

C o n f é r e n c e

donnée par

Monsieur Max PETITPIERRE, Chef du Département politique fédéral,
à l'"ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE",
à MILAN, le 9 novembre 1957.

Vous m'avez demandé de vous parler de la Suisse et de sa neutralité dans le monde actuel. J'ai accepté, en me rendant compte que c'est une entreprise peut-être un peu téméraire. En effet, si la politique de la Confédération, fondée sur la neutralité, paraît aller de soi aux Suisses, parce qu'elle se dégage de leur histoire et de leurs traditions, si elle est pour eux un phénomène aussi naturel que celui de l'eau qui suit le lit d'une rivière, je n'ignore pas que cette politique semble anachronique à beaucoup de ceux qui la jugent de l'extérieur, qu'on lui reproche souvent de méconnaître les réalités actuelles et d'être un moyen de se dérober devant les responsabilités qu'imposent ces réalités à tout pays, mais surtout à un pays européen.

Le terme de "neutre" n'est pas en soi très sympathique. Etre neutre signifie refuser de prendre parti, de s'engager, se tenir à l'écart. Aussi, surtout pendant les périodes de crise, la neutralité n'a-t-elle pas très bonne réputation. On n'en retient guère que les aspects apparemment négatifs. Cette condamnation de la neutralité s'explique, au moins en partie, par les souffrances qu'ont endurées ceux qui la prononcent, surtout dans des guerres aussi cruelles et dévastatrices que les guerres mo-



- 2 -

dernes, souffrances qui ont été épargnées aux neutres. On a tendance à leur reprocher une chance qu'ils n'auraient pas méritée. En Suisse même, la neutralité n'a pas toujours été populaire. C'est ainsi qu'en 1633, quand le roi de Suède Gustave Adolphe recherchait l'alliance des Suisses réformés, un pasteur de Zurich fit un sermon sur le texte: "Parce que tu es tiède et que tu n'es ni froid ni chaud, je te vomirai de ma bouche." Et un de ses amis, dans un tract, "maudissait le monstre horrible, infâme et répugnant de la neutralité".

Ceux qui ne vont pas si loin que de réprouver en principe la neutralité affirment qu'elle est aujourd'hui une notion dépassée et qu'il est utopique de penser que dans une nouvelle guerre générale il soit encore possible à un Etat européen de rester neutre, c'est-à-dire de ne pas être entraîné dans le conflit.

Dans cet exposé, je voudrais tenter de vous expliquer les raisons de l'attachement du peuple suisse (il s'agit en effet d'une affaire du peuple et non du gouvernement ou du parlement) à la neutralité et les conséquences que nous en tirons devant les événements dans lesquels le monde en général et l'Europe en particulier sont actuellement impliqués.

Pour cela, il me faut d'abord faire un peu d'histoire, parce que l'histoire de la neutralité suisse se confond dans une large mesure avec l'histoire même de la Confédération.

En 1481, un Confédéré, Nicolas de Flue, qui a été canonisé il y a quelques années, ému de voir les Suisses se disputer, adjura les Confédérés de ne pas s'allier aux puissances du dehors, de rester dans leur pays et de ne pas entreprendre de guerre, mais de combattre avec courage pour leur indépendance et leur patrie s'ils étaient attaqués. Si je rappelle cette exhortation très ancienne,

- 3 -

c'est que le peuple suisse ne l'a jamais oubliée et qu'aujourd'hui encore, elle est fréquemment citée à l'occasion d'événements contemporains.

C'est plus tard, lors de la guerre de Trente Ans, que les Confédérés admirèrent que la neutralité devait être le fondement de leur politique extérieure et devenir une règle de conduite permanente. Leur résolution s'expliquait d'abord par la difficulté qu'avaient les cantons à s'entendre les uns avec les autres. Ils étaient divisés sur les buts de leur politique étrangère. Ensuite, dès le 16^e siècle, catholiques et protestants suisses étaient souvent sollicités par leurs coreligionnaires d'autres pays d'intervenir dans leurs disputes et ils étaient eux-mêmes tentés de chercher auprès d'eux un appui contre leurs Confédérés d'une foi opposée à la leur. Enfin les Confédérés reconnurent qu'il y avait dans cette situation un danger pour l'unité et l'indépendance, c'est-à-dire pour l'existence même de leur patrie commune.

Plus tard, la structure composite de la Confédération et ses diversités ethniques et linguistiques donnèrent de nouvelles justifications à la neutralité.

En 1815, le Congrès de Vienne fit de la neutralité suisse un statut international et la fit entrer dans le droit des gens. Le document portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire reconnaît expressément "que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière".

D'unilatérale qu'elle avait été jusqu'alors, la neutralité devenait aussi conventionnelle.

La neutralité suisse eut l'occasion de se manifester lors de la guerre franco-allemande de 1870 et pendant la guerre de 1914 à 1918. Comme alors les senti-

- 4 -

ments et les sympathies, tout au moins au début de la guerre, opposaient la Suisse allemande et la Suisse romande, la neutralité s'avéra être, de même qu'au 16^e et au 17^e siècle, le meilleur moyen de défense de la Suisse contre les Suisses eux-mêmes.

La neutralité est ainsi étroitement liée au développement de la Confédération. Elle a été voulue par les Suisses eux-mêmes (elle ne leur a pas été imposée de l'extérieur). La Suisse n'existerait peut-être plus si les Confédérés ne s'étaient pas attachés comme ils l'ont fait pendant des siècles à l'idée de neutralité.

Il ne m'est pas possible, dans le cadre de cette conférence, d'exposer les aspects juridiques de la neutralité. Je voudrais simplement relever quelques caractéristiques essentielles de la neutralité suisse.

Elle est permanente et, à ce titre, elle donne à la Suisse son statut international.

Les obligations qu'impose la neutralité sont limitées. Un Etat soumis à un statut de neutralité permanente ne peut jamais déclencher une guerre. Il ne peut pas non plus participer à une guerre survenant entre d'autres pays. Il doit donc dans chaque guerre observer une stricte neutralité. Mais il est obligé de défendre son territoire contre toute agression, avec tous les moyens dont il dispose. Sa neutralité doit être armée. Il est enfin obligé, même en temps de paix, de n'assumer aucune obligation quelconque qui pourrait l'entraîner dans une guerre.

En dehors des limites fixées par ces quelques règles, l'Etat neutre reste libre dans la conduite de sa politique intérieure et extérieure. Il n'est en particulier pas tenu d'observer une neutralité idéologique ou morale et nous avons toujours repoussé l'idée d'une neutra-

- 5 -

lité de la presse ou de l'opinion nationale, individuelle ou collective. La neutralité est donc une notion politique et militaire qui ne déploie ses effets qu'en relation avec un conflit armé ouvert ou virtuel.

Un premier problème s'est posé pour la Suisse, mettant en cause sa neutralité, après la première guerre mondiale, lors de la création de la Société des Nations. Grâce à la compréhension des pays membres de celle-ci, un accord put être réalisé qui permit à la Suisse d'accéder à la Société des Nations en gardant son statut de neutralité. En effet, une déclaration signée à Londres le 13 février 1920 confirmait que la neutralité de la Suisse "est justifiée par les intérêts de la paix générale" et, en dérogation à la Charte, dispensait la Suisse de l'obligation de participer à des sanctions militaires en cas de conflit.

Les traités qui mirent fin à la guerre de 1914 à 1918, malgré les reproches qu'on peut leur adresser, créèrent un nouvel ordre européen et n'eurent que des effets réduits en dehors de l'Europe.

Cet ordre fut détruit en 1939 et la guerre qui commença à ce moment-là a non seulement bouleversé le monde et complètement modifié sa structure politique, mais elle n'a pas été suivie d'une paix digne de ce nom. Les Puissances qui avaient gagné la guerre ne réussirent pas à s'entendre pour faire la paix, résoudre les problèmes que la guerre laissait ouverts et créer un ordre politique nouveau. Une situation de fait s'est établie depuis 1945 qui reste précaire parce qu'elle a été créée et maintenue jusqu'à présent, au moins en partie, par la force et la contrainte. La lutte ne s'est pas terminée avec la fin de la guerre, mais elle a repris sous une autre forme, entre des adversaires qui n'étaient pas ceux que la guerre avait opposés. Les alliés d'hier étaient devenus des rivaux.

- 6 -

L'Europe ne s'est pas retrouvée après la guerre ce qu'elle était avant. Elle a été divisée en deux: l'Europe occidentale dont les pays qui la forment ont leur indépendance nationale, et les pays de l'Europe orientale dont la plupart ont été soumis à des régimes qui leur étaient imposés et qui se maintiennent contre la volonté populaire.

Sur le plan mondial, la politique internationale s'est élargie, elle est devenue intercontinentale.

L'humanité se trouve aujourd'hui placée devant des problèmes généraux d'un caractère nouveau et dont on ne voit pas encore quand et comment ils pourront être résolus.

Parmi ces problèmes, il y en a deux dans lesquels on peut affirmer que tous les pays sont impliqués, qu'ils le veuillent ou non, qu'ils en soient ou n'en soient pas conscients. Ils intéressent aussi la Suisse.

Le premier de ces problèmes est posé par le conflit idéologique qui s'est ouvert il y a quarante ans, lorsque la révolution d'octobre a éclaté en Russie. Ce conflit subsiste et continue à opposer le monde communiste aux pays qui restent dans leur grande majorité attachés à la démocratie, à une forme de démocratie fondée sur la reconnaissance des libertés personnelles fondamentales. Nous savons, par les déclarations non équivoques du secrétaire général actuel du parti communiste de l'Union soviétique, que les objectifs prescrits par la doctrine communiste n'ont pas changé et que, même s'il affirme exclure la guerre comme moyen de réaliser ses desseins, le communisme aspire toujours à l'universalité et à s'étendre à tous les peuples de la terre. Toutefois les événements qui se sont produits en Hongrie, en Pologne, en Allemagne orientale au cours de ces dernières années ont démontré que, si le communisme

- 7 -

peut réussir dans certains pays où il s'est développé spontanément, il est voué à l'échec dans les pays où il a été introduit et se maintient par la contrainte extérieure. La dissidence de la Yougoslavie en 1948 démontre aussi que le communisme perd le caractère monolithique qu'il avait au début. Pour l'Europe et en Europe, le conflit idéologique me paraît donc s'être cristallisé, stabilisé. Il a perdu le caractère d'acuité qu'il avait dans les années qui ont suivi la guerre, lorsque l'Europe occidentale désarmée semblait sous la menace d'une invasion militaire ou de la subversion intérieure dont les partis communistes nationaux étaient les agents.

La situation s'est donc modifiée en ce sens que, si l'on pouvait, à la suite du coup d'Etat de Prague, du blocus de Berlin et d'autres événements, craindre que le conflit idéologique ne dégénère en conflit armé, on peut penser qu'une telle crainte ne serait plus actuelle. Ce qui malheureusement n'exclut pas tout risque de guerre. Ce risque ne peut être écarté tant que certaines questions n'auront pas été réglées et qu'un ordre n'aura pas été établi par mutuel consentement pour mettre fin au désordre d'aujourd'hui. Le désarmement n'est donc pas pour demain et les pays soucieux de leur indépendance doivent continuer à faire les sacrifices exigés par leur défense nationale.

L'opposition idéologique continue à se manifester en revanche dans la politique internationale, en ce sens qu'elle met en présence un peu partout les pays appartenant à chacun des deux camps, et empêche ainsi une politique commune, qui dans certains domaines serait nécessaire si l'on veut réellement créer dans le monde entier un ordre pacifique.

Et cela m'amène à aborder le second problème général qui, à longue échéance, me paraît l'emporter en im-

- 8 -

portance sur tous les autres. C'est celui des relations entre l'Europe, ou si l'on veut le monde occidental, parce que l'Amérique est aussi impliquée, et les autres continents, plus précisément les pays asiatiques et africains. Le réveil des continents que l'Europe a pendant une longue période dominés est un événement dont la gravité ne peut être surestimée. Ces pays ont conquis leur indépendance, mais ils ne sont pas revenus pour autant à leur état antérieur et n'ont pas retrouvé la civilisation qui était la leur. Et ils sont en face d'une tâche écrasante: celle d'assimiler une civilisation et surtout une technique qui sont souvent étrangères à leurs traditions et à leurs moeurs, la civilisation et la technique occidentales, et cela en vue d'atteindre un premier objectif: l'amélioration de la situation matérielle et du niveau de vie de leur population, condition de leur stabilité politique.

L'avenir de l'Europe se joue aujourd'hui peut-être moins en Europe même que dans ces pays séparés de notre continent par des mers, ces pays avec lesquels l'Europe était unie par des liens qui ont été rompus (ceux que le colonialisme avait créés) sans que d'autres rapports jusqu'à présent les aient remplacés. C'est, en effet, aujourd'hui dans ces pays que s'est déplacée la lutte entre le monde occidental et le monde communiste, que s'est en quelque sorte ouvert le front qui oppose les deux mondes. Cette lutte n'est pas militaire malgré les pactes de défense et les livraisons de matériel de guerre. Elle est avant tout politique, économique, technique, psychologique.

Il y a quelques années, à la suite d'un discours du Président Truman, les Nations Unies ont créé un Comité de l'assistance technique, dont la tâche était d'aider les pays sous-développés économiquement à combler leur retard, à améliorer les méthodes de leur agriculture, à

s'industrialiser et à élever ainsi le niveau de vie de leurs populations. On pouvait espérer qu'il y aurait là une tâche commune dans l'accomplissement de laquelle tous les pays avancés s'associeraient sous l'égide des Nations Unies, dans l'intérêt général de l'humanité. Il n'en a rien été et aujourd'hui cette aide est devenue un instrument politique grâce auquel les grandes Puissances cherchent à attirer de leur côté les pays en voie de développement.

Dans cette lutte, la position européenne était faible au départ, à cause des mauvais souvenirs laissés par le colonialisme. La lutte a pris un caractère plus aigu qu'ailleurs dans le Proche-Orient, en raison des intrigues suscitées par le pétrole, à cause aussi de l'équilibre que les pays occidentaux cherchaient à maintenir dans le Proche-Orient entre l'Etat d'Israël et les pays arabes. Pourtant, non seulement des relations économiques lient le monde islamique à l'Europe, mais aussi des rapports culturels et des affinités. Si l'Islam et la Chrétienté ont lutté jadis l'un contre l'autre, sur le plan philosophique et religieux, ils doivent se souvenir que les civilisations qui sont nées d'eux ont le même berceau. Il n'est guère douteux que les événements qui se sont produits sur le canal de Suez l'an dernier ont aggravé une situation déjà difficile et risquent de compromettre pour un temps une collaboration fructueuse et large entre l'Europe et le Proche-Orient transformé en un champ de bataille politique et diplomatique.

Quoi qu'il en soit et malgré les obstacles qui s'opposent aujourd'hui à sa réalisation, l'aide aux pays en voie de développement, qui doit permettre l'établissement de nouveaux liens entre le monde occidental et les pays d'outre-mer, reste urgente.

- 10 -

La position de la Suisse à l'égard de ces deux problèmes généraux: conflit idéologique et pays en voie de développement, est simple. Nous n'avons jamais reconnu de neutralité idéologique et gardons notre entière liberté à l'égard du communisme, comme nous l'avons conservée vis-à-vis du national-socialisme. Sur notre territoire, nous nous opposerions, s'il le fallait, à ses entreprises, mais en respectant les principes démocratiques, c'est-à-dire en renonçant à des mesures d'exception. Nous considérons aussi que ce conflit idéologique doit être résolu dans le cadre de chaque pays et qu'il ne doit pas influencer sur le principe de l'universalité que nous appliquons dans nos relations avec les autres Etats.

Quant à l'aide aux pays en voie de développement, nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un devoir auquel aucun pays susceptible de participer à cette aide ne saurait se soustraire. Elle se heurte aujourd'hui à toutes sortes de difficultés, mais il ne faut pas perdre l'espoir qu'un jour la raison finira par l'emporter sur les passions qui entretiennent le désordre et qu'on trouvera finalement une forme d'aide acceptable pour les pays bénéficiaires et à laquelle ceux qui la fourniront pourront contribuer, en écartant les arrière-pensées politiques qui enlèvent à cette aide le sens qu'elle devrait avoir.

Mais en dehors de cette situation générale, dans laquelle la Suisse est appelée à prendre une attitude, comme les autres pays, sans que sa neutralité soit directement intéressée, il y a des questions concrètes sur lesquelles mon pays a dû ou devra se prononcer tôt ou tard et qui peuvent mettre en cause sa politique traditionnelle.

Une de ces questions s'est posée immédiatement après la fin de la guerre, celle d'une adhésion éventuelle aux Nations Unies. Elle impliquait à ce moment-

là un choix entre cette adhésion et la neutralité. En effet, un accord du genre de celui qui avait pu être réalisé avec la Société des Nations en 1920 était exclu. En 1945, la neutralité avait mauvaise presse et les Nations Unies avaient décidé de lui donner le coup de grâce. Le délégué français à la Conférence de San Francisco, M. Paul-Boncour, avait même proposé qu'on introduisît dans la Charte des Nations Unies une disposition expresse selon laquelle aucun Etat ne serait autorisé à se réclamer de sa neutralité pour se soustraire à une action commune contre un agresseur. Cette proposition n'a pas été acceptée par la Conférence de San Francisco, mais un rapport mentionne explicitement que le statut de la neutralité est incompatible avec les dispositions de la Charte. La situation était donc claire. Même si le Conseil fédéral et les Chambres avaient été d'avis que l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies valait le sacrifice de la neutralité, il n'est pas douteux que le peuple suisse, appelé à se prononcer sur une question de cette nature, aurait refusé à une majorité écrasante d'adhérer aux Nations Unies en renonçant à la neutralité.

La situation depuis lors a sans doute évolué et l'on est arrivé à une conception plus juste des choses. Il n'y a pas de doute qu'au cours de ces dernières années, la neutralité a été revalorisée. J'irai plus loin et je dirai qu'elle a même fait ses preuves dans plusieurs cas où les Nations Unies se sont adressées à des Etats neutres pour accomplir certaines fonctions ou missions internationales.

D'ailleurs, des Etats qui avaient adhéré aux Nations Unies, comme l'Inde et la Suède, ont déclaré qu'ils resteraient neutres dans toute guerre future. Mais leur neutralité est différente de celle de la Suisse.

- 12 -

C'est une neutralité occasionnelle, c'est-à-dire une neutralité sur laquelle les Etats qui la proclament sont libres de revenir en tout temps. Ce n'est pas un statut dont découlent pour l'Etat qui y est soumis des obligations précises.

Plus récemment, la neutralité a reçu une nouvelle consécration, lorsqu'en 1955, un accord est intervenu entre les Puissances qui occupaient l'Autriche, c'est-à-dire l'Union soviétique, les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne, en ce sens que l'Autriche recouvrait sa totale indépendance moyennant qu'elle s'engage à "observer à perpétuité une attitude de neutralité analogue à celle qui est appliquée par la Suisse". En outre les quatre grandes Puissances, dans le préambule du traité d'Etat signé à Vienne le 15 mai 1955, déclaraient qu'elles étaient désireuses "d'appuyer la demande que l'Autriche présentera pour devenir membre de l'ONU". L'Autriche adhéra aux Nations Unies. Il paraît aller de soi que, si une guerre devait éclater, étant données les conditions dans lesquelles cette adhésion a eu lieu, l'Autriche devrait être libérée de toute participation à des actes, notamment à des sanctions, qui seraient en contradiction avec son statut de neutralité.

La neutralité de l'Autriche présente une certaine analogie avec celle de la Suisse. Elle n'est néanmoins pas identique et le Gouvernement autrichien lui donne un sens et une portée un peu différents de ceux que les Suisses accordent à leur propre neutralité.

Même en admettant qu'au sein des Nations Unies, une évolution se soit produite ces dernières années en faveur du principe même de la neutralité, il ne semble pas que ce soit de nature à modifier pour le moment les relations de la Suisse avec les Nations Unies.

Mais, si nous n'avons pas adhéré aux Nations Unies, nous nous sommes efforcés de participer à toutes leurs activités qui n'avaient pas un caractère politique. Nous sommes devenus membre des organisations qu'elles ont créées, nous participons à ses actions directes en faveur des réfugiés ou de l'aide aux pays sous-développés. Nous avons accepté des mandats qu'elle nous a confiés. Ainsi lorsqu'on nous a demandé de faire partie des commissions neutres créées par la convention d'armistice en Corée, en 1953, nous avons acquiescé. Le siège européen des Nations Unies est d'ailleurs établi à Genève et nous entretenons avec celui-ci des rapports confiants et compréhensifs, de sorte que nous n'éprouvons pas la nécessité d'un changement.

La réserve que nous nous imposons est en somme limitée à l'activité proprement politique des Nations Unies, mais nous ne pensons pas que notre absence des débats de l'Assemblée générale puisse être interprétée comme signifiant de notre part une attitude d'indifférence à l'égard des objectifs que poursuit l'organisation de New York.

Mais c'est surtout en Europe que se posent aujourd'hui les problèmes qui touchent le plus directement la Suisse et que doit s'accomplir la tâche fondamentale de sa politique extérieure, qui est depuis la fin de la dernière guerre de concilier les exigences de la neutralité avec les responsabilités qu'a mon pays vis-à-vis de la communauté internationale, responsabilités qui se confondent parfois avec ses responsabilités vis-à-vis de lui-même.

La Suisse ne peut songer à s'isoler. Pour assurer son existence, elle doit importer et exporter. Sur le plan de l'esprit, elle dépend largement des trois cultures auxquelles elle est rattachée, celles des pays dont les Suisses parlent la langue: l'Allemagne, la France et

- 14 -

l'Italie. Si l'on tient compte encore des nombreux Suisses qui ont émigré, qui se sont établis à l'étranger, où ils ont créé des communautés vivantes et qui maintiennent des liens avec la mère-patrie, on peut affirmer que la Suisse n'est pas un pays qui vit replié sur lui-même, indifférent à ce qui se passe en dehors de ses frontières. Les Suisses savent que des liens nombreux créent un état d'interdépendance entre eux et les autres peuples. Aussi, nous ne pouvons et nous ne voulons pas rester à l'écart des efforts qui s'accomplissent en Europe en vue de lui donner une unité dont l'absence a eu pour effet les malheurs qui se sont abattus sur elle.

Mais, d'un autre côté, il n'a jamais été question pour la Suisse de renoncer à sa neutralité. Sans doute immédiatement après la guerre, puis plus récemment, quelques voix se sont élevées, d'abord pour que la Suisse adhère aux Nations Unies en sacrifiant sa neutralité, puis pour qu'elle rallie le camp occidental sans réserve, même au point de vue militaire. Mais ce sont des voix isolées et qui ne sont guère écoutées. Le peuple suisse est à peu près unanime à vouloir que la neutralité demeure le principe fondamental de la politique extérieure de la Confédération.

Il faut reconnaître que les Suisses ont encore aujourd'hui de solides et valables raisons de rester fidèles à cette politique,

D'abord l'expérience de leur histoire. Pendant les 656 ans de son existence, la Suisse a pu constater qu'autour d'elle, les situations internationales changent et se modifient rapidement. Les alliances se font et se défont: qu'on songe à toutes celles qui se sont formées et rompues depuis le début de ce siècle. La politique est menée par les grandes Puissances. L'existence d'une organisation comme les Nations Unies n'a rien changé

- 15 -

à ce fait. Il y a ainsi de bonnes raisons pour qu'un petit pays, qui connaît ses limites et qui ne peut prétendre exercer une influence sur la politique internationale, cherche à éviter d'être entraîné dans un jeu politique dont il risque d'être à un moment donné la victime.

Mais surtout la neutralité a permis à la Suisse de devenir ce qu'elle est et de sauvegarder son indépendance dans les périodes les plus difficiles. Sa politique de neutralité a été efficace; c'est une politique qui a réussi puisque la Suisse a pu rester depuis près d'un siècle et demi à l'écart des guerres qui ont ravagé l'Europe. Il est ainsi naturel que les Suisses aient pour la neutralité un attachement instinctif et qu'ils résistent à l'idée d'assumer des engagements susceptibles de compromettre cette neutralité. Ils ont le sentiment qu'en sacrifiant la neutralité, ils se feraient tort à eux-mêmes sans profit pour personne.

En revanche, si dans son principe elle reste immuable, la neutralité a évolué dans l'application qui en est faite. Elle tient compte des réalités. De principe passif, d'abstention, qu'elle était primitivement, qu'elle est restée dans son essence, elle est devenue un principe d'action. La neutralité peut être considérée comme un privilège lorsqu'elle permet d'échapper à des guerres comme celles de ce siècle. Il est naturel que ce privilège ait comme contrepartie des devoirs, - non pas des obligations imposées, mais des devoirs acceptés volontairement, - d'abord sur le plan humanitaire, mais aussi lorsque l'acceptation d'une tâche à remplir est dans l'intérêt de la paix, peut faciliter le règlement pacifique de problèmes qui sont un élément de trouble ou une cause d'hostilité entre d'autres pays. Je vais plus loin: la neutralité ne suffit plus comme fondement exclusif d'une politique. L'état actuel du monde

- 16 -

et de l'Europe exige une volonté de collaboration, qui existe chez nous, mais dont la neutralité fixe les limites.

En somme, la Suisse, à cause de sa neutralité, ne se tient pas à l'écart des problèmes qui se posent, mais cherche à éviter d'être entraînée inutilement dans les conflits et les disputes qu'ils suscitent et sur le règlement desquels elle ne peut exercer aucune influence.

Dans la situation nouvelle créée en Europe par les conséquences de la dernière guerre, la Suisse ne s'est d'ailleurs pas trouvée en face d'un dilemme ou d'une alternative, ou si l'on veut d'un choix entre, d'un côté la neutralité, de l'autre la collaboration européenne. Est-ce qu'un jour la Suisse sera placée devant ce choix? Il n'est pas possible de le dire aujourd'hui. Ce n'est, à mon avis, pas certain.

La participation de la Suisse à une politique tendant à réaliser l'unité de l'Europe ne se présente pas sous une forme abstraite, une fois pour toutes, en ce sens que la Suisse déciderait de participer à toutes les institutions qui se créent en vue de réaliser cette unité. La question se pose sous une forme concrète, chaque fois qu'une institution est en voie de création ou que, déjà créée, une adhésion pourrait être envisagée.

Deux questions se présentent alors à notre esprit, l'une: Est-ce que l'adhésion de la Suisse est compatible avec sa neutralité? l'autre: Est-ce que l'institution en jeu est fondée sur le réel et contribue effectivement à promouvoir cette unité, désirable et recherchée?

Dans certains cas, la réponse est facile à donner. Toute participation de la Suisse à une organisation militaire, comme l'OTAN, est d'emblée exclue. Elle est interdite par la neutralité. Mais la Suisse n'est pas pour autant dispensée de veiller à ne pas être un point faible

- 17 -

dans la défense de l'Europe si jamais le continent était attaqué. Elle assure elle-même sa défense nationale et consent, pour que celle-ci reste à la hauteur des circonstances, les sacrifices nécessaires.

La question de la participation de la Suisse au Conseil de l'Europe se présente d'une manière un peu différente. Les avis sont partagés sur l'efficacité de cette institution, non seulement en Suisse, mais aussi ailleurs, même dans des milieux en principe favorables à une politique d'unité européenne. Plusieurs groupements, en particulier des groupements de jeunesse, mènent campagne chez nous pour que la Suisse adhère à cette institution européenne. Il ne semble cependant pas que, jusqu'à présent, cette campagne ait trouvé grand écho. L'activité du Conseil de l'Europe est trop mal connue pour qu'un mouvement populaire se manifeste en faveur d'une adhésion. On peut d'ailleurs se demander si l'adhésion d'un Etat attaché à une stricte neutralité présente des avantages pour une institution comme le Conseil de l'Europe. Les représentants de plusieurs Etats membres considèrent, en effet, le Conseil de l'Europe comme un instrument de l'intégration politique de l'Europe et comme le porte-parole d'une communauté européenne en voie de formation. Ils sont d'avis - et je les comprends - que le Conseil de l'Europe doit être le lieu où se discutent tous les problèmes européens. La présence d'Etats neutres ne peut qu'être un frein au développement d'une telle politique. Ainsi la Suède a été obligée à différentes reprises de faire des réserves en raison de la tendance toujours plus marquée du Conseil de l'Europe à intervenir sur le plan politique; les résolutions et les recommandations votées par l'assemblée consultative, par exemple, au cours de la crise de novembre 1956, impliquaient des engagements peu compatibles avec la neu-

- 18 -

tralité et au surplus difficiles à tenir.

Il faut reconnaître d'autre part que, jusqu'à présent, une politique étrangère commune à l'Europe n'a pas pu être élaborée et pourrait difficilement l'être, en raison des engagements qu'ont plusieurs pays européens en dehors de l'Europe.

Comme les tendances à réaliser l'unité du continent ne peuvent être détachées et séparées des problèmes auxquels le monde occidental est intéressé en dehors d'Europe (je pense en particulier à ses relations avec les pays en voie de développement d'Asie et d'Afrique), on ne peut pas ignorer un fait lorsqu'on envisage l'intégration européenne: le fait que tous les pays européens ne se trouvent pas dans la même position vis-à-vis de ces pays d'outre-mer, que certains d'entre eux sont encore engagés dans des luttes difficiles avec ces derniers, qu'ils cherchent encore la voie qui leur permettra de substituer aux rapports de dépendance qui subsistent avec eux des relations d'une nature différente. Il y a, à mon avis, un intérêt majeur pour l'Europe à ce que, pour le moment, elle ne se présente pas, vis-à-vis des autres continents, comme un tout, comme un continent intégré. Une politique extérieure européenne commune ne me paraît pas pouvoir être réalisée, il n'est même pas souhaitable qu'elle soit réalisée, avant que ces difficultés aient été surmontées par les pays qui ont à y faire face et qui, par la force des choses, continuent à faire une politique nationale et non une politique qu'on puisse qualifier d'européenne.

Il semble donc que le Conseil de l'Europe, en tant qu'instrument de l'intégration politique du continent ne peut avoir aujourd'hui que des possibilités d'action très limitées. Il restera utile comme lieu de rencontre, où les parlementaires des pays membres pourront

- 19 -

discuter des problèmes européens jusqu'à ce que d'autres tâches puissent lui être confiées.

Mais c'est dans le domaine économique que les problèmes de collaboration européenne se posent de la manière la plus immédiate, à la suite de la création de l'Euratom, mais surtout du marché commun.

Dans le domaine atomique, la Suisse est convaincue de la nécessité d'une collaboration internationale et plus particulièrement européenne. Cette collaboration existe déjà sur le plan scientifique, puisque le Centre européen de recherche nucléaire, dont le siège est à Genève, groupe douze Etats européens. Mais cela ne suffit pas, et nous pensons que les pays européens dans le cadre de l'OECE et en accord avec l'Euratom peuvent réaliser des entreprises communes pour éviter une dispersion des efforts. Cette collaboration s'impose pour des raisons scientifiques et techniques (on sait que l'Europe souffre en particulier d'un manque d'ingénieurs et de techniciens spécialisés dans l'énergie atomique), et aussi pour des raisons financières.

En revanche, les répercussions du marché commun seront très importantes et très étendues pour l'Europe, puisqu'il exercera une influence sur toute l'économie européenne, non seulement celle des six pays formant le marché commun, mais encore celle des pays qui resteront en dehors mais sont associés dans l'OECE avec les six pays.

Il ne m'appartient évidemment pas de discuter ici des avantages ou des inconvénients que peut avoir, du point de vue de la collaboration économique européenne, le traité conclu à Rome entre les six pays sur le marché commun. Le problème ne doit nous intéresser que dans la mesure où il met en cause la collaboration qui s'est instituée sur le plan plus large de l'OECE, dont font

- 20 -

partie 17 pays européens. La question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir si le marché commun, au cas où il ne serait pas complété par une institution plus large groupant tous les pays de l'OECE, ne risque pas de conduire à de nouvelles divisions en Europe, le marché commun réalisant sans doute une unité plus grande dans le cadre restreint des six pays, mais au prix d'une rupture de la cohésion économique prise dans son ensemble. Est-ce que ce qui a été acquis grâce aux efforts qui se sont poursuivis au cours de ces neuf dernières années ne serait pas compromis? Est-ce que les discriminations entre pays européens, que l'OECE a réussi à éliminer, ne réapparaîtraient pas? Il est, en effet, clair que les pays tiers, ceux qui ne font pas partie du marché commun tout en étant membres de l'OECE, qui seraient l'objet de discriminations ne les subiraient pas passivement et n'accepteraient pas de rester sans autre liés par les engagements qu'ils ont pris comme membres de l'OECE. Le Gouvernement suisse est ainsi convaincu que le marché commun doit entraîner pour ainsi dire automatiquement la création d'une zone de libre échange européenne, c'est-à-dire d'une institution qui, sans faire obstacle à l'oeuvre des six pays du marché commun, permettra de maintenir ce qui a été acquis sur le plan plus large de l'OECE, de le développer et de l'améliorer. Cette zone de libre échange serait en même temps la suite naturelle de l'OECE et le complément nécessaire du marché commun. Nous pouvons donc nous féliciter qu'à la conférence des ministres de l'OECE qui s'est réunie à Paris le mois dernier, tous les pays représentés (les uns explicitement, les autres implicitement) se soient prononcés en faveur d'une étude de la création d'une zone de libre échange. Cette entreprise posera des problèmes nombreux et ardu. Les intérêts en jeu s'opposeront souvent. Il faudra négocier pour les har-

- 21 -

moniser. Mais négocier, c'est ce que nous avons fait dans le cadre de l'OECE depuis qu'elle existe, et presque toujours des résultats positifs ont été atteints.

Notre avis est que la convention sur la zone de libre échange devrait être au début limitée à l'abolition des tarifs douaniers et des contingents, ainsi qu'aux interventions gouvernementales en matière de règles de concurrence. Nous pensons que la zone doit associer des pays qui cherchent à faire tomber entre eux ce qui fait obstacle aux échanges tout en maintenant l'autonomie de leurs politiques économiques. Un pays comme la Suisse, qui a toujours été profondément attaché au libéralisme, sur lequel sont fondées son économie et sa prospérité, ne pourrait pas y renoncer. La convention qui sera, je l'espère, conclue sur une zone de libre échange aurait ainsi un contenu plus modeste que le traité instituant un marché commun. Cela ne signifie pas pour autant que la coopération des pays membres de l'OECE dans la zone doive se borner aux trois questions que j'ai indiquées. Rien ne s'oppose à ce que d'autres problèmes fassent ultérieurement l'objet de discussions amicales et compréhensives entre les pays intéressés.

Quelles que soient les différences de conception qui séparent actuellement les partisans de l'intégration et ceux d'une collaboration selon des principes moins absolus, il est important qu'elles ne portent pas sur la nécessité d'une collaboration, reconnue par tous, mais sur sa forme et ses modalités, aussi peut-être sur son rythme.

En somme, il y a aujourd'hui en Europe occidentale unanimité sur la nécessité d'une collaboration européenne en vue de mettre fin aux divisions de l'Europe, qui l'ont affaiblie surtout depuis un demi-siècle, qui l'ont amputée de toute sa partie orientale et qui ont failli causer sa perte, en vue aussi d'une mise en commun des possibilités

- 22 -

et des ressources dont disposent les pays européens, créateurs d'une civilisation qui a débordé sur les autres continents. En revanche, il y a deux courants quant à la voie à suivre pour réaliser ces objectifs.

Les uns sont en faveur d'une intégration qui doit permettre de réaliser l'unité politique de l'Europe aussi rapidement que possible. Ils pensent atteindre ce but par la création d'institutions soumises à un pouvoir central, auquel chaque pays déléguerait une part de sa souveraineté et de ses compétences. Cette tendance a fait ses preuves avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier, mais dans un secteur limité.

Les autres sont en faveur de méthodes moins radicales et donneraient la préférence à des procédés plus souples, à une collaboration qui pourrait devenir de plus en plus étroite, mais qui respecterait davantage la souveraineté et l'autonomie des pays, la diversité européenne.

Une des caractéristiques de l'Europe, il ne faut pas l'oublier, est sa diversité. Aucun de ses peuples ne constitue une masse humaine comparable à celle de grands empires. Chacun d'eux a son histoire, ses traditions, sa culture, a modelé à sa façon sa vie politique et économique. Encore aujourd'hui cette diversité, qui a donné à l'Europe la force de son rayonnement, existe. Elle doit subsister dans l'intérêt même de l'Europe, qui ne serait plus l'Europe si tous ses pays étaient absorbés dans un grand Etat unifié. Cette diversité, si elle rend peut-être plus difficile la réalisation de l'unité européenne, n'est cependant pas un obstacle insurmontable. Mais l'unité ne peut se faire d'un coup, simplement par la création d'institutions nouvelles. Elle est une oeuvre de patience et de volonté. Elle se fera en multipliant les liens qui unissent déjà les pays européens, en en établissant de nouveaux. Si l'on compare

l'état de l'Europe il y a douze ans, à la fin de la guerre, à ce qu'il est devenu aujourd'hui, on doit reconnaître qu'il y a encore dans notre continent, dans chacun de ses pays, des forces et des possibilités qui permettent d'avoir confiance et foi dans leur avenir. Ces forces, il faut les coordonner, les unir, pour en augmenter la valeur, l'action et l'efficacité. Il faut aussi que le nationalisme et ses intérêts s'effacent devant les intérêts communs de l'Europe. Mais la liberté doit rester le moteur des énergies individuelles et collectives.

Les Suisses, qui sont tous plus ou moins des montagnards, ont la démarche lente. Ils n'aiment pas faire un pas en avant sans s'assurer de la place où ils poseront le pied. Mais cela ne les empêche pas d'avancer et de parcourir du chemin. Ils donnent donc la préférence aux méthodes de collaboration les plus souples, parce qu'ils les croient mieux adaptées aux réalités européennes. Mais ils comprennent aussi que l'on puisse avoir une conception plus dynamique de l'évolution que doit suivre l'Europe et que les liens plus étroits que quelques-uns des pays européens établissent entre eux contribuent à promouvoir l'unité du continent dans son ensemble. On le voit avec le marché commun. Sans lui, il ne serait probablement pas question d'une zone de libre échange. On peut affirmer que les deux formes d'action ont leur raison d'être, qu'elles ne sont pas incompatibles et espérer qu'avec de la bonne volonté, de la compréhension réciproque, conscients de tout ce qui les unit, les Européens trouveront le moyen de réaliser ensemble les buts qu'ils se sont assignés, dans l'intérêt de la paix, d'une paix fondée sur leur sécurité et leur prospérité communes.

J'arrive au terme de cet exposé. J'ai essayé de vous expliquer simplement les raisons d'une poli-

- 24 -

tique qui trouve son inspiration dans une très longue tradition à laquelle elle entend rester fidèle, mais qui s'efforce aussi de contribuer à résoudre les problèmes internationaux qui se posent à notre génération.

Je vous remercie de votre attention et de votre patience.