

LE CHEF  
DU  
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

Berne, le 15 avril 1959.

Confidentielle

A Messieurs les Membres du Conseil fédéral

---

Monsieur le Président de la Confédération,  
Messieurs les Conseillers fédéraux,

La Suisse et les Suisses mènent une vie relativement tranquille et exempte de soucis majeurs. Nos institutions politiques fonctionnent d'une manière satisfaisante. Notre situation économique et financière - malgré un ralentissement certain des affaires - est encore bonne. Sur le plan social, nous réalisons constamment des progrès. Le principe du maintien d'une défense nationale répondant aux exigences actuelles n'est pas contesté. La politique extérieure de la Confédération, fondée sur la neutralité, est généralement approuvée par l'opinion publique. Nos rapports avec les pays étrangers sont bons avec la plupart d'entre eux, corrects avec les autres.

Cependant cette image rassurante de l'état présent où se trouve notre pays ne doit pas nous faire méconnaître ce qui se passe autour de nous et la transformation - pour ne pas dire le bouleversement -



- 2 -

que le monde est en train de subir. J'ai 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. Ces problèmes ne seront d'ailleurs pas résolus d'un coup, mais se manifestent plutôt sous la forme d'une évolution qui aura, semble-t-il, tendance à s'accélérer. On doit donc les considérer comme urgents. Comme les plus importants d'entre eux ne touchent pas directement et immédiatement nos intérêts, il est assez normal que nous ayons tendance à les ignorer ou à les aborder avec un peu de mollesse, ce qui peut s'expliquer en outre par le fait qu'un petit pays comme le nôtre ne peut prétendre exercer une influence déterminante sur des événements qui le dépassent. D'où une certaine disposition d'esprit à considérer que notre politique doit se limiter à la défense de nos intérêts immédiats, quand ceux-ci sont menacés. Je crois que dans la situation actuelle du monde et de l'Europe, ce n'est plus suffisant. Aussi me paraît-il nécessaire que le Conseil fédéral fasse le point et cherche à se former une opinion sur des questions générales qui sortent du cadre

- 3 -

des affaires courantes, ainsi que sur les méthodes de travail à appliquer, dans la mesure où elles ne répondent plus aux exigences actuelles.

Je voudrais essayer d'indiquer quelques-unes des questions qui me paraissent devoir retenir notre attention. Ce sont celles qui m'intéressent le plus parce qu'elles mettent en cause la position que notre pays occupe dans le monde et me semblent concerner notre avenir, que nous avons le devoir de chercher à préparer. Les opinions que j'émettrai, en m'inspirant d'expériences faites depuis quatorze ans, n'impliquent - je tiens à le préciser - aucune critique à l'égard de qui que ce soit. Il s'agit essentiellement d'amorcer une discussion dans laquelle il y aura sans doute des opinions divergentes et qui n'aboutira pas d'un coup à des résultats définitifs.

I. Il faudra réexaminer simultanément la question de notre adhésion aux Nations Unies et celle de notre participation à des institutions européennes: Conseil de l'Europe ou autre organe parlementaire qui serait créé pour couvrir une coopération économique à dix-sept, comme celle de l'OECE. Il est, en effet, plus dans notre ligne politique traditionnelle de participer à une organisation de tendance universelle qu'à une organisation qui

- 4 -

s'identifie plus ou moins à un bloc. En outre, si un accord qui aujourd'hui paraît improbable devait intervenir entre l'URSS et les occidentaux sur la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne (ou les deux Allemagne), la Suisse devrait, si possible, adhérer aux Nations Unies avant plutôt qu'après une adhésion éventuelle de l'Allemagne. La neutralité ne serait vraisemblablement plus un obstacle à notre entrée dans les Nations Unies si nous faisons les réserves nécessaires. En revanche il est peu probable que nous puissions obtenir une déclaration du genre de celle qui nous a été accordée en 1920 lors de l'accession de la Suisse à la Société des Nations.

La question a d'ailleurs un autre aspect qu'immédiatement après la guerre. L'Organisation des Nations Unies fut officiellement créée le 24 octobre 1945 après que la Charte de San Francisco, du 26 juin 1945, eût été ratifiée par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et par la majorité des Etats signataires. Elle groupait, à cette époque, 51 membres. Elle en compte aujourd'hui 82. Demain, avec l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats africains, le nombre des pays membres pourrait dépasser 90. Cette organisation tend donc à l'universalité. Plus ce but devient proche, plus se singularisent les Etats souverains qui restent à l'écart. Il pourrait en

- 5 -

résulter à la longue un affaiblissement de la position internationale de la Suisse.

Ce problème, s'il n'est pas urgent, doit rester présent à notre esprit. L'opinion publique suisse devrait être préparée si un jour notre adhésion aux Nations Unies devait être envisagée.

II. Le problème le plus important et le plus grave de 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 qu'il poserait 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. Il faut reconnaître d'ailleurs que nous avons de bonnes raisons de penser qu'une zone de libre échange pourrait être réalisée. C'est l'avènement de la Ve République en France qui a marqué le tournant. Aujourd'hui, l'idée d'une zone de libre échange est écartée. Les perspectives pour un accord multilatéral dans le cadre de l'OECE sont pour le moment peu favorables. Mais elles ne sont pas nulles, à condition de trouver des solutions constructives qui puissent être oppo-

- 6 -

sées à celles que la Commission économique européenne voudrait imposer.

Nous avons considéré - d'ailleurs avec d'autres - les problèmes posés par le marché commun comme des problèmes de politique commerciale à traiter suivant les méthodes traditionnelles valables dans ce domaine. Il s'agit en réalité d'autre chose. Et nous voyons aujourd'hui se former dans le cadre de l'Europe des Six, non seulement une politique tout court (avec des objectifs politiques), mais une collaboration industrielle et commerciale sur le plan privé qui peut constituer pour notre économie, à longue échéance, un danger au moins aussi grand que les discriminations tarifaires ou contingentaires dont nous pourrions être l'objet.

La coopération économique instituée depuis onze ans par l'OECE est actuellement dans une impasse. Les propositions élaborées jusqu'à présent par la Communauté économique européenne sont inacceptables.

Il devient urgent de chercher à élaborer une doctrine suisse en cette matière. Sans doute elle existe déjà dans ses très grandes lignes et a été formulée dans un mémoire de la Division du Commerce du Département fédéral de l'économie publique, remis à tous les membres du Conseil fédéral. Mais cela ne suffit plus.

- 7 -

C'est une véritable politique européenne qu'il faudrait chercher à opposer à celle des Six de la Petite Europe en vue de trouver une nouvelle base sur laquelle la discussion pourrait reprendre dans le cadre de l'OECE. Un groupe de travail créé d'entente avec la Délégation économique et financière du Conseil fédéral s'efforcera de rédiger un document qui sera examiné par les organes existants (Délégation économique permanente, Délégation du Conseil fédéral), puis, s'il y a lieu, présenté au Conseil fédéral. C'est là une entreprise difficile, mais elle doit être tentée.

Sur un autre plan, la recherche de solutions doit se poursuivre dans les réunions périodiques auxquelles participent M. le Ministre Schaffner et ses collègues d'autres pays de l'OECE non membres de la Communauté économique européenne.

Il faudra avoir beaucoup de patience. Les problèmes posés par le marché commun ne seront pas résolus rapidement. Les solutions peuvent dépendre dans une large mesure de l'évolution du marché commun lui-même. Mais si celui-ci devait atteindre les objectifs qu'il poursuit, notre avenir économique et même politique pourrait être dangereusement mis en cause.

Lorsque le Conseil fédéral aura pu définir au moins provisoirement sa doctrine, je ferai des

- 8 -

suggestions sur la suite de la procédure. En particulier j'envisage une consultation avec des personnalités représentatives des différents milieux intéressés (science, économie, etc.). Sur le plan extérieur, je pense que le moment sera venu de prendre une initiative.

III. Un problème plus général qui intéresse tout le monde occidental, par conséquent aussi la Suisse, est celui de l'offensive économique engagée par l'URSS et ses satellites et, dans une moindre mesure pour le moment, par la Chine dans les pays sous-développés d'Asie, d'Afrique et de l'Amérique latine, et des moyens qu'a l'Occident de répondre à cette offensive dirigée contre lui. Le problème est d'importance puisque l'évolution des pays sous-développés pourrait, selon le camp auquel ils se rangeraient, changer en définitive complètement l'équilibre mondial des puissances tel qu'il existe à l'heure actuelle. Il est de l'intérêt de l'Occident d'aider les pays économiquement sous-développés à devenir des partenaires commerciaux de plus en plus forts.

Il serait trop long de développer ici ce thème connu, mais il me paraît indispensable que nous nous en occupions une fois sérieusement avec l'économie privée, directement intéressée à l'expansion de notre com-

- 9 -

merce extérieur, et avec les milieux scientifiques de notre pays.

L'aide aux pays sous-développés se présente en effet sous diverses formes :

a) L'assistance financière sous la forme d'investissements, prêts, etc. Dans le domaine multilatéral, elle est assurée par le Fonds monétaire international et la Banque internationale de reconstruction et de développement, ainsi que la Société financière de développement. La Suisse ne fait pas partie de ces institutions. L'an dernier, j'ai demandé que nous examinions la question de notre adhésion aux deux premières. Un rapport nous a été promis. Cette étude pourrait également s'étendre à la Société financière de développement.

b) L'assistance économique: Ce problème rejoint celui de la coopération économique européenne. C'est dans ce cadre qu'il conviendra donc de le réexaminer au cours des discussions futures pour la création d'une Association européenne économique au sens large. Mais nous devons aussi l'examiner du point de vue d'une action unilatérale de la Suisse.

c) L'assistance technique a été appliquée jusqu'ici restrictivement pour parfaire les connais-

- 10 -

sances professionnelles de techniciens étrangers utiles à l'économie de leur pays; elle s'est faite par la formation de boursiers ou l'envoi d'experts suisses dans des pays sous-développés. Cette forme d'assistance est assurément nécessaire, mais elle ne devrait pas exclure la possibilité, pour notre pays, de répondre favorablement à des demandes d'assistance technique portant sur d'autres domaines, ceux de la formation de cadres administratifs, de l'instruction scolaire et de la formation universitaire par exemple.

d) Dans d'autres pays - l'Allemagne occidentale notamment - l'aide apportée dans le domaine scientifique et culturel aux pays en voie de développement joue un rôle très important. Or, la Suisse jouirait, elle, d'un avantage certain puisqu'elle n'a pas de "passé colonialiste" et qu'elle est considérée par bien des pays sous-développés comme une démocratie modèle. Nous n'attachons pas assez d'importance au rayonnement culturel de notre pays et les crédits dont nous disposons sont très modestes comparés à ceux d'autres Etats. L'Autriche, la Belgique (1.200.000 frs), les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, d'après les renseignements que nous possédons, consacrent à cette activité des fonds supérieurs à ceux que la Confédération accorde annuellement à Pro Helvetia (1/2 million de francs). Les grands pays dépensent des montants consi-

- 11 -

dérables pour leur rayonnement culturel (République fédérale d'Allemagne 18 millions de marks!).

Malgré les difficultés que notre structure fédéraliste soulève quant aux possibilités d'étendre notre aide dans le domaine scientifique et culturel, nous devons examiner si nous pouvons faire davantage de ce côté-ci également.

Il faut reconnaître, il est vrai, que ces différentes formes d'assistance exigent non seulement des fonds considérables, mais encore du personnel qualifié, notamment des professeurs, des experts et des techniciens. Or nous en manquons.

Cette situation appelle une autre question: l'URSS forme chaque année un nombre impressionnant d'ingénieurs, de techniciens, d'hommes de science. En juin 1958, il y avait dans ce pays 290.000 diplômés de l'enseignement supérieur, dont 90.000 ingénieurs (pour 37.000 aux USA). Il y a 2.100.000 élèves faisant des études universitaires en Russie, dont 880.000 poursuivent en même temps leurs occupations. Ils ont ainsi la double formation pratique et scientifique.

Si l'on pense que la Chine s'engage dans une évolution analogue, on doit se demander s'il n'y a pas là le danger le plus grave qui menace le monde libre.

- 12 -

Ce n'est plus des armées qui feront des conquêtes, mais des troupes de techniciens envoyés dans les pays qui en manquent.

Certes la Suisse ne peut pas songer à rivaliser avec ce que de grandes puissances sont en mesure d'entreprendre. Cependant, elle doit songer à maintenir la position qu'elle occupe sur le plan industriel et technique. Cela n'implique-t-il pas une révision de nos conceptions traditionnelles en matière d'enseignement universitaire et technique ? Ne devrions-nous pas, compte tenu de nos propres besoins, augmenter le nombre de nos écoles techniques, de nos laboratoires, de nos institutions, faciliter l'accès aux études scientifiques d'un plus grand nombre de jeunes hommes et femmes ?

A titre de comparaison, voici le nombre d'ingénieurs formés annuellement dans les pays suivants :

URSS	1 ingénieur par an pour	3.500 habitants
USA	1 " " " "	7.400 "
Europe occ.	1 " " " "	15.000 "
Grande-Bretagne	1 " " " "	17.500 "
France	1 " " " "	10.000 "
Suisse	1 " " " "	12.000 "

Quoi qu'il en soit, j'estime que le problème de l'aide aux pays sous-développés doit faire l'objet d'une étude d'ensemble. Il constitue indubitablement une partie importante de notre politique extérieure

- 13 -

d'où découlent, me semble-t-il, les deux conséquences suivantes :

- 1) la nécessité de mettre au point et d'énoncer une politique d'ensemble qui tienne compte de la possibilité de combiner les différentes formes d'aide aux pays sous-développés;
- 2) l'opportunité de réorganiser les services s'occupant de ces questions dans le sens d'une meilleure coordination entre les départements intéressés. L'on pourrait même se demander s'il ne conviendrait pas de confier à l'avenir cette tâche soit au Département politique soit à un délégué du Conseil fédéral qui continuerait en somme, en l'adaptant aux nouvelles conceptions, l'oeuvre d'entraide internationale que la Suisse avait mise sur pied à la fin de la dernière guerre.

IV. Un problème plus limité me préoccupe, dont j'ai déjà entretenu le Conseil fédéral: celui de nos relations avec les pays communistes, en particulier avec l'URSS. Je laisse de côté les relations économiques. Il ne me semble pas que nous ayons un grand intérêt à les développer avec l'URSS, qui ne peut guère constituer un débouché durable pour nos produits. C'est au Département de l'économie publique et à nos milieux industriels à apprécier

- 14 -

cier la situation. Il n'y a qu'un intérêt politique limité à des échanges commerciaux.

En revanche, le "boycott" dont sont l'objet les pays communistes de la part de la Suisse dans les domaines les plus divers, notamment scientifiques, culturels et sportifs, pourrait avoir de graves inconvénients pour notre pays. Pour prévenir toute équivoque, je tiens à relever que l'attitude ferme de notre opinion publique à l'égard du comportement de l'URSS en Hongrie en 1956, puis plus récemment de l'exécution d'Imre Nagy et du général Maleter, me paraît contraster heureusement avec l'oubli dans lequel ces événements sont tombés presque partout ailleurs. Une visite de M. Khrouchtchev ou de M. Mikoyan en Suisse serait aussi peu imaginable qu'un voyage d'un membre du Conseil fédéral à Moscou. Nous ne devons imiter sur ce point aucun autre pays, ni les USA ou l'Angleterre, ni les pays scandinaves ou l'Autriche, dont la position n'est pas comparable à la nôtre.

Mais le refus de recevoir en Suisse

a) des délégations soviétiques à des congrès d'associations internationales scientifiques qui se tiennent en Suisse;

b) des ressortissants soviétiques envoyés dans notre pays par une organisation internationale

- 15 -

dont il fait partie pour suivre des cours ou assister à des colloques dans nos universités, ne me paraît pas compatible avec notre politique en matière de collaboration internationale et avec notre désir que la Suisse soit un centre international et le siège d'institutions internationales. Les incidents qui se sont produits ces dernières années ne peuvent qu'affaiblir notre position à cet égard.

En outre, sur le plan scientifique, nous nous faisons du tort à nous-mêmes en renonçant à ce que des échanges puissent avoir lieu qui seraient profitables à notre développement scientifique et à notre industrie.

La lutte que nous devons mener contre le communisme devrait être moins négative, plus constructive et plus intelligente qu'elle ne l'est actuellement.

Il y aurait encore beaucoup à dire sur ce sujet, que je me borne à esquisser ici.

V. Dans le domaine de l'énergie atomique, nous aurons encore de grands efforts à accomplir qui imposeront des charges financières appréciables à la Confédération. Prochainement le Conseil fédéral devra se prononcer sur l'octroi de crédits s'élevant à 80 millions en-

- 16 -

viron pour la construction de réacteurs expérimentaux.

\* \*  
\*

Je m'excuse de la longueur de cette lettre et du caractère disparate des questions que je soulève et qui sont d'ailleurs d'inégale importance. Il me semblerait utile que nous ayons sur elles un échange de vues général, dont pourraient être tirées des conclusions et qui permettrait ensuite de formuler des propositions.

Le Conseil fédéral aura prochainement à se prononcer sur les propositions contenues dans le "livre vert" que lui a remis la Commission de défense nationale. Si ces propositions étaient admises, elles impliqueraient une augmentation très sensible de nos dépenses militaires. Les discussions qui ont lieu actuellement sur Berlin démontrent que la situation internationale reste précaire et que nous ne devons pas relâcher notre effort pour maintenir notre défense nationale à la hauteur des circonstances. Néanmoins je crois que notre indépendance est menacée aujourd'hui davantage sur d'autres plans que le plan militaire. D'où la nécessité de ne pas traiter les problèmes de défense nationale indépendamment de ceux dont peut dépendre l'avenir politique et économique de notre pays. Nos ressources ne sont pas illimitées

- 17 -

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.

Si la Suisse veut garder sa place dans le monde, sauvegarder son indépendance et chercher à assurer son avenir, elle ne pourra le faire qu'au prix d'un effort prolongé et de sacrifices qui ne me paraissent d'ailleurs pas au-dessus de la portée de notre peuple.

Je me permets de faire la suggestion que le Conseil fédéral consacre une de ses séances, éventuellement une séance extraordinaire, à une discussion sur l'ensemble de ces problèmes.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de ma haute considération.

*Maz Petitpierre*