les deux Neutres apparaît encore plus clairement dans une note de Pierre Micheli, secrétaire général du DPF, au conseiller fédéral Spühler, en janvier 1969, quelques jours après la reconnaissance du Nord Viêt-Nam par Stockholm:

«C'est ennuyeux de donner l'impression d'être à la remorque des Suédois ou d'avoir été distancés par eux. Je me suis demandé s'il y aurait autre chose [que la simple reconnaissance du Nord Viêt-Nam] à faire pour reprendre sur eux un certain avantage. On pourrait songer peut-être à faire envoyer par le Conseil fédéral un ambassadeur en mission spéciale à Hanoi, Saigon, éventuellement Washington, Moscou et Paris pour (...) préparer une participation de la Suisse aux organes de contrôle [pour veiller sur l'application d'un futur accord de paix] à créer le cas échéant.»⁴⁴

Il apparaît en effet que les belligérants, qui ont entamé, nous l'avons vu, des pourparlers directs à Paris en 1968, n'ont plus besoin d'intermédiaires pour négocier, donc la Confédération ne peut plus guère espérer jouer un rôle dans ce domaine. Par ailleurs, elle a dû renoncer à son attente de voir les pourparlers se déplacer à Genève. En revanche, elle pourrait agir en intégrant une hypothétique commission de contrôle de l'application d'un accord d'armistice qui sera signé, comme la Commission Internationale de Contrôle (formée du Canada, de l'Inde et de la Pologne) créée à la Conférence de Genève de 1954, ou la commission de surveillance de l'armistice instituée au lendemain de la Guerre de Corée, en 1953, dont la Suisse est membre, à côté de la Suède, la Tchécoslovaquie et la Pologne.

Le Conseil fédéral lui-même reconnaît l'existence de motifs subsidiaires à une reconnaissance du régime communiste de Hanoi: «*Nous ne sommes pas uniquement mus par des préoccupations charitables, nous pensons qu'il est important pour la Suisse de s'assurer, si elle le peut, une présence au Viêt-Nam du Nord pour le cas où (...) on chercherait à faire appel aux services (...) d'un pays neutre.*»⁴⁵ L'ambassadeur de Suisse en Suède avait par ailleurs déjà rappelé en 1968 que l'un des enjeux véritables de cette course pour décrocher un rôle de médiateur était de bien se positionner en vue de la reconstruction après la guerre, avec les juteux contrats qu'elle laissait entrevoir pour les entreprises des pays amis: «*Il y a lieu de prendre en considération un autre élément d'appréciation, celui des plans d'aide à la reconstruction du Viêt-Nam.*»⁴⁶

43 Ibid.

44 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11.1), note de Pierre Micheli à Willy Spühler, 16 janvier 1969.

45 AF, A 2003(A) 1980/85 (300.222) VN 207, note confidentielle du 14 septembre 1967, citée dans Grossi, Verdiana «Aide au Vietnam, l'humanitaire politique et l'éveil de la Centrale sanitaire suisse», in: Goscha, Christopher et Vaisse, Maurice (dir), *La guerre du Vietnam et l'Europe 1963-1973*, Bruxelles/Paris 2003, p. 356.

46 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11), ambassadeur de Suisse en Suède au DPF, 19 décembre 1968.

Faut-il pour autant aller jusqu'à conclure, comme le font trois associations pacifistes dans un communiqué conjoint en juillet 1969, que «*la Suisse se confine dans une attitude de partialité choquante, tout en arguant de la neutralité*»?⁴⁷ Il est certain que la Suède, sous le gouvernement socio-démocrate d'Olof Palme, a bruyamment affiché son opposition à la guerre du Viêt-Nam dès 1965; non content de condamner les bombardements américains sur le Nord Viêt-Nam, Palme les a comparés aux horreurs nazies, provoquant à nouveau le rappel de l'ambassadeur américain à Stockholm. Mais peut-on schématiser au point de voir en la Suisse l'allié caché et calculateur des Etats-Unis, et en la Suède un ami au grand cœur des communistes vietnamiens ? La réalité est plus complexe. En Suède aussi, une étude récente a révélé des aspects méconnus des relations étroites du pays avec les Etats-Unis.⁴⁸ Cette thèse de doctorat démontre en effet que, pendant que le Premier ministre Olof Palme dénonçait «l'agression impérialiste américaine» au Viêt-Nam, son pays collaborait étroitement avec Washington. La Suède était alors considérée par le gouvernement américain comme «le gardien du monde occidental au Nord de l'Europe», une base de résistance contre une éventuelle agression soviétique. Pendant toute la guerre froide et au plus fort de la guerre du Viêt-Nam, l'ambassade des Etats-Unis à Stockholm aurait été – toujours selon cette récente étude – un nid d'agents de la CIA et d'attachés militaires, Washington fournissant armements et informations. Lorsque les Etats-Unis songeaient à sanctionner la Suède pour avoir reconnu Hanoi, en cessant de la fournir en missiles, Olof Palme aurait dépêché une délégation à Washington pour convaincre l'allié secret de poursuivre les livraisons.

Cette recherche tend à confirmer les informations détenues pendant la guerre par les autorités suisses. Lorsque la Suède reconnaît le Nord Viêt-Nam, l'ambassadeur de Suisse à Stockholm précise aussitôt que les raisons de ce geste «*sont en premier lieu de politique intérieure*».⁴⁹ Quelques semaines plus tôt, cet ambassadeur avait évoqué «*le rôle d'intermédiaire avec les Etats-Unis*» joué par la Suède: «*On ne peut guère leur reprocher de ne pas nous avoir mis au courant (...) puisqu'ils étaient tenus au secret.*»⁵⁰

47 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11.2), dépêche d'agence AKP du 22 juillet 1969, communiqué du Mouvement suisse pour la paix, des Résistants à la guerre et du Mouvement pour la paix et l'indépendance du Viêt-Nam.

48 Widén, Jerker, *Väktare, ombud, kritiker: Sverige i amerikanskt säkerhetstänkande 1961–1968*, Stockholm, Santérus Academic Press Sweden, 2009. Cet ouvrage qui n'a pas encore été traduit, est présenté en anglais dans un article du *Stockholm News* du 17 mars 2009, disponible online à l'adresse suivante:

<<http://www.stockholmnews.com/more.aspx?NID=2882>> (consulté le 30 août 2010).

49 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B.15.11.1), ambassadeur de Suisse en Suède à DPF, 13 janvier 1969.

50 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B. 15.11.1), ambassadeur de Suisse à Stockholm au DPF, 19 décembre 1968 et 13 janvier 1969.

La traversée du désert du CICR au Viêt-Nam

Dans ses efforts pour s'imposer comme médiateur ou intermédiaire dans la Guerre du Viêt-Nam, la Suisse dispose pourtant d'un atout important sur la scène internationale face à la France ou à la Suède: elle abrite à Genève le siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Celui-ci est ressorti renforcé de l'adoption des quatre Conventions de Genève de 1949, qui confirment son mandat de protection des victimes de guerre, en particulier des prisonniers de guerre. Or, dès les premiers bombardements au Viêt-Nam en 1964-65, le gouvernement américain est préoccupé par le sort des pilotes américains prisonniers. Il espère en effet que le CICR pourra intervenir en leur faveur. Le DPF en est bien conscient: «*Les Etats-Unis voudraient faire du CICR une puissance protectrice au Viêt-Nam Nord.*»⁵¹ C'est là une des principales raisons de la préférence marquée par Washington pour des négociations de paix à Genève plutôt qu'à Paris; mais c'est aussi un risque pour le gouvernement suisse et le CICR d'être instrumentalisés, par un camp comme par l'autre. Berne est bien consciente de ce danger; dans une note de juillet 1966, le secrétaire général du DPF insiste que le CICR, dans ses actions en faveur des prisonniers de guerre, soit «*attentif à ne pas donner l'impression que ses initiatives sont inspirées par les Etats-Unis.*»⁵² Plus tard, Jean-Pierre Weber, consul de Suisse à Saigon, commentera:

«La question des prisonniers de guerre à elle seule est certainement considérée par le Nord Viêt-Nam comme une arme importante dans la guerre psychologique pour affaiblir Nixon et son administration. A lui seul, ce problème exige donc une prudence particulière car Hanoi et ses alliés chercheront sûrement à utiliser la Suisse neutre dans ce cadre.»⁵³

En réalité, la guerre du Viêt-Nam sera pour le CICR une longue et pénible traversée du désert, empêchant l'organisation de jouer le rôle qu'aurait voulu lui confier le gouvernement américain, et réduisant par là-même les chances de la Suisse de s'imposer comme site des négociations de paix. Des échecs qui contrastent avec certains succès obtenus par le CICR sur d'autres points chauds du globe à la même période, à l'instar de l'énorme opération de secours en faveur des Hongrois en 1956, du rapatriement réussi de 8500 prisonniers israéliens et égyptiens en 1973 ou encore des innombrables visites de prisons menées par le CICR durant la guerre d'Algérie jusqu'en 1962. Au Viêt-Nam, le CICR se heurte au refus constant de Hanoi de laisser entrer des délégués sur son sol, pour constater l'ampleur des dégâts des bombardements et pour rendre visite aux prisonniers.⁵⁴

51 AF, E 2001(E) 1978/84 vol. 1036 (B.73.0), note de Pierre Micheli au chef du DPF, 9 mai 1966.

52 AF, E 2001(E) 1978/84 vol. 1036 (B.73.0), note de Pierre Micheli du 23 juillet 1966.

53 AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 507 (B.15.11), consul de Suisse à Saigon au DPF, 2 avril 1971.

54 Cf. Perret, Françoise et Bugnion, François *De Budapest à Saigon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge 1956-1965*, Genève 2009, p. 373-402.

Pourquoi cet échec? On ne peut s'empêcher de tirer des parallèles entre l'attitude du CICR et celle du gouvernement suisse, pendant la guerre du Viêt-Nam. D'une part, un déséquilibre dans la présence géographique: la Suisse ayant fermé son agence consulaire à Haiphong en 1955, faute d'intérêts suisses à défendre dans la région, elle ne dispose plus de représentation au Nord Viêt-Nam. Le CICR, pour sa part, met fin à la mission d'André Durand, son délégué à Hanoi, en janvier 1957; le Comité estime que la présence permanente d'un délégué au Nord Viêt-Nam ne se justifie plus. Une erreur de jugement lourde de conséquences: jusqu'à la fin du conflit, le CICR ne pourra plus mettre le pied au Nord Viêt-Nam en raison de l'opposition émise par les autorités communistes.⁵⁵

Une autre similitude avec la politique gouvernementale réside dans le refus obstiné du CICR de condamner publiquement les bombardements américains, malgré les demandes pressantes de Hanoi et du Gouvernement Révolutionnaire Provisoire qui représente la guérilla communiste du Sud dès 1969. Jamais Berne ne condamnera ou même ne déplorera les bombardements de civils au Viêt-Nam. Tout au plus le Conseil fédéral fera-t-il part, en 1968, du «*désir de la Suisse d'atténuer dans la mesure du possible les souffrances causées par la guerre et de venir en aide aux victimes du Viêt-Nam du Nord comme du Sud*».⁵⁶ Lorsque le délégué général nord-vietnamien Mai Van Bô, en visite à Berne, avait demandé quelques jours plus tôt à la Suisse de soutenir Hanoi dans son exigence d'un arrêt inconditionnel des bombardements, il avait aussitôt précisé que cela n'impliquerait

«en aucun cas une condamnation de qui que ce soit, et cela serait tout à fait compatible avec la politique de neutralité suisse (...); la Suède [quoique neutre elle aussi] a fait quelque chose de similaire». Les cadres du DPF réunis autour de lui, lui avaient alors rétorqué que «le Président de la Confédération, Willy Spühler, vous a déjà répondu à cette question: une telle déclaration du gouvernement suisse irait à l'encontre de notre politique [de neutralité]».⁵⁷

Pour sa part, le CICR se borne à émettre un appel solennel, le 11 juin 1965, à l'intention de tous les belligérants de la guerre du Viêt-Nam. L'organisation humanitaire rappelle à chacun d'entre eux «*les obligations qui leur incombent en vertu des Conventions de Genève*» et leur demande de «*permettre au CICR d'accomplir sa mission d'intermédiaire neutre*».⁵⁸ Il faudra attendre le 17 juillet 1972 pour que

55 Ibid., p. 381 et 401; Gaffino (cf. note 4), p. 49.

56 UN Secretariat, Items in peace-keeping operations – Vietnam – USA – general: communiqué du Conseil fédéral sur la visite de Mai Van Bô à Berne, sur: <<http://archives-trim.un.org/webdrawer/rec/423893/view/>> (archives de l'ONU, consulté le 20 juillet 2010); voir aussi *Gazette de Lausanne*, 23 mars 1968.

57 AF, E 2001(E) 1980/83 vol. 621 (B. 15.11), rapport sur la réunion du DPF avec Mai Van Bô, 19 mars 1968.

58 L'appel est cité in: Barde, Michel, *La Croix-Rouge et la Révolution indochinoise, Histoire du Comité*

le CICR se décide à intervenir contre les bombardements américains, en adressant une note au gouvernement de Washington pour lui demander de «suspendre les bombardements susceptibles d'atteindre des populations civiles». Washington rejette la demande, la jugeant «inacceptable et propre à faire douter de l'impartialité du CICR, celui-ci n'ayant dit mot de l'invasion nord-vietnamienne au Sud». ⁵⁹

S'il s'est toujours refusé à condamner les exactions d'un camp ou de l'autre, se bornant à transmettre avec diligence les notes de protestation adressées par les belligérants à leur ennemi, le CICR n'est pas pour autant resté les bras croisés; il a tenté à de réitérées reprises d'obtenir l'autorisation de visiter les prisonniers au Nord ou d'établir des liens avec la guérilla communiste du FNL (le «Viêt-Công») au Sud et ce, dès le début du conflit. C'était le cas de la mission du délégué François de Chambrier, entré en contact avec un officier de la guérilla du FNL, en 1967. Cet officier détenait des prisonniers; certains étaient malades, et ils ralentissaient ses troupes dans la jungle; il souhaitait donc les échanger et avait besoin d'un intermédiaire neutre. L'échange échouera en fin de compte, pour une série de malentendus et de contretemps. L'une des raisons aurait été, selon M. de Chambrier, que la police de Saigon aurait mené une opération contre le FNL quelques heures avant sa rencontre avec l'officier communiste, faisant tout avorter. ⁶⁰ Dans ses tentatives d'action au Nord Viêt-Nam, le CICR est soit confronté à un mur de silence, soit à un refus. En 1971 par exemple, le CICR propose trois noms de délégués, MM. Jacques Freymond, Enrico Bignani et Michel Barde, pour servir de négociateurs dans l'affaire des prisonniers américains, qui seraient 875 pilotes, 200 officiers et 18 journalistes selon une source polonaise (Hanoi n'a jamais fourni de listes de noms). Le Nord Viêt-Nam fait savoir que ces trois personnes sont «inacceptables», sans plus d'explications. ⁶¹ La situation est différente au Sud Viêt-Nam, où le CICR est autorisé à visiter des camps de prisonniers communistes. Toutefois Saigon refuse les visites sans témoins – ce qui constitue pourtant une exigence fondamentale du CICR pour permettre aux prisonniers de décrire leur situation et d'éventuels mauvais traitements, loin du regard de leurs gardiens.

Comme pendant la guerre de Corée, le CICR aura donc mené une action déséquilibrée au Viêt-Nam, ne visitant que les camps de prisonniers du Sud (et encore, sous surveillance), sans jamais réussir à se faire ouvrir les portes des prisons communistes. Un échec qui puise ses racines dans l'attitude communiste à l'égard

international de la Croix-Rouge dans la guerre du Vietnam, Genève 1975, p. 148 (mémoire interdit de publication par le CICR jusqu'en 1995).

⁵⁹ Barde (cf. note 58), p. 96.

⁶⁰ Cf. Barde (cf. note 58), p. 74–79; cf. aussi notes d'entretien oral de l'auteur avec M. de Chambrier le 2 avril 2004.

⁶¹ AF, E 2001(E) 1982/58 vol. 507 (B.15.11), mentionné par le consul de Suisse à Saigon dans une note au DPF, 2 avril 1971.

des Conventions de Genève – le Nord Viêt-Nam y a adhéré en 1957, mais avec des réserves similaires à celles de l'URSS; un échec dû également au refus du CICR de condamner les bombardements américains avant 1972 et à l'absence de toute représentation du CICR au Nord Viêt-Nam depuis 1957.

Conclusion

Alors qu'en Suède le Premier ministre dénonce l'intervention américaine au Viêt-Nam dès 1965, alors qu'en France le Président condamne les bombardements américains dans son discours de Phnom Penh de 1966, la Suisse s'abrite derrière une neutralité figée, qui interdit à son gouvernement, prétend-on, de déplorer publiquement les bombardements au napalm ou les raids de B-52. La neutralité helvétique telle qu'elle est appliquée pendant la guerre du Viêt-Nam est en effet lourde et rigide, freinant l'Etat dans le développement d'autres axes importants de sa politique étrangère que sont la solidarité (aide humanitaire et coopération technique) et la disponibilité (bons offices). D'où un premier déséquilibre, dans les relations que la Suisse entretient avec les deux moitiés du Viêt-Nam divisé; d'où un deuxième déséquilibre, entre la méfiance et la distance longtemps maintenues par Berne à l'égard du régime nord-vietnamien d'une part et les relations commerciales et diplomatiques étroites que la Suisse entretient avec les Etats-Unis d'autre part. Les autorités suisses ressentent bien un certain malaise: réunis à Berne le 2 septembre 1966 autour du thème «La Suisse doit-elle avoir une diplomatie plus active?», les diplomates constatent qu'on reproche à la Confédération son attentisme et son immobilisme. Mais le résultat des réflexions est toujours le même: dans le Sud-Est asiatique, mettre la Suisse en meilleure position nécessiterait de reconnaître le Nord Viêt-Nam, ce qui impliquerait probablement la reconnaissance de la Corée du Nord et, plus grave pour Berne, celle de l'Allemagne de l'Est. Conclusion du Département politique fédéral quant à sa politique extérieure à l'égard du régime nord-vietnamien: «*On ne voit guère comment nous pourrions mener une politique plus active.*»⁶²

Les déclarations fracassantes de son Premier ministre n'empêchent pas la Suède, via l'establishment militaire et diplomatique, d'œuvrer en étroite collaboration avec les Etats-Unis, là où leurs intérêts se rejoignent. De même, la France saura manœuvrer habilement, grâce à des diplomates de talent tels que Jean Sainteny, pour négocier directement avec le Président américain et obtenir le siège des pourparlers de paix sur le Viêt-Nam dès 1968, en dépit du retrait de la France de l'OTAN en

62 AF, E 2004(B) 1978/136 (a.133.4), notes du DPF pour la réunion des ambassadeurs 1966, *Documents Diplomatiques Suisses*, base de données en ligne Dodis: <<http://dodis.ch/30815>>.

1966 et malgré le discours de Charles De Gaulle à Phnom Penh la même année, qui condamne ouvertement les bombardements américains.⁶³ Ce grand écart entre les déclarations officielles à la tête de l'Etat et l'action concrète au niveau diplomatique et administratif peut paraître relever du cynisme, mais pas plus que l'obsession de vouloir paraître neutre à tout prix, quand tout, de l'idéologie aux relations commerciales, scientifiques et militaires, rapproche la Suisse d'un camp plutôt que de l'autre. Face à la guerre du Viêt-Nam, le gouvernement suisse n'aura pas réussi à donner l'illusion d'une réelle neutralité. Dans l'incapacité de mettre à profit l'atout qu'aurait pu constituer le CICR, Berne aura dû finalement se contenter d'un tout petit rôle dans la résolution de la guerre du Viêt-Nam, laissant loin derrière le souvenir flatteur de la Conférence de Genève de 1954.

Premièrement, l'arrivée au pouvoir de l'Union démocratique du Viêt-Nam, de la nouvelle génération de dirigeants de l'après-guerre, notamment autour du président Ho Chi Minh, les déclarations publiques prononcées par ces dirigeants sur la nécessité de mettre fin à la guerre au Viêt-Nam, l'absence de soutien officiel à la guerre en cours avec l'annonce de la formation d'un gouvernement radical dès 1964, l'absence d'appui militaire ou de destination privilégiée pour les capitaux américains. En effet, la mise en œuvre d'une politique économique reposant sur une indépendance des institutions financières nationales constitue un geste de confiance dans la stabilité économique que le régime du pays peut leur offrir. L'absence de soutien financier international au Vietnam du Sud, la mise en œuvre de nouvelles mesures dans le secteur monétaire et après dix ans d'une politique économique nationale de manière que le gouvernement français (1944-1954) était devenu le principal fournisseur de l'économie vietnamite, et rassuré quant à la coopération avec les finances helvétiques en Argentine durant cette période, les succès des camps vietnamiens favorables à la cause qui s'exerce dès le début de 1955 et qui perdura jusqu'en 1975, des gouvernements d'extrême gauche. Qualifier de «solidarité» par le Département fédéral de l'économie publique, la politique d'assistance économique extérieure d'assouplissement, de blocage des transferts financiers ainsi que la position ambiguë dans le conflit Est-Ouest adoptées par le gouvernement Bernois d'avaient eu de cesse de les parachever.

Le présent chapitre a pour objectif principal de fournir un aperçu des rapports commerciaux et financiers entre les deux pays entre 1947 et 1975, tout

⁶³ Archives fédérales (AF), 6201/13-127/217 vol. 346, Procès-verbal de la Conférence de paix pour le Viêt-Nam du Comité fédéral, 29 mai 1966, *Documents Diplomatiques Suisses, Base de données en ligne* <http://dods.ch/11670>.

63 Cf. Journoud, Pierre, «Le rôle d'une tierce-partie dans l'ouverture d'une négociation de paix. La France et la guerre du Viêt-Nam (1965-1969)», *Hypothèses* 1 (2000), p. 141-150.

