

# La neutralité selon Max Petitpierre

OPINION

**A** la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'isolement diplomatique de la Suisse nécessite de définir la politique extérieure au nom de la neutralité, de la solidarité, de l'universalité et de la disponibilité. Il s'agit alors de nouer des relations diplomatiques avec l'URSS, de contribuer à la reconstruction de l'Europe et d'aider les victimes de la guerre. Dès 1947, le conseiller fédéral Max Petitpierre, chargé du Département politique, regrette que la neutralité envahisse les discours politiques et risque de bloquer la diplomatie. «On donne à la neutralité un sens et une portée beaucoup trop larges, ce qui est contraire à notre intérêt et ce qui, un jour ou l'autre, peut se retourner contre nous et paralyser notre action dans la vie internationale. La neutralité doit nous inspirer la prudence: elle ne doit pas nous conduire à l'abstention et nous condamner à la passivité, ce qui pourrait devenir mortel pour notre pays. Sans compter que, si nous donnons nous-mêmes une interprétation extensive à la notion de neutralité, cette interprétation pourrait être invoquée contre nous. Je crois que nous devons éviter soigneusement de vouloir renforcer les affirmations de notre volonté de neutralité par des expressions comme «intégrale» ou «absolue», qui appartiennent à un passé récent, et en revenir sur le fond, dans la mesure du possible, à la notion classique de la neutralité, qui est liée au fait de la guerre.»

Selon Max Petitpierre, il faut rechercher comment la politique de neutralité peut être adaptée aux circonstances actuelles, c'est-à-dire de cette guerre froide qui place de facto la Suisse hors du camp communiste et qui détermine des relations internationales très différentes de celles du contexte de 1815 à 1914. Une constance de sa politique sera dès lors de tenir, à la fois, des discours publics qui renforcent l'affirmation presque identitaire de la neutralité, tout en exprimant dans un cadre confidentiel les limites des proclamations publiques.

En 1948, Max Petitpierre déclare ainsi aux ambassadeurs de Suisse «qu'aujourd'hui la neutralité ne représente pas une garantie efficace. D'ailleurs, de 1939 à 1945, ce n'est pas elle qui nous a protégés, mais d'autres circonstances, d'ordre stratégique et économique.» Les atouts commerciaux et financiers de la Suisse ont été décisifs pour protéger la Confédération. Mais, à l'issue de la guerre mondiale, à l'intérieur de la Suisse, les forces politiques opposées à la participation internationale sont majoritaires, selon Max Petitpierre qui constate une évolution. En 1920, le Conseil fédéral

s'était engagé avec énergie pour que les électeurs acceptent l'adhésion à la Société des Nations qui fut votée de justesse. Mais l'évolution ultérieure donnera des arguments aux adversaires de la participation suisse aux sanctions internationales. Ces milieux deviennent de plus en plus influents dans les années 1930 et 1940, ce qui empêche l'adhésion à l'ONU, même si la Suisse participe à plusieurs nouvelles organisations internationales, souvent sises à Genève.

Dans un exposé de 1955, Max Petitpierre évoque ses dix années au gouvernement et affirme qu'il s'est toujours efforcé «de comprendre le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui, qui n'est plus le même que celui que nous avons connu avant la guerre, un monde qui me paraît se transformer chaque jour. Nous nous trouvons dans une évolution dont il me semble impossible de discerner à quoi et où elle aboutira. Personne ne peut le prévoir, car cette évolution est conduite par des forces collectives puissantes beaucoup plus que des hommes et des gouvernements. La lutte idéologique entre le communisme totalitaire et les régimes de liberté est un des éléments de cette évolution, mais peut-être pas le principal. Le réveil des autres races que la nôtre, la prise de conscience de leur pouvoir par des masses jusqu'à présent passives et résignées à leur misère en sont d'autres. A quels événements la



MARC PERRENOUD  
HISTORIEN

combinaison de ces éléments pourra-t-elle nous mener? Pendant les siècles de sa suprématie, l'Occident orgueilleux a cru qu'il avait le monopole de la civilisation et de la puissance politique. Il avait sans doute la puissance, mais il lui a peut-être manqué la sagesse, la clairvoyance et la mesure.»

Depuis 1945, le gouvernement s'est efforcé de concilier les traditions suisses avec le devoir de contribuer aux efforts pour résoudre les problèmes sur le plan multilatéral. Max Petitpierre déclare que la neutralité implique des obligations et n'autorise pas certaines actions internationales. Néanmoins, il affirme «la nécessité d'un rapprochement entre les pays de notre continent avec lesquels nous nous sentons dans de nombreux domaines si étroitement solidaires à la nécessité d'une évolution dans le sens d'une organisation de l'Europe qui respecterait la diversité de ses membres. [...] Nous ne devons pas être fermés à ces courants européens, qui

cherchent à faire prendre aux peuples de notre continent conscience de leurs intérêts communs. L'avenir de notre pays est lié à celui de l'Europe. [...] J'ai toujours été d'avis que notre neutralité ne doit pas être timorée, qu'elle ne doit pas être un prétexte à nous replier sur nous-mêmes, à nous soustraire aux responsabilités de peur des risques qu'elles peuvent comporter. Je crois à la possibilité d'une neutralité qui ose dire son nom, qui ne craint pas de s'affirmer chaque fois qu'elle le peut, si elle veut être respectée.»

En 1957, il déclare aux ambassadeurs de Suisse qu'il y a une certaine contradiction entre notre conviction que le sort de notre pays est lié à celui de l'Europe et l'attitude passive ou négative vis-à-vis de l'intégration européenne. «Les Suisses ne peuvent pas rester les derniers insulaires de l'Europe. [...] Ce serait, de notre part, une erreur de vouloir chercher à freiner les tendances qui sont inscrites dans les faits ou de demeurer à l'écart d'un mouvement qui nous entraînera un jour, que nous le voulions ou non. Nous devons donc nous efforcer d'être actifs et positifs dans les domaines où nous pouvons agir, c'est-à-dire lorsque des problèmes concrets se posent. [...] Il faut péniblement chercher à avancer vers les terres inconnues de l'avenir sur un terrain marécageux. C'est la prudence plus que l'enthousiasme qui doit guider nos pas.»

En 1959, dans une note confidentielle rédigée pour les seuls membres du Conseil fédéral, Max Petitpierre écrit qu'il a «souvent le sentiment que nous vivons en fonction du passé et d'après des conceptions qui sont devenues des habitudes, plutôt que dans la perspective d'un avenir incertain et difficilement prévisible, mais qui sera en grande partie conditionné – pour la Suisse comme pour les autres pays – par les solutions qui seront données à des problèmes déjà posés actuellement. [...] Le problème le plus important et le plus grave à l'heure actuelle est celui de la coopération économique sur le plan européen. Dans les milieux économiques, on ne l'a pas pris au sérieux assez tôt. On n'a pas cru à la réalisation du Marché commun. Au lieu de se préparer à affronter les problèmes qui se poseraient pour nous, on a pris à son égard une attitude négative avec l'espoir que, grâce à une zone de libre-échange, ses effets négatifs pour notre économie pourraient être écartés. [...] Nos ressources ne sont pas illimitées et nous devons faire de celles-ci un usage aussi judicieux que possible, en cherchant à sortir des sentiers de la routine et des habitudes pour prendre conscience des problèmes entièrement nouveaux que le bouleversement actuel pose à chaque pays.»

Lors de la conférence annuelle des ambassadeurs de 1960, Max Petitpierre précise que la Suisse «occupe une position particulière. Je ne dis pas qu'elle constitue un *Sonderfall*: c'est une expression contre laquelle je me suis toujours élevé, tout au moins quand elle est utilisée par des Suisses. [...] Dans notre activité à l'extérieur, nous devons aller jusqu'aux limites où notre neutralité nous permet d'aller, pour contribuer à résoudre les problèmes dont peut dépendre notre propre destin. Alors que jusqu'à présent nous pouvions n'être guidés que par le souci de nos intérêts directs, que notre politique pouvait être exclusivement défensive, les circonstances nous contraignent aujourd'hui à une action extérieure commune ou coordonnée avec celle d'autres pays. Au lieu de nous borner à défendre nos intérêts contre tel ou tel pays, il nous faut toujours avoir dans l'esprit les intérêts de la communauté européenne aussi, à laquelle nous appartenons, intérêts qui sont aussi les nôtres.» Dans cette perspective, Max Petitpierre lance, en secret, le processus qui aboutira aux Accords d'Evian dont la signature en 1962 rendue possible grâce aux activités diplomatiques de la Suisse suscite la reconnaissance de la France, de l'Algérie et de nombreux autres pays décolonisés. ■

De nombreux écrits de Max Petitpierre se trouvent en ligne dans la base de données www.dodis.ch