

Exposé fait par le Président de la Confédération,  
Chef du Département politique, à la Conférence annuelle  
des Ministres de Suisse, le 9 septembre 1960

---

L'aggravation constante de la situation internationale, l'extension de la lutte menée par les puissances communistes contre le monde occidental, la disproportion sans cesse accrue entre la puissance matérielle des plus grands Etats et les possibilités des autres, les tentatives faites par six pays européens en vue d'une intégration de l'Europe, la division qui en résulte sur le plan économique, notre participation à l'AELE, ce sont autant de phénomènes qui, au cours de cette dernière année, ont amené des Suisses à se poser des questions fondamentales. Il y a un certain réveil des esprits dont il faut se féliciter.

Comme il est utile de faire de temps en temps le point, d'essayer de se rendre compte si l'on a suivi le bon chemin ou s'il serait sage de changer de direction, je voudrais, dans cet exposé introductif, reprendre ces questions fondamentales, dont je vous ai déjà entretenus à maintes reprises et qui forment la substance de notre activité, de celle du Conseil fédéral et par conséquent de la vôtre, en matière de politique extérieure.

La première de ces questions est celle-ci:

Est-ce qu'un petit Etat comme la Suisse peut encore prétendre vivre de sa vie propre ou ne peut-il survivre que s'il consent à faire partie d'un ensemble de pays groupés en une Confédération ou en un Etat fédératif ?

Ou cette question, qui découle de la première: La neutralité est-elle encore défendable et justifiée, ou, en

- 2 -

raison des empêchements qu'elle impose, ne compromet-elle pas à longue échéance notre avenir d'Etat indépendant ? Ne préparerions-nous et n'assurerions-nous pas mieux notre avenir en nous unissant aux autres pays européens en vue de former avec eux une entité qui réaliserait un équilibre avec les grandes puissances comme l'URSS et les USA, ou même qui formerait avec les USA une communauté qui ferait contrepoids au monde communiste ?

Pendant longtemps, le monde européen était un monde complexe, dans lequel les problèmes politiques avaient de multiples aspects, où un certain nombre de règles étaient appliquées et plus ou moins respectées, où l'on était sans doute cruel et brutal, mais où l'on avait encore certains égards pour ses adversaires. La diplomatie était un jeu, avec ses règles et ses formes. Dans ce monde complexe, de petits pays avaient pu se former et leur existence était plus ou moins assurée, même s'ils n'étaient pas à l'abri des guerres. Un certain ordre s'était établi, même s'il était instable. Les guerres le modifiaient, mais des traités de paix créaient un ordre nouveau. Tous les pays trouvaient un intérêt à ce que les problèmes fussent réglés, ne fût-ce que provisoirement. La neutralité de la Suisse - armée - avait sa place dans cet ordre: elle pouvait y jouer un rôle; comme telle elle était reconnue. Elle constituait - les événements l'ont prouvé - une protection efficace grâce à notre défense nationale, à notre situation géographique et à des circonstances qui nous ont constamment été favorables. Aujourd'hui, sous des apparences tumultueuses, malgré leurs dimensions démesurées et bien qu'ils se soient multipliés, les problèmes se sont simplifiés et se ramènent - pour nous comme pour tous les autres pays occidentaux - à un problème essentiel, ou plus exactement ils sont dominés par la lutte sans merci engagée par l'URSS et la Chine, - et

leurs alliés communistes dans les autres pays, - non seulement contre l'ordre actuel, mais contre toute tentative de remplacer cet ordre par un ordre nouveau fondé sur des éléments et des données objectives, par un ordre qui ne serait pas l'ordre communiste. Cette lutte a commencé déjà pendant la guerre. Ses premiers résultats ont été, grâce à l'occupation militaire, la soumission des pays de l'Europe orientale et d'une partie de l'Allemagne à des régimes communistes, au mépris de la volonté des peuples intéressés. Elle a pris ensuite la forme de la subversion interne, notamment dans les pays européens. Mais sur ce plan-là, elle a abouti à un échec. Le communisme n'a réussi jusqu'à présent à s'implanter en dehors de l'URSS qu'au bénéfice d'une conquête territoriale: Corée du Nord, Vietminh, Thibet, ou d'une guerre civile: Chine.

Puis, sous le signe de la coexistence pacifique, ceux qui menaient la lutte l'ont dépouillée de son aspect idéologique. Ce fut l'aide "désintéressée" aux pays sous-développés et l'appui donné - d'une manière toujours relativement prudente - aux revendications et à l'action des nouveaux pays indépendants, soit contre des pays occidentaux, soit contre des régimes intérieurs favorables à l'Occident. La décolonisation s'est poursuivie en Asie, en particulier dans le monde arabe, sans que le communisme ait réussi jusqu'à présent à s'identifier complètement avec le nationalisme, dont il s'était fait l'allié.

Mais deux fronts nouveaux se sont ouverts: l'un en Afrique, l'autre en Amérique latine. Les interventions soviétiques à Cuba et au Congo, la manière dont les chefs actuels de ces deux pays, Fidel Castro et Lumumba, sont soutenus par l'URSS, le premier contre les USA, le second contre la Belgique, l'Occident et l'ONU, démontrent que l'URSS est décidée à empêcher par tous les moyens - au

- 4 -

mépris même de ses devoirs <sup>de</sup> ~~comme~~ pays membre de l'ONU et du Conseil de sécurité - tout règlement pacifique des problèmes posés par la décolonisation et l'établissement de relations normales entre les pays devenus indépendants et la métropole dont ils dépendaient; d'une manière plus générale, d'entretenir ou de créer le désordre en dehors des frontières du monde communiste. Cela n'est naturellement pas nouveau. Mais les chances de réussite des communistes en Afrique sont beaucoup plus grandes que n'importe où ailleurs - qu'en Asie par exemple - parce qu'il suffit qu'ils disposent d'un ou deux agents pour entraîner des populations entières. Le chef du gouvernement exerce une action décisive. Il est difficile de se rendre compte dans quelle mesure il y a eu entente préalable entre l'URSS et les chefs cubains et congolais. Cette entente est probable pour le Congo. Elle est douteuse pour Cuba.

Les dirigeants soviétiques ont d'ailleurs dû faire marche arrière au Congo, devant les réactions provoquées dans les autres pays afro-asiatiques par l'excès de leur empressement à soutenir M. Lumumba et par la politique aventureuse et incohérente de ce dernier. Mais la lutte commence seulement et va se poursuivre entre, d'une part Lumumba soutenu par les pays communistes, et d'autre part les adversaires congolais de Lumumba et les Nations Unies.

On ne se trompe pas, je crois, en affirmant que la création de têtes de pont communistes, l'une en Amérique latine, l'autre en Afrique, en Guinée et éventuellement au Congo, marque le début d'une nouvelle étape, ou si l'on veut une extension de la lutte engagée par l'URSS et la Chine contre l'Occident.

Dans quelle mesure cette lutte sera-t-elle influencée par les divergences qui se sont élevées entre l'URSS et la Chine, - celle-ci paraissant disposée à pousser cette lutte jusqu'à la guerre, alors que l'URSS y semble opposée, -

il n'est pas possible de le dire. Mais il y a un grand danger à ce que des hommes comme Fidel Castro et Lumumba, grâce au soutien qui leur est assuré par une ou deux grandes puissances, soutien assaisonné de menaces grossières à l'adresse de leurs adversaires, usent de leur liberté d'action d'une manière qui puisse provoquer une catastrophe. On sait où commence le désordre, mais on ne peut prévoir à quoi il peut aboutir. Et les conséquences des événements du Congo sont imprévisibles. Peut-être l'ONU joue-t-elle aujourd'hui son avenir en Afrique. On peut se demander aussi si la passivité des USA va durer indéfiniment. S'ils continuaient à se laisser insulter comme ils le sont depuis quelques mois par M. Khrouchtchev et suivant l'attitude de celui-ci à l'Assemblée générale des Nations Unies ou au cours de sa visite à Cuba, s'il s'y rend, il pourrait y avoir de violentes réactions de l'opinion publique américaine.

Nous ne sommes pas directement touchés par ces événements, mais ils nous intéressent parce qu'ils constituent une menace, d'abord pour la paix, ensuite pour tout l'Occident. Ils rendent plus urgente la mise en commun des forces du monde libre pour faire face aux tâches nouvelles qu'impose l'évolution rapide de la situation internationale. C'est dans ce contexte que se présente la question de l'unité de l'Europe.

Et c'est en relation avec les problèmes européens que la neutralité peut nous mettre dans le plus grand embarras, dans la mesure où l'intérêt qu'elle présente pour nous serait en contradiction avec d'autres intérêts autant, sinon plus importants.

Des changements se produisent actuellement dans l'évolution des problèmes européens. L'intégration écono-

mique puis politique paraissait devoir se poursuivre dans le cadre des six pays de la CEE, celle-ci ayant en face d'elle l'AELE, représentant une forme de coopération opposée à l'intégration. Le problème central semblait être celui des relations entre les Six et les Sept. Ce problème existe toujours, mais il est dépassé et se pose aujourd'hui sur le plan des relations politiques entre la France, l'Angleterre et l'Allemagne, et aussi dans le cadre de la CEE, où une opposition s'est manifestée entre intégration et coopération, le Général de Gaulle s'étant déclaré hostile à la forme d'intégration envisagée par les auteurs des traités de Rome et par les dirigeants du Marché commun. La Commission européenne du Professeur Hallstein n'est pas près de devenir un gouvernement supranational, même en matière économique. Elle restera ou redeviendra une commission administrative et exécutive, avec un minimum de pouvoirs propres. L'intégration garde toujours ses partisans en France et un nouveau changement peut se produire le jour où le régime actuel prendrait fin.

En attendant, les nouvelles conceptions françaises devraient être de nature à faciliter le rapprochement de l'Angleterre avec le Continent, puisqu'elles éliminent l'obstacle de la supranationalité. Nous pouvons nous en féliciter. Mais nous ne devons pas nous dissimuler que le problème économique européen n'en sera pas pour autant résolu, ni même simplifié pour nous. D'abord il deviendra peut-être - conformément à l'idée du Général de Gaulle - un accessoire du problème politique des relations entre les grands pays européens. La distinction entre politique et économique sera de plus en plus difficile à respecter. Enfin la France ne sera vraisemblablement pas disposée à renoncer sans contrepartie aux avantages que son économie retire du Marché commun. Et nous ne savons pas quel prix

- 7 -

elle cherchera à obtenir de l'Angleterre pour son entrée dans le club européen, souhaitée de plus en plus, semble-t-il, par des milieux britanniques influents.

Comme les pays associés à la France dans la CEE ne partagent pas les vues du Général de Gaulle et restent attachés au principe de l'intégration, de nouveaux développements sont à envisager dans la politique européenne, qui exerceront une influence sur les relations entre les Six et les Sept et qui, par conséquent, peuvent nous concerner directement.

Actuellement, la politique du Général de Gaulle me semble avoir trois effets précis:

a) elle affaiblit la position de la Communauté européenne et des institutions communautaires européennes. Le Chancelier Adenauer semble également enclin à modérer le zèle du Professeur Hallstein;

b) les conceptions du Général de Gaulle sur l'Europe ne sont partagées par aucun pays associé de la France dans la CEE et n'ont pas de chances d'être admises;

c) la France est en train de s'isoler et l'Allemagne se rapproche de l'Angleterre.

Tout cela ne signifie d'ailleurs pas que le Marché commun soit freiné dans sa réalisation pratique, notamment en ce qui concerne les ententes industrielles et le développement des échanges.

Quoi qu'il en soit, un rapprochement entre la France, l'Allemagne et l'Angleterre est souhaitable du point de vue général. Il l'est probablement aussi sous l'angle de nos intérêts économiques, bien que les concessions que l'Angleterre sera amenée à faire sur ce plan-là puissent entraîner des concessions de ses six associés de l'AELE.

- 8 -

Bien qu'on entende souvent émettre des doutes sur la fidélité britannique à l'égard de ses alliés, je ne crois pas qu'elle agira sans tenir compte des autres pays membres de l'AELE. Je ne pense donc pas qu'un accord, s'il y en a un, se fera contre nous et sans que nous ayons été consultés.

Mais c'est moins sur le plan économique, où l'on finit toujours par trouver des solutions plus ou moins satisfaisantes, que sur le plan politique que peuvent se poser pour nous les vrais problèmes. Il s'en poserait un précis si l'idée du Général de Gaulle de procéder à des consultations entre gouvernements européens dans un cadre plus large que celui des Six, considéré comme trop étroit, était retenue et se réalisait. Alors les autres pays européens auraient à examiner la question s'ils veulent rester en dehors de ces consultations ou y participer s'ils y sont invités ou s'ils le souhaitent.

\*  
\*   \*

Nous sommes ainsi placés devant des problèmes mondiaux: défense de la civilisation occidentale contre les entreprises du communisme notamment dans les pays "décolonisés", relations avec ces pays, et devant le problème européen de l'unité du continent.

Je reviens aux questions que j'ai énoncées tout à l'heure et qui préoccupent avec raison, non pas tout notre peuple, mais certains milieux de notre opinion publique et en particulier la jeunesse.

La politique traditionnelle suisse est-elle encore adaptée aux exigences actuelles ? Est-elle de nature à

assurer notre avenir avec le maximum de chances ?

Il est inutile de rappeler ici les choses excellentes qui ont été écrites par des historiens comme Jacob Burckhardt ou par des juristes comme Hilty et Max Huber, ou des essayistes comme Fritz Ernst, sur les petits pays et leur mission. Nous ne serions pas ce que nous sommes si nous n'étions convaincus de la légitimité de notre existence.

Mais je pense aussi qu'objectivement, il y a un intérêt général à ce qu'à côté des grandes puissances, existent de petits Etats, c'est-à-dire des organisations politiques qui, plus proches de l'homme, de ses besoins et de ses aspirations, représentent et incarnent des valeurs permanentes, qui s'opposent à la force et à la puissance matérielle, ces éléments fondamentaux de la politique et du comportement des grands Etats dont l'abus par eux, si fréquent, est la principale cause de l'insécurité générale. C'est dans les petits Etats seuls qu'on trouve le désintéressement et une certaine sagesse politiques. Ils exercent une influence modératrice sur la vie internationale. Sans doute on ne peut pas mettre tous les petits Etats sur le même pied. Mais ceux d'entre eux dont les dirigeants se comportent comme des insensés ne peuvent agir ainsi que dans la mesure où ils se sentent soutenus, sinon encouragés par de grandes puissances.

Ces quelques observations me paraissent valables aussi dans le cadre de l'Europe.

Parmi les petits Etats, 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. Mais elle doit cette position particulièrement à deux choses: à son fédéralisme, qui est la grande réussite

- 10 -

de son histoire, et aussi une réussite en soi par l'équilibre qu'il a réalisé entre le principe d'unité et celui du respect des diversités. Ensuite à sa neutralité. Celle-ci a permis à notre pays d'exister et de devenir ce qu'il est. Elle l'a au surplus protégé et lui a permis de rester à l'écart des deux plus grandes guerres de l'histoire. On peut sans doute se demander si les chances ou la garantie que la neutralité nous donne contre le risque d'être entraînés dans une guerre sont les mêmes qu'autrefois. La question ne peut être résolue que par l'expérience. Mais indépendamment de cela, la neutralité reste un bien inestimable. Elle contribue largement - même si à l'étranger elle n'est pas toujours comprise et appréciée - à donner à notre pays sa physionomie et sa personnalité. Et surtout elle trace une ligne de conduite pour notre politique extérieure. Enfin elle inspire un sentiment de confiance à notre égard dans les nouveaux pays d'outre-mer.

Sans doute la neutralité a quelques conséquences négatives.

Elle nous a engagés à ne pas adhérer aux Nations Unies. Nous ne participons donc pas aux discussions sur les problèmes dont s'occupe l'organisation de New York. Ce n'est un désavantage ni pour nous ni pour l'organisation elle-même. Celle-ci peut être impliquée dans des conflits où elle a intérêt à s'adresser à un pays "resté en dehors" pour l'accomplissement de certaines tâches. Nous nous sommes toujours efforcés - ainsi en 1956 lors des événements de Suez, plus récemment au Congo - de lui fournir l'aide qu'elle nous demandait. Nous ne nous tenons donc pas à l'écart. Sans doute nos relations actuelles avec l'ONU pourraient-elles se modifier le jour où M. Hammarskjöld ne serait plus Secrétaire général.

- 11 -

Une autre conséquence négative de notre neutralité est qu'elle nous empêche de nous associer à la défense militaire de l'Europe occidentale. Mais nous faisons notre devoir sur ce plan-là en assurant notre propre défense nationale.

Dans les circonstances actuelles, - et tant que subsistera le conflit idéologique entre l'Est et l'Occident, - la valeur politique de notre neutralité me paraît plus importante, avoir beaucoup plus de poids que sa valeur militaire. Il y a une éventualité où elle pourrait se retourner contre nous: celle d'une action militaire générale des pays communistes contre l'Europe occidentale. Mais une telle action paraît peu vraisemblable dans un proche avenir et je ne veux pas m'y attarder.

Les Suisses - il y en a - auxquels la neutralité donne mauvaise conscience méconnaissent deux choses essentielles:

Les événements de ces dernières années démontrent d'une manière indiscutable la nécessité de l'existence de pays neutres - réellement neutres - non engagés non seulement dans des alliances, mais aussi dans les grandes controverses politiques. Mais il y a à cela une condition: celle que les pays neutres acceptent, dans l'intérêt général, c'est-à-dire dans l'intérêt de la paix, d'accomplir les tâches qu'ils peuvent être seuls à assumer à cause de leur neutralité.

Par ailleurs, la neutralité ne nous empêche de participer aujourd'hui - il faut naturellement réserver l'avenir - à aucune des grandes tâches que les circonstances imposent à l'humanité en général, aux pays européens en particulier.

Je pense donc que nous pouvons remplir tous nos devoirs internationaux, malgré notre neutralité, et quelques-

uns d'entre eux grâce à notre neutralité.

Ainsi comprise, la neutralité garde toute sa justification. Bien plus, elle nous ouvre des perspectives et des possibilités d'action nouvelles.

C'est dans cet esprit que nous avons accepté de participer à des tâches accomplies par l'ONU en faveur de la paix, et cela même si elles ont un aspect politique indéniable, si elles sortent du domaine purement humanitaire et si elles présentent un certain risque, plus physique d'ailleurs que politique. C'est l'attitude que nous avons prise en Corée en 1953, et plus récemment au Congo.

Pour le Congo, les risques étaient et sont encore assez grands, étant donnée la nature des relations entre le Gouvernement congolais incarné par la personnalité douteuse de M. Lumumba et l'ONU; étant donné aussi que, si au début l'action des Nations Unies était appuyée par le Conseil de sécurité unanime, aujourd'hui l'URSS et ses satellites, peut-être aussi certains pays afro-asiatiques, ont pris position pour M. Lumumba contre l'ONU. Or, si nous avons des raisons d'aider l'ONU, qui cherche à donner une solution pacifique au problème congolais, tout devrait nous engager à souhaiter l'élimination de M. Lumumba au profit d'éléments modérés. Les risques que nous avons pris concernent d'ailleurs moins les conséquences internationales de notre action que les réactions de notre opinion publique si un accident grave se produisait: avion de la Swissair ou son équipage attaqués par les forces de police congolaises; expert suisse tué ou maltraité.

Eût-il fallu, à cause de ces risques, répondre négativement aux demandes qui nous étaient adressées? Je ne le pense pas. D'ailleurs notre aide a pris deux formes différentes: d'un côté une aide directe dont nous assumons les

frais: vols de la Swissair pour le ravitaillement des populations, envoi de vivres et d'une mission médicale. Cette aide directe a un aspect essentiellement humanitaire. De l'autre côté, aide indirecte en ce sens que nous n'avons pas élevé d'objections à l'engagement d'experts par l'ONU, qui les paye et dont ils dépendent. Nous l'avons même aidée à les trouver.

Une attitude négative à l'égard d'une aide au Congo sous l'égide de l'ONU eût été d'autant moins justifiée que les Suisses sont, pour des raisons linguistiques et à cause de notre neutralité, à peu près les seuls à pouvoir rendre certains services.

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 aussi les intérêts de la communauté européenne, à laquelle nous appartenons, intérêts qui sont également les nôtres.

Tout à l'heure, M. Weitnauer vous parlera de la coopération économique européenne. Je ne veux pas y revenir, mais simplement relever qu'il y a pour nous des possibilités de coopération sur d'autres plans que celui de l'économie. Ainsi dans le domaine culturel, au sens le plus large, celui-ci s'étendant notamment à la recherche scientifique et à la formation de cadres. Il faut, soit créer des institutions auxquelles participent plusieurs pays, soit coordonner. Naturellement il conviendrait de commencer par coordonner à

l'intérieur du pays. Une action est engagée dans ce sens.

Quant à l'autre grand problème qui nous préoccupe: l'aide aux pays en voie de développement, je ne veux pas le reprendre ici. Il a fait l'objet de nos débats de l'an dernier. Je relève seulement qu'au cours de cette année, notre opinion publique, qui était assez indifférente, commence à s'y intéresser.

D'ici à la fin de l'année, j'espère que le Conseil fédéral pourra présenter aux Chambres un programme, en sollicitant un nouveau crédit pour une période de trois ans.

Plusieurs questions se poseront:

Nos moyens étant limités, faut-il concentrer notre aide sur certains pays ou sur certains domaines ?

Quelle forme donner à cette aide ?

Comment l'organiser dans notre pays ? Dans quelle mesure doit-elle être officielle ou privée ?

Il y a un point qui me paraît important. Nous avons tendance à considérer que l'aide la plus urgente est l'aide économique. Je pense que c'est juste pour de nombreux pays, notamment ceux dont la population est sous-alimentée ou qui sont encore incapables d'exploiter leurs richesses naturelles. Mais ailleurs - je pense à l'Afrique - ce sont avant tout les institutions et les cadres qui doivent former la structure de l'Etat qui font défaut. A côté de l'aide économique une aide culturelle est nécessaire. Et à cet égard, je crois que la Suisse a quelque chose à apporter, à cause de la confiance qu'inspirent ses institutions démocratiques et la manière dont elle a surmonté les difficultés résultant de ses diversités.

- 15 -

Je conclus. La grande force de notre pays est dans l'attachement du peuple suisse à ses traditions. Celles-ci ont fait leurs preuves. Il a confiance en elles. La neutralité est une de ces traditions. Elle n'est pas dépassée. Elle garde toute sa valeur, mais à la condition qu'elle ne devienne pas une routine, une simple défense contre les dangers extérieurs, une solution de facilité, mais soit au contraire un moyen d'action. C'est ainsi que, dans la confusion actuelle, elle gardera sa signification et sa justification. Le Conseil fédéral vous demande de suivre, chacun à votre poste, les grands problèmes dans lesquels, directement ou indirectement, l'avenir de notre pays est engagé, non seulement en observateurs, mais aussi avec le désir de contribuer activement, par des propositions ou des suggestions, voire par des critiques constructives, aux décisions ou aux initiatives qu'il doit ou qu'il pourrait prendre.