

Embargo jusqu'au 22 novembre 1962, 18h00.

Quelques aspects des relations extérieures
actuelles de la Suisse.

Conférence de M. F.T. Wahlen, Conseiller fédéral,
à la Société Académique de Genève, le 22 novembre 1962.

I.

La diplomatie exige de celui qui la pratique une connaissance approfondie des institutions et de la politique intérieure de son pays. Cette règle vaut particulièrement pour la Suisse, car la politique intérieure et la politique étrangère y sont plus étroitement liées que nulle part ailleurs.

La maxime fondamentale de la politique étrangère suisse est la neutralité. Mais celle-ci n'est pas une règle diplomatique abstraite. Elle est, depuis plus de quatre siècles, le fondement et la condition de la paix intérieure, de la cohésion et de l'existence même du pays. Elle procède de la même source que la démocratie directe et le fédéralisme, auxquels il nous est également impossible de renoncer, si nous voulons subsister en tant que pays indépendant. Ceci explique pourquoi politique intérieure et politique étrangère sont chez nous si intimement unies. Un excellent connaisseur de la Suisse, André Siegfried, s'est même demandé si la Suisse pouvait avoir une politique étrangère. Le même auteur a dit par ailleurs que la Suisse est à la fois le pays le plus national et le plus international du monde. Cette contradiction s'explique par le fait que deux tendances opposées conditionnent nos relations extérieures. L'une de ces tendances repose sur un réflexe de conservation et nous pousse à l'isolement; l'autre,

T.Z. Kauter 2. 1. 4

Bibliothèque de la Société Académique de Genève

1962-11-22 (1962-11-22)



au contraire, se fonde sur l'humanisme chrétien et nous incite à nous entremettre, à prêter notre aide et à manifester notre solidarité par delà les frontières. L'heureuse formule "neutralité et solidarité", forgée par le Conseiller fédéral Petitpierre, n'est donc rien d'autre que l'expression de l'attitude traditionnelle du peuple suisse à l'égard des questions de politique étrangère. Cette attitude peut paraître à première vue contradictoire. Elle repose, en fait, sur de solides fondements historiques.

Au cours des cent dernières années, la politique étrangère de la Suisse a été caractérisée, de même que ses institutions et sa politique intérieure, par une remarquable stabilité. Il ne faudrait cependant pas y voir le résultat d'un conservatisme obtus ou même d'une stagnation. Cette stabilité n'exclut une évolution de la pensée et de l'action ni en politique intérieure ni en politique étrangère. Ainsi, les deux grandes catastrophes de notre siècle et leurs conséquences n'ont pas été sans marquer notre politique étrangère. Après la première guerre mondiale, le peuple suisse s'est décidé, à une majorité il est vrai très faible, à participer activement à la tentative de reconstruction d'un monde nouveau en devenant membre de la Société des Nations, bien que cela impliquât une entorse à la stricte politique de neutralité. La tentative de la Société des Nations échoua, mais le Conseiller fédéral Motta réussit en dernière heure à rétablir la neutralité intégrale de la Suisse. A la fin de la deuxième guerre mondiale, la question de savoir si nous voulions recommencer la même expérience en adhérant à l'Organisation des Nations Unies ne s'est même pas posée. La neutralité avait alors si mauvaise cote dans le monde, que la délégation française à San Francisco put faire une proposition tendant à introduire dans la Charte des Nations Unies une disposition aux termes de laquelle aucun Etat ne pouvait se prévaloir de sa neutralité pour se soustraire à une action

collective contre un agresseur. Cette proposition ne fut jamais adoptée. Mais même sans tenir compte de l'état d'esprit qu'elle décelait, le peuple suisse, après les expériences faites avec la Société des Nations, n'aurait pas été prêt à envisager une adhésion à l'Organisation des Nations Unies. Par contre, la Suisse a toujours tenu à collaborer avec l'organisation mondiale dans ses efforts pour augmenter le bien-être des peuples et sauvegarder la paix.

Malgré que nous ne soyons pas membre des Nations Unies, nos relations internationales se sont intensifiées d'une façon extraordinaire et ont subi, depuis 1945, des modifications profondes. La Suisse est parvenue à rétablir l'universalité de ses relations diplomatiques. Un nombre toujours croissant d'Etats accédant à l'indépendance, la densité de notre réseau diplomatique et consulaire a fortement augmenté. En 1945, nous avions des légations dans 33 pays; aujourd'hui, nous entretenons 56 ambassades, 8 légations et 4 délégations, sans compter nos 99 représentations consulaires. Nous avons été, en 1948, membre fondateur de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et y avons joué un rôle actif jusqu'à sa transformation en Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), à laquelle nous appartenons également. En 1958, nous sommes devenus membre associé du GATT. Puis ce fut, dans le cadre du processus d'intégration européenne, l'adhésion en 1960 à l'Association européenne de libre-échange. Nous sommes également plein membre de 10 organisations spécialisées des Nations Unies et prenons une part active à l'aide technique qui se fait sous son égide. C'est dire que depuis 1945 nous avons parcouru un long chemin. Il faut y voir, d'une part, le résultat de l'oeuvre commune de reconstruction européenne, et, d'autre part, la conséquence de la croissante interdépendance qui caractérise les relations entre les peuples de tous les continents. Nous ne pouvions nous y soustraire sans tomber dans un isolement qui, du point

- 4 -

de vue intérieur et extérieur, eût été intolérable. Mais toutes les décisions prises depuis 1945 en politique extérieure n'ont jamais dépassé une limite qui, dans l'avenir aussi, circonscrit nos engagements internationaux: celle que nous impose notre statut de neutralité permanente et armée, garante de notre indépendance.

II.

J'aimerais maintenant, pour en venir au sujet qui m'a été proposé par la Société Académique de Genève, tenter d'examiner certains aspects des relations extérieures de la Suisse en passant en revue les questions qui ont occupé l'administration et les Chambres fédérales en 1962. Et pour commencer, permettez-moi de vous faire part de certaines réflexions sur le problème le plus vaste qui se pose au monde d'aujourd'hui : celui de l'assistance technique. Les Chambres n'ont, il est vrai, plus eu à s'en occuper depuis le vote de l'arrêté fédéral du 13 juin 1961 sur la coopération de la Suisse avec les pays en voie de développement. Par contre, l'administration et la commission qui lui a été adjointe à cet effet se sont intensément préoccupées de l'élaboration d'une conception de la coopération technique tenant compte des multiples problèmes et des difficultés que soulève une coopération fructueuse entre les pays développés, - c'est-à-dire industrialisés, - et les anciennes colonies qui se trouvent au début de leur développement économique. Beaucoup s'étonneront peut-être que cette tâche n'ait pas déjà été accomplie, depuis le temps que la Suisse s'intéresse à l'assistance technique. Il n'est cependant pas exagéré de dire que ni les nombreuses organisations internationales, qui s'occupent de l'assistance multilatérale, ni surtout les

Etats qui fournissent en outre une aide bilatérale aux pays en voie de développement, n'ont encore trouvé la voie d'une vraie collaboration avec ceux-ci, condition pourtant essentielle au succès de leur entreprise. Cette constatation est certes affligeante, si l'on pense que l'assistance technique, telle que nous la comprenons aujourd'hui, est pratiquée depuis douze ans. Le temps me manque pour examiner ici toutes les raisons de cet état de choses et je dois me limiter à en évoquer les plus importantes.

Tous ceux qui, comme moi-même, ont eu le privilège de participer à cette grande oeuvre depuis le début, sont obligés de reconnaître que dans l'enthousiasme des premières années cette tâche a été jugée d'une façon trop optimiste, aussi bien quant à sa durée dans le temps qu'en ce qui concerne les efforts humains et les moyens matériels qu'elle nécessite. Aujourd'hui, nous savons qu'il ne suffit pas de transmettre simplement la science et les conquêtes occidentales, même accompagnées de l'aide économique et financière nécessaire. Une comparaison avec l'aide Marshall nous montrera de façon très claire où se situe le problème. Le miracle économique européen a été possible uniquement parce que le vieux continent, malgré une économie complètement détruite, disposait d'institutions et de cadres comparables, par leur formation et leur capacité de travail, à ceux de la puissance qui fournissait l'aide, les Etats-Unis d'Amérique, car ils procédaient d'une conception analogue. La symbiose nécessaire à la reconstruction s'est ainsi établie presque d'elle-même. Il ne faut, d'autre part, pas non plus oublier que ce travail s'est fait sous le signe de la défense commune contre le totalitarisme, ce qui constituait un élément important.

Il en est tout autrement de l'aide technique. Les Etats nouveaux manquent souvent d'institutions bien établies. Une administration compétente et consciente de ses

responsabilités fait défaut dans bien des cas. Les hommes, leurs traditions et leurs cultures sont si différents qu'on ne peut simplement leur imposer une pensée, une technique, une volonté de travail, sans même parler d'institutions, qui sont occidentales dans leur essence. Les moyens de communications modernes, qui pénètrent aussi dans les jeunes Etats, y propagent l'image du style de vie occidental. Celle-ci suscite des goûts et des besoins qui ne pourront être satisfaits longtemps encore, sans pour autant éveiller la volonté de s'aider soi-même ni même indiquer la voie d'un tel effort. Les progrès obtenus dans l'augmentation du revenu national ou la création d'emplois nouveaux sont souvent compensés par une forte augmentation démographique, de sorte qu'ils ne sont même pas sensibles. L'instabilité des prix mondiaux des matières premières et des produits agricoles des pays en voie de développement provoque dans leurs économies mal assurées des insécurités et des tensions. Cependant, l'aide technique a subi son plus grand contre-coup du fait qu'elle a été utilisée comme instrument de la guerre froide. Ainsi, le choix des projets ne se fait plus selon des critères objectifs et leur degré d'urgence. La volonté de beaucoup de ces pays de participer à une véritable collaboration constructive s'en trouve fortement entravée. L'aide technique bilatérale est accusée de cacher des visées néo-colonialistes et les soupçons ainsi provoqués trouvent dans la fermentation nationaliste des jeunes Etats un sol fertile.

Ce ne sont là que quelques-uns des éléments qui diminuent l'efficacité de l'aide technique; mais ils montrent combien difficiles sont les problèmes à résoudre et combien longue est la tâche. Il n'est pas possible d'examiner ici d'une façon exhaustive quels sont les moyens qui permettraient, sur le plan international, de remédier à ces maux. Je n'en parlerai que dans la mesure où ils touchent aussi certains aspects déterminants pour les prestations de notre pays.

- 7 -

Il n'y a pour moi pas de doute que nous devons, ensemble avec d'autres pays avancés, accroître notre contribution à l'aide technique d'une façon substantielle. Au rythme actuel de la croissance économique dans les pays industrialisés, il est à craindre que la disparité des niveaux de vie entre les deux mondes ne s'accroisse encore, ce qui entraînerait certainement des conséquences incalculables. Une aide économique et financière accrue, bilatérale ou multilatérale selon les circonstances, doit se joindre à l'aide technique actuellement fournie. Les Chambres fédérales auront certainement à s'occuper de ces questions au cours de l'année prochaine. Mais pour réussir, il est indispensable qu'à un sens accru des responsabilités manifesté par les puissances fournissant l'aide, corresponde une disposition plus grande de leurs partenaires à assumer les leurs. Aussi longtemps que les gouvernements et les classes dirigeantes des pays en voie de développement ne sont pas prêts à mener à chef les réformes urgentes qu'exige une meilleure répartition de la propriété et du revenu; aussi longtemps que les investissements étrangers privés, qui constituent souvent la meilleure forme d'aide technique, car ils fournissent à la fois le capital, l'équipement et les capacités techniques, sont menacés de nationalisation et de séquestration; aussi longtemps que l'incompétence et la corruption absorbent une grande partie des prestations et que celles-ci sont acquises dans certains cas par un chantage politique plutôt que par une confiance méritée, même la mise à disposition d'une aide considérablement augmentée ne pourra rien pour améliorer la situation.

Il est certes nécessaire d'indiquer les conditions d'une aide efficace aux pays en voie de développement. Mais il est tout aussi nécessaire, malgré les difficultés et les contre-coups, que non seulement nous continuions

notre aide mais encore que nous l'élargissions. Nous ne devons pas nous laisser d'activer la compréhension pour le comportement et les besoins de ces peuples. L'étude de notre propre histoire montre que le long chemin qui nous a menés à la Confédération dans sa forme actuelle, a été difficile et jalonné d'erreurs nombreuses. Ne considérons donc pas la lutte que ces jeunes Etats mènent pour leur formation du point de vue perfectionniste de celui qui est arrivé, mais avec la patience et la sympathie à laquelle tout ce qui est en croissance et en devenir a droit. Dans les conversations avec les hommes d'Etat de ces nouvelles nations, je suis chaque fois frappé par la responsabilité très particulière que leur admiration pour notre pays et son rôle spécial nous impose. Notre situation nous permet de fournir une aide qui n'est exposée à aucun soupçon et qui est susceptible de s'étendre à des domaines fermés à d'autres pays. Ainsi, tout en comprenant le rôle qui dans ces pays neufs incombe à l'Etat dans la planification et la direction de l'économie, rôle nécessairement plus important que chez nous, nous sommes bien placés pour mettre en évidence les avantages de l'initiative privée. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à obtenir une protection des investissements en concluant des accords avec les pays africains et en préparant la création d'une garantie aux risques à l'investissement. Dans le même sens, l'étroite collaboration de la Confédération avec les nombreuses organisations privées qui s'occupent de coopération technique, donne aux jeunes Etats un exemple de la synthèse fructueuse pouvant exister entre initiative étatique et privée.

Les espoirs qui sont mis en notre aide bilatérale dépassent de loin nos possibilités. Malgré cela, nous devons aussi à l'avenir consacrer une partie importante de nos moyens à l'aide multilatérale, notamment par le canal de l'ONU et de ses organisations spécialisées. Cette forme d'aide

a le grand avantage d'échapper aux rivalités politiques et d'être élaborée aussi bien par celui qui donne que par celui qui reçoit. Si les grands pays des deux blocs se décidaient à transférer toujours davantage leur aide sur le plan multi-latéral, un premier pas essentiel serait fait vers la dépolitisation de l'assistance technique. Cela serait souhaitable, en outre, parce que ces organisations ont formé au cours des douze dernières années un état-major de fonctionnaires compétents, qui disposent d'une grande expérience.

III.

Ceci nous amène aux relations de notre pays avec les Nations Unies, qui ont été l'objet de débats animés aux Chambres fédérales lorsqu'y furent discutés les problèmes posés par la crise financière de cette organisation. Beaucoup de ce que nous avons dit, à propos de l'assistance technique, des crises de croissance politique, économique et sociale des jeunes Etats, se reflète dans les joutes oratoires souvent violentes et excessives de la grande organisation mondiale de New York. De plus en plus, il existe en outre une tendance à confier aux Nations Unies la solution de conflits qui sont arrivés au point mort sur le plan bilatéral et qui, sans l'intervention d'une troisième instance, conduiraient à la guerre. A cela s'ajoute que depuis la partition du monde en deux blocs, les conditions dans lesquelles les clauses de sanction de la Charte de San Francisco entreraient en vigueur pour contenir un agresseur ne sont plus remplies. Ces défauts évidents ont déçu une partie de l'opinion publique suisse et lui ont inspiré une certaine réserve à l'égard de l'organisation mondiale. Cependant, un bilan objectif de ce que les Nations Unies ont accompli nous oblige de conclure qu'il vaut mieux avoir une organisation,

aussi imparfaite soit-elle, qui assure la paix, plutôt que de ne pas en avoir du tout. Les Nations Unies ont rendu d'incalculables services depuis leur création. La crise de Cuba l'a une fois de plus confirmé. Le Conseil de sécurité est certes souvent paralysé par la clause d'unanimité que les grandes puissances ont imposée à San Francisco. Mais le fait que deux puissances qui entrent subitement en conflit trouvent en lui à chaque moment un lieu de rencontre et de discussion, constitue un avantage considérable pour le maintien de la paix. Si les Nations Unies devaient échouer dans leur mission, - ce qui, nous l'espérons, sera épargné au monde, - un autre forum devrait sans doute immédiatement être créé pour préserver l'humanité d'une catastrophe nucléaire. Il faut nourrir le grand espoir que les Nations Unies traverseront saines et sauvées la phase actuelle de confusion et de difficultés, pour connaître ensuite une période où leurs imperfections constitutionnelles seront éliminées et où elles se verront mieux munies pour résoudre les grandes tâches qui leur incombent. En attendant, et en raison même de ces imperfections, l'existence d'un Etat neutre comme la Suisse garde précisément sa signification, car il peut en tant que non membre des Nations Unies mettre ses bons offices à disposition dans le cadre de son statut de neutralité. Le Conseil fédéral poursuivra d'une façon conséquente la politique qu'il a menée jusqu'à présent et qui correspond au besoin dont je viens de parler. Il est heureux que les Chambres fédérales aient approuvé sa proposition concernant l'emprunt des Nations Unies. Même si l'opposition faite à cette proposition est compréhensible pour les raisons que nous venons d'évoquer et notamment à cause des difficultés provoquées par l'action des Nations Unies au Congo, une abstention de notre part aurait pu éveiller l'impression que la Suisse était en train de modifier son attitude à l'égard des Nations Unies. La notion de solidarité renferme en elle des obligations qui doivent être maintenues même en temps difficiles, pour autant bien

entendu que notre neutralité n'en soit pas atteinte.

IV.

Si j'en viens maintenant à parler de certains problèmes touchant nos relations avec les Etats européens, il apparaîtra immédiatement que les notions de neutralité et de solidarité sont plus difficiles à concilier avec les intérêts immédiats de notre pays dans un cadre régional que dans une perspective mondiale. Comme premier exemple, j'aimerais prendre, après avoir parlé de l'assistance technique en général, notre future participation à celle de l'OCDE. Vous n'ignorez pas que cette organisation, qui a succédé à l'OECE, s'est fixé le but en soi fort utile de coordonner dans une plus large mesure l'assistance technique des pays-membres. Si toutefois des actions communes devaient y être projetées, il leur manquerait ce caractère d'universalité qui donne à l'assistance technique des Nations Unies sa valeur particulière. Dans tous les cas, il sera essentiel d'éviter que les pays en voie de développement, toujours sensibles, n'aient l'impression que l'assistance technique de l'OCDE est l'affaire d'un club de riches, qui décide de sa forme et de son étendue en dehors d'eux et sans qu'une procédure de consultation suffisante puisse jouer son rôle.

Nos relations avec le Conseil de l'Europe sont entrées dans une nouvelle phase avec le rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 1962. Pour comprendre l'étendue et l'ambition des buts fixés au Conseil de l'Europe lors de sa création en 1949, il faut remonter au discours prononcé par Churchill à Zurich en 1946 et surtout au Congrès européen de La Haye en mai 1948. C'est l'étendue de ces objectifs qui ont incité le Conseil fédéral à ne pas adhérer à la nouvelle

organisation. Le Conseil fédéral constatait que du point de vue du droit de la neutralité rien dans la structure du Conseil de l'Europe ne s'opposait à une adhésion de la Suisse, mais que du point de vue de la politique de neutralité son programme donnait lieu à certaines hésitations. Depuis lors, d'autres organisations plus fortement charpentées et pourvues des compétences nécessaires ont repris plusieurs des fins auxquelles tendait le Conseil de l'Europe. Celui-ci est surtout devenu un forum de discussions très utile, où ces dernières années les problèmes de l'intégration ont passé au premier plan. Il faut également mentionner comme particulièrement heureuses ses initiatives dans le domaine culturel, car les efforts des Etats européens auraient tendance à porter principalement sur les questions de croissance économique.

Les relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe reflètent fidèlement cette évolution. Alors qu'au début elles se limitaient essentiellement à la participation à des commissions d'experts dans le domaine technique et culturel, les Chambres fédérales décidèrent en 1960 sur proposition du Conseil fédéral l'envoi d'une délégation d'observateurs et, cette année, l'adhésion de la Suisse à la Convention culturelle européenne. La participation d'observateurs parlementaires s'étant révélée utile pour notre pays, une adhésion comme plein membre est maintenant envisagée. Dans le rapport déjà mentionné, qui fut fourni à la Commission des affaires étrangères en réponse à une interpellation de M. le Conseiller national Bretscher, le Conseil fédéral justifie cette position. Il appartient maintenant aux Chambres fédérales de prendre position à leur tour.

A l'ordre du jour de la session de décembre figurera également le message du Conseil fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation européenne de recherche spatiale. Nous vivons une époque d'inquiétude et de peur, car le génie créateur de l'homme explore comme jamais

- 13 -

auparavant tous les domaines de la technique, sans que pour autant nous soyons assurés que ses conquêtes seront la source de son bien-être plutôt que la cause de sa destruction. A la libération d'incommensurables énergies par la fission et la fusion de l'atome, succède la conquête des étoiles. Ces deux branches de la science ouvrent des perspectives infinies, mais les recherches qu'elle supposent exigent des moyens qui dépassent de loin les possibilités d'un petit Etat. Celui-ci doit cependant éviter, surtout lorsqu'il est hautement industrialisé et spécialisé comme la Suisse, de prendre un retard qui menacerait sa prospérité et celle des générations futures. Cette conviction a mené les Etats européens à s'unir dans le domaine scientifique pour l'application pacifique de l'énergie atomique. Le même principe doit maintenant être appliqué à la recherche spatiale.

Lorsque l'on pense aux sommes énormes qui doivent être consacrées à la recherche spatiale, alors que sur notre planète des millions d'hommes manquent encore de l'essentiel, on ne peut refouler un sentiment de malaise. Nous devons cependant nous dire qu'aucune limite ne peut être fixée à l'incessante quête de l'esprit et que la recherche spatiale n'est pas seulement un but en soi. Elle embrasse des sphères d'application et ouvre des possibilités nouvelles imprévisibles dans presque tous les domaines des sciences techniques et biologiques. Notre pays a un intérêt tellement vital à ces nouveaux développements, que l'approbation de la proposition du Conseil fédéral par les Chambres ne fait guère de doute. Nous constatons une fois de plus combien la science force les frontières nationales et appelle toujours davantage une mise en commun des énergies. Mais l'organisation européenne de recherche spatiale nous montre aussi que cette réunion des forces peut se faire sans porter atteinte à la personnalité propre des Etats membres.

V.

Les prises de position de la Suisse à l'égard des développements européens dont nous venons de parler touchent certes des problèmes importants. Mais ils apparaissent mineurs comparés aux problèmes que l'intégration européenne pose aux autorités et au peuple. On peut dire sans hésiter qu'aucune décision d'une telle portée ne s'est présentée à nous depuis la création de l'Etat fédéral. Il s'agit de préserver notre sphère économique vitale sans perdre les éléments déterminants qui font de la Suisse ce qu'elle est. Ces éléments sont décrits d'une façon concise dans la déclaration de Bruxelles, où il est dit: "Dans les arrangements à conclure avec la Communauté, la Suisse devra cependant sauvegarder sa neutralité, garante de son indépendance, sa structure fédéraliste et son système de démocratie directe. Démocratie directe, fédéralisme et neutralité marquent la personnalité politique de la Suisse." Que dans une époque aussi cruciale le Conseil fédéral, les Chambres et le Peuple souverain soient si largement d'accord sur le chemin à suivre et le but à atteindre, doit être considéré comme une consécration de nos institutions. Si les signes ne trompent pas, les critiques, dans la mesure où elles s'expriment, ont ces derniers temps quelque peu modifié leur centre de gravité. Alors que l'attitude du Conseil fédéral était jugée il y a quelque temps trop hésitante et trop peu européenne, la crainte que les fondements de notre conception de l'Etat et nos institutions puissent être menacés domine aujourd'hui. Il ne faut cependant pas oublier que dans une période de haute conjoncture prononcée, les considérations économiques, c'est-à-dire les soucis quant aux conséquences de la discrimination qui interviendrait en cas d'isolement, jouent un rôle moins important qu'en période de stagnation économique. La déclaration de

Bruxelles du 24 septembre, qui, d'après ce que j'ai pu constater, a été étudiée attentivement par un nombre réjouissant de citoyens, a beaucoup contribué à concrétiser les débats sur la position de la Suisse en matière d'intégration. Ceux-ci ne restent plus en surface, mais sont déterminés par des motifs profonds. Ces motifs ont amené Karl Schmid, dans son "Essai sur la nationalité suisse", à constater que l'évolution historique de la Suisse tendait à se faire à contre-courant par rapport à celle de l'Europe. Une brève citation de cet ouvrage nous montrera ce que l'auteur entend par là. Je laisse le soin à mes auditeurs d'en tirer une meilleure compréhension de l'attitude de nombreux Suisses non seulement à l'égard de l'intégration européenne, mais aussi de beaucoup d'autres problèmes de notre politique étrangère. Cette tendance à aller à contre-courant est définie par Karl Schmid comme étant une action compensatrice. Il dit : "Nous percevons trois formes principales de cette action compensatrice. Chacune d'elle s'exprime par paires, conformément à la loi de polarité de la vie. En Suisse, l'irrationnel se renforce lorsqu'au dehors domine le rationnel, et inversement. En outre : la Suisse veut préserver l'ancien face au nouveau et l'avenir se manifeste en elle aux époques de restauration ou de reculs romantiques. Finalement : la foi en ce qui s'est formé organiquement croît en elle lorsque de grands projets visent à la transformation du continent et, inversement, elle tend à se libérer de l'acquis lorsque celui-ci est glorifié."

Après cette brève digression dans la philosophie de l'histoire, je voudrais éviter de me perdre en conjectures sur les suites de la déclaration de Bruxelles et l'avenir de l'intégration européenne. Trop de forces imprévisibles sont déterminantes. En premier lieu, il faut maintenant attendre les résultats des négociations Royaume-Uni - Marché commun, qui sont de la plus haute importance non seulement pour les deux partenaires mais aussi pour l'Europe et pour

le monde. Ils seront également décisifs pour le sort des demandes présentées par les deux autres pays de l'Association européenne de libre-échange qui se sont décidés pour l'adhésion: le Danemark et la Norvège. Nous comprenons parfaitement que sous la pression des affaires internes et des négociations déjà engagées, les Six n'aient pas encore pu élaborer et préciser une doctrine de l'association qui, sur la base de l'article 238 du Traité de Rome, comprenne aussi bien les aspects matériels qu'institutionnels. Mais nous gardons le ferme espoir que des deux côtés se manifesterait la volonté politique de ne pas scinder l'Europe occidentale en deux camps économiques différents, alors que l'Europe dans son entier est déjà mutilée. On peut certainement rappeler sans heurter personne qu'après la signature du Traité de Rome tous les Etats de l'OECE étaient d'accord pour créer une zone de libre-échange européenne multilatérale et ne pas y voir un obstacle à l'élaboration du noyau politique auquel les Six travaillent. L'Association européenne de libre-échange n'étant pas parvenue à établir le pont avec la Communauté économique européenne qui lui était fixé comme but, la solution doit maintenant être recherchée, dans l'intérêt de l'Europe, par le moyen de négociations bilatérales.

La déclaration de Bruxelles constitue de la part de la Suisse une tentative sincère de contribuer à une telle solution. Le Conseil fédéral a la conviction qu'il doit faire cette tentative aussi bien vis-à-vis de notre pays que vis-à-vis de l'Europe. Vis-à-vis de notre pays, parce qu'il ne pourrait pas prendre la responsabilité d'exposer notre économie à un isolement qui en temps de récession ou de crise menacerait vitalement certains secteurs; vis-à-vis de l'Europe, parce que nous nous sentons européens au meilleur sens du terme, parce que nous avons la certitude que l'Europe puisera aussi à l'avenir ses forces vitales dans sa diversité linguistique et culturelle, et parce que nous espérons être à même de fournir une contribution en raison précisément de notre propre expérience

dans ce domaine. Avec les deux autres neutres, l'Autriche et la Suède, nous savons que la solution ébauchée exigera de grands efforts de bonne volonté et d'imagination de part et d'autre. Nous ne nous livrons certainement pas à un espoir illusoire, si nous considérons que ces deux conditions indispensables existent dans notre continent qui a toujours été caractérisé par son génie créateur et qui est aujourd'hui habité par une nouvelle volonté d'entente politique. Nous espérons qu'elles suffiront pour permettre aux pays qui se trouvent en dehors de l'Association européenne de libre-échange, y compris la Finlande, qui lui est associée, de participer à un grand marché européen et créer ainsi les bases d'une politique commerciale européenne constructive et fructueuse pour toute l'économie mondiale. Ceci s'impose d'autant plus que les Etats-Unis ont manifesté, par le Trade Expansion Act, la volonté de fournir leur contribution à une politique commerciale mondiale libérale. Il ne faut pas perdre de vue que le reste du monde, notamment les pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique, suit le processus d'intégration européenne avec une certaine méfiance et avec crainte. Ces craintes perdront sans doute de leur consistance si des solutions peuvent être trouvées qui tiennent compte, non seulement pour l'Angleterre, mais aussi pour les autres pays européens, de leurs besoins économiques et de leurs légitimes réserves politiques.

VI.

Au début de cette conférence, il était question de l'étroite interdépendance de la politique intérieure et de la politique étrangère de notre pays. Cette interdépendance apparaît également dans le vif intérêt que le citoyen porte aux questions de politique étrangère. Le droit qu'il a de s'exprimer librement sur ces questions, pose dans un Etat neutre et fédéraliste des problèmes que j'aimerais brièvement

évoquer pour terminer. Je prendrai comme exemple les discussions passionnées suscitées au début de cette année dans notre pays par le problème de nos relations commerciales et culturelles avec les pays communistes. L'interpellation Reverdin et la réponse que lui a donnée le Conseil fédéral ont porté ce débat aussi devant les Chambres.

Les tentatives d'imposer une neutralité d'opinion au citoyen et à la presse de l'Etat neutre, au delà des obligations dictées par le droit international, n'ont pas manqué au cours de notre histoire et notamment lors de conflits européens graves. Nous sommes toujours restés très fermes à l'égard de telles pressions. Nous considérons la liberté d'opinion et d'expression comme un droit inaliénable aussi en matière de politique étrangère. Néanmoins, l'exercice de tout droit à la liberté est limité par les égards que nous devons au prochain ou à la société dans son ensemble. Il ne faut pas perdre de vue qu'en régime de démocratie directe le citoyen assume plus de responsabilité à l'égard de l'ensemble qu'en régime de démocratie représentative.

Dans notre pays aux langues et souches multiples, le respect dû aux confédérés qui pensent autrement, nous impose également certaines limites à la liberté d'expression. Le fait que "les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance", - comme il est si bien dit dans l'article 1 de notre Constitution fédérale, - vivent en paix, est un bien si précieux que même en périodes de tension et de divergences d'opinions la modération doit prévaloir pour le préserver. A cette condition seulement nous tirerons profit de la coexistence féconde de différentes langues et cultures sans porter préjudice à l'ensemble. J'en reviens ainsi au point de départ de ma conférence, à savoir que toute l'histoire de la Confédération nous apprend que la politique intérieure et la politique étrangère du pays doivent obéir aux mêmes lois. Qu'il me soit permis d'exprimer ce vœu de respect

- 19 -

mutuel en reprenant ce que j'ai dit le 22 mai dernier en conclusion de la réponse à l'interpellation Reverdin. Il s'agissait alors de divergences d'opinions au sujet de nos contacts avec l'est, mais je pense que le passage que je voudrais vous lire peut s'appliquer également à d'autres situations.

"Il ne peut échapper à l'observateur attentif, je dirais même soucieux, des affaires fédérales que les questions abordées aujourd'hui sont appréciées différemment par la Suisse alémanique d'une part et par la Suisse d'expressions française et italienne d'autre part. Encore qu'elle soit souvent nuancée, cette diversité dans l'appréciation des problèmes de politique étrangère dans les différentes régions linguistiques est si fréquente qu'elle peut être désignée comme une constante de la vie politique en Suisse. Il n'existe aucun doute que la nécessité qui en résulte de rechercher sans cesse à se comprendre mutuellement, à trouver les raisons profondes des opinions divergentes renferme en elle-même une activité fructueuse. C'est là une page du cahier de charges du fédéralisme à laquelle le citoyen conscient de ses responsabilités en deça et au delà de la Sarine et du Gotthard doit continuellement revenir. Celui qui agit ainsi constatera souvent que les différentes régions linguistiques vivent certains événements de façon différente et avec une intensité différente. On ne peut nier que les influences des pays étrangers apparentés par la langue et dont le développement politique est suivi avec un intérêt particulier jouent un rôle dans ce domaine. La tâche historique que nous impose notre position géographique au carrefour de trois grandes cultures européennes est de façonner ces influences, de les intégrer d'une façon positive ou de les rejeter, de les faire servir l'idéal suisse de l'unité dans la diversité.

Dans les confrontations de ces derniers mois, il y a eu quelques dissonances préoccupantes entre nos régions linguistiques. Sans doute la discussion a déjà amené

un certain éclaircissement. Il faut la poursuivre avec la volonté ferme de comprendre le point de vue opposé. Il faut avant tout se garder de part et d'autre de toute exagération émotive. Le premier pas est d'admettre la bonne foi réciproque de tous ceux qui veulent vraiment le bien du pays et qui ne se soumettent pas aux influences étrangères. Notre expérience suisse nous gardera sûrement de creuser ce fossé redouté. Mais ce qui est urgent c'est de trouver une attitude de base commune dans cette question. J'aimerais que cette attitude consiste à refuser à l'intérieur tout ce qui n'est pas empreint de libéralisme et par là tout ce qui n'est pas suisse. Envers l'étranger nous devrions exercer avec prudence et confiance en soi la mission que nous avons choisie et qui consiste à nous mettre au service de la compréhension et de la paix dans un monde divisé. Le Conseil fédéral a la conviction profonde que notre Etat pour ce qui le concerne et nos citoyens dans leur grande majorité sont à la hauteur de cette tâche."

VII.

J'en arrive à la conclusion. Au début de mon exposé, j'ai laissé un grand ami de notre pays poser la question : La Suisse est-elle en mesure d'avoir une politique étrangère ? L'examen de certains aspects de cette politique au cours de l'année 1962 permet, je crois, de répondre par l'affirmative. Elle est certes moins spectaculaire que dans la plupart des autres pays. Par une faveur du destin, ses principes fondamentaux intangibles se sont révélés valables pour de longues périodes, lui permettant par là d'échapper aux changements. Que ceux qui critiquent cette tendance à la stabilité se demandent s'ils n'adopteraient pas une attitude semblable dans l'hypothèse où elle apporterait à leur pays de longues périodes de paix inté-

- 21 -

rieure et extérieure. Lorsqu'aujourd'hui il est question de bons et moins bons Européens, il est permis de rappeler que la politique étrangère de la Suisse n'a en tout cas jamais nui à l'Europe, mais au contraire lui a souvent été utile. Ainsi que j'ai tenté de le démontrer, elle résulte d'ailleurs de la nécessité bénéfique de s'entendre à l'intérieur. L'Europe aussi devra se soumettre à cette contrainte salutaire, si elle veut parvenir à cette unité dans la diversité dont ses meilleurs esprits rêvent depuis des générations. La Suisse tient à contribuer pour sa part à la réalisation de ce rêve. Il faut souhaiter que la possibilité ne lui en sera pas enlevée seulement parce qu'elle doit, pour des raisons découlant de son histoire, préserver la personnalité propre de son Etat. Une chose est certaine: malgré les nombreuses tâches qui ne sont pas encore résolues à l'intérieur de notre pays et que nous voulons aborder courageusement, ou la Suisse demeure dans ses fondements politiques ce qu'elle est, ou elle ne sera plus.