

Journal des activités

11.9.59.

Depuis notre dernière réunion, des changements sont intervenus dans le corps diplomatique suisse. Plusieurs de vos collègues ont pris leur retraite, ayant atteint la limite d'âge, un autre, M. Charles Humbert, pour des motifs de santé. Egalement pour des raisons de santé M. Jean Decroux devra sans doute se retirer avant la fin de cette année. Je ^{des vœux pour que la retraite qui ils sont obligés} forme ~~pour lui et pour M. Humbert~~ ^{de prendre ses vacances, comme à M. Humbert}

^{mais} Nous avons eu la tristesse de perdre le 1er janvier M. Albert Huber, Ambassadeur. Je ne veux pas retracer ici sa carrière: je l'ai fait à ses funérailles. Je voudrais simplement rappeler qu'il a été constamment un fidèle et loyal serviteur du Conseil fédéral, dans tous les postes ~~qui~~ lui ont été confiés, et en particulier à la tête des missions, d'abord consulaires, puis diplomatique, dont il a été chargé en Allemagne depuis la fin de la guerre. Il a contribué à régler de nombreux problèmes avec les autorités de la République fédérale d'Allemagne et à créer - après la période tumultueuse du régime nazi et de la guerre - une atmosphère de compréhension entre les deux pays. En toutes circonstances, il a représenté la Confédération avec compétence, tact et dignité. Nous garderons de lui un souvenir reconnaissant.

Je vous prie de vous lever à sa mémoire.

^x
à donner
à l'histoire.



quelques-uns d'entre vous

A la fin de cette année, ~~MM. Edouard Feer, Gaston Jaccard et Christophe de Tschudi~~ seront atteints par la limite d'âge et se retireront. Je tiens à adresser déjà ~~à~~ à MM. Feer et Jaccard, qui sont ici, - avant de le faire officiellement au moment de leur départ, - les remerciements du Conseil fédéral pour l'intelligence et le dévouement avec lesquels ils ont servi le pays au cours d'une longue carrière. Je forme aussi des vœux pour que leur retraite soit agréable.

Enfin plusieurs de nos collaborateurs ont été promus au rang de chef de mission diplomatique. Un seul d'entre eux est présent, M. Marcionelli; ~~et~~ je lui souhaite une cordiale bienvenue.

Jeune sœur à la nation, je voudrais maintenant vous parler un peu de ~~ce~~ certains aspects de l'éducation internationale.

*Conférence des Ministres**11 septembre 1959*

L'actualité immédiate est dominée par le spectacle que donnent depuis quelques semaines les grands de ce monde: les deux plus grands, les un peu moins grands et quelques petits. Le dénouement de ce spectacle - parce qu'il s'agit avant tout d'un spectacle, pour le moment - est encore imprévisible.

Cela a commencé par la décision qu'ont prise les Américains d'inviter M. Khrouchtchev aux Etats-Unis ou, ce qui est un peu différent, de donner suite au désir de M. K. d'être invité aux Etats-Unis. L'affaire a été négociée entre l'URSS et les USA pendant la Conférence des Ministres des affaires étrangères qui se tenait à Genève, à l'insu des alliés français et peut-être anglais des Etats-Unis, de sorte que MM. Couve de Murville et Selwyn Lloyd devaient continuer à discuter avec M. Herter contre M. Gromyko, alors que ces derniers savaient que la conférence devenait sans objet et était condamnée. D'où plus que de l'étonnement - de la mauvaise humeur - en tout cas du côté français. Pour les Anglais, sans doute plutôt de la satisfaction, puisque M. MacMillan, par sa visite à Moscou en février, faisait figure d'inspirateur et de précurseur.

10.9.59

L'invitation n'était subordonnée à aucune réserve ni condition imposée à M. Khrouchtchev (il ne l'aurait probablement pas acceptée). En revanche, il était entendu que M. Eisenhower rendrait la visite immédiatement en faisant le voyage de Moscou cet automne, ce qui était un avantage supplémentaire accordé à l'homme d'Etat soviétique.

Il est inutile de s'attarder aux réactions produites dans les pays européens, sauf l'Angleterre, par la perspective de cet échange de visites. Elles sont négatives; en Allemagne et en France notamment, on est extrêmement sceptique sur l'utilité et le résultat de ces visites. En revanche les craintes éprouvées au premier abord à l'égard des concessions que pourrait faire le Président Eisenhower à M. Khrouchtchev sont aujourd'hui dissipées, grâce au voyage que vient de faire le Président des Etats-Unis dans trois capitales européennes. Ce voyage a été un succès. L'accueil chaleureux fait à Bonn, à Londres et à Paris au Président des Etats-Unis, de même que l'entente proclamée entre les chefs d'Etat ou de Gouvernement occidentaux, sont des éléments très positifs et démontrent que ce voyage a été utile et que, même si des divergences subsistent, il donnera au Président Eisenhower une plus grande autorité dans ses

conversations avec M. Khrouchtchev. En outre, il a probablement aussi resserré les liens entre les hommes d'Etat intéressés et établi ou rétabli entre eux des rapports de confiance. Il a ainsi renforcé l'Occident.

Sur le fond des problèmes, d'après les renseignements dont on dispose, il semble qu'il y ait identité de vues complète entre Anglais et Américains sur les problèmes essentiels, en particulier sur ceux qui concernent la France, et que l'Allemagne peut être plus ou moins satisfaite en ce qui concerne Berlin et le problème allemand. En revanche, la politique française n'est que très partiellement approuvée par ses alliés. Elle n'a pas carte blanche dans l'affaire d'Algérie. On n'est pas d'accord avec ses projets d'essais nucléaires dans le Sahara ni avec son idée d'un directoire à trois. L'avenir de l'alliance atlantique n'est donc pas absolument assuré, puisque des points de divergence subsistent.

Il était évident que le Président Eisenhower ne pouvait contenter tout le monde. Il me paraît cependant avoir fait le maximum pour rassurer les grands et les petits pays européens. Il n'a refusé de recevoir personne et a donné des satisfactions à tous les alliés des Etats-Unis, même aux Espagnols. L'Italie seule s'est sentie préteritée par le fait qu'il est allé à Bonn, mais pas à Rome. Je trouve qu'il y a de la grandeur dans cette "tournée de capitales" faite par le chef de la première puissance occidentale. Les

éléments émotionnels qui ont coloré ce voyage ont leur rôle à jouer dans la politique internationale.

Que penser maintenant de ce qui va suivre, les visites de M. Khrouchtchev à Washington et de M. Eisenhower à Moscou ? Ces visites ont été précédées de celles de Mikoyan et Kozlov aux Etats-Unis et de Nixon à Moscou. Cette dernière me semble laisser une impression mélangée, si habile que se soit montré Nixon dans ses conversations avec Khrouchtchev ou avec d'autres Russes. Cette fausse cordialité, cette franchise artificielle donnent un sentiment de légèreté, de manque de sérieux, de duperie. C'est de la politique à la manière d'Hollywood. On abuse la galerie. Cet été, j'ai eu la visite d'un Noir (du Dahomey), qui m'a fait observer que lui et ses compatriotes avaient un peu de peine à comprendre que les Occidentaux veuillent les empêcher de prendre des contacts avec les Russes, d'aller en URSS, de recevoir des Russes chez eux, alors qu'eux-mêmes, les Occidentaux, multipliaient ces contacts et les prônaient comme un élément favorable à la paix.

Le voyage de Nixon a cependant eu un effet positif, c'est la visite en Pologne sur le chemin du retour. L'accueil enthousiaste réservé par le peuple polonais au vice-

président des Etats-Unis peut éclairer les dirigeants soviétiques sur la fragilité de l'amitié à laquelle ils contraignent les "peuples frères" et sur la nature du choix que feraient ces peuples s'ils étaient libres. Cette confirmation spectaculaire de ce qu'ils savent sans doute déjà n'est pas inutile.

J'en reviens aux visites Khrouchtchev et Eisenhower. Elles constituent incontestablement un tournant, non pas dans la politique mondiale, mais dans la politique USA, qui marque d'ailleurs d'une façon décisive la politique mondiale, un changement non pas dans la manière d'envisager le fond des problèmes, mais dans les méthodes. C'est un essai, une tentative. On cherche une issue en s'engageant dans un chemin nouveau. C'est aussi une spéculation.

Il est prématuré d'émettre un jugement définitif. On ne peut cependant s'empêcher de faire quelques réflexions.

Il faut bien constater pour commencer que sans motif apparent on donne à Khrouchtchev plus qu'il ne demandait, et cela sans contrepartie. Il voulait une conférence au sommet, à quatre parce qu'il ne pouvait pas espérer qu'elle pourrait être à deux. Cette conférence à quatre, on l'avait subordonnée à des conditions, que l'URSS refusait de remplir

par son attitude négative à la Conférence de Genève. La mauvaise volonté paie, puisque c'est maintenant deux conversations à deux qu'on offre. Sans doute une visite n'est pas une conférence, et l'on n'y négociera pas. Mais si cette absence de négociations et de décisions à prendre est avantageuse pour l'Occident, elle l'est encore davantage pour l'URSS, qui n'est pas obligée de s'engager, si peu que ce soit, dans la voie des concessions et qui peut ainsi retirer gratuitement le bénéfice de ces visites.

Il est donc vraisemblable qu'après celles-ci, les problèmes qui mettent la paix en danger resteront posés exactement dans les mêmes termes qu'avant. On aura éveillé dans l'opinion publique mondiale des illusions que la réalité risque de dissiper rapidement. Il est clair que le spectacle des USA et de leur prospérité ne convertira pas Khrouchtchev au capitalisme ni même à des vues plus objectives sur la société occidentale.

A cela s'ajoute qu'il y aura dans les égards et les prévenances qu'on va avoir pour le dictateur soviétique (chef de gouvernement, il sera reçu avec les mêmes honneurs qu'un souverain) un hommage rendu à sa puissance, auquel il ne sera pas insensible. Mais surtout ses peuples et

les populations communistes, neutralistes et afro-asiatiques donneront à cet hommage une valeur sans doute supérieure à sa valeur objective. Cette consécration de la dictature soviétique par la puissance qui incarnait la liberté, dans l'oubli des massacres de Hongrie, dans l'indifférence à l'égard des événements du Tibet, ne pourra en définitive avoir qu'un effet déprimant sur l'opinion publique des pays libres et qu'encourager les peuples qui cherchent encore leur voie à se tourner vers celui qui reçoit cet hommage plutôt que de se sentir attirés par ceux qui le lui accordent. Sans compter les réactions dans les pays asservis par la dictature soviétique.

Il y a sans doute une grande honnêteté chez le Président Eisenhower. Il veut créer un climat de détente, dans lequel les problèmes pourraient être négociés dans des conditions meilleures que jusqu'à présent. Mais même si Khrouchchev était sensible à ce changement de climat, il a un sens assez aigu de ses intérêts pour ne pas se laisser influencer par lui dans le sens d'une plus grande flexibilité et d'une plus grande compréhension pour le point de vue de ses adversaires. Il doit au contraire faire

la démonstration - vis-à-vis des siens et de ses alliés; je pense à la Chine - que toutes les grâces que les Américains, après les Anglais, auront eues pour lui n'auront en rien entamé sa fermeté. On ne doit donc pas s'attendre que ces visites auront pour effet un fléchissement de son intransigeance.

Le seul avantage de ces visites est que, pendant quelque temps, les problèmes qui divisent les puissances resteront en sommeil. Ce répit serait bon à prendre s'il ne marquait une nouvelle étape dans le déclin de l'Occident. Il est donc difficile de s'associer à l'euphorie que provoque ce dégel illusoire, qui n'est que dans les mots, les gestes et les attitudes, mais qui ne paraît pas près de s'étendre aux faits et aux réalités.

Il y a quelques problèmes qui intéressent particulièrement notre pays. Ils ne sont pas nouveaux, mais certains d'eux sont devenus actuels.

Ainsi nous avons reçu en juin une lettre du Secrétaire général du Conseil de l'Europe nous priant de transmettre aux Chambres fédérales une invitation du Comité des Ministres et de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, afin que les Chambres désignent des représentants qui assisteraient aux débats de l'Assemblée relatifs aux rapports de l'OECE et à des problèmes économiques. La même invitation a été adressée au Portugal, seul pays avec la Suisse qui soit membre de l'OECE sans l'être du Conseil de l'Europe. Le Portugal prendra la même position que la nôtre à l'égard de cette invitation. Nous avons répondu provisoirement que nous examinerions la question et ne pourrions nous prononcer avant un certain délai.

Entre temps un fait nouveau s'est produit: l'Espagne est entrée dans l'OECE. Dans les milieux du Conseil de l'Europe, on ne paraît pas disposé à traiter l'Espagne comme la Suisse et le Portugal; en particulier les parlementaires socialistes, qui représentent le 30% de l'ensemble des députés, seraient absolument opposés à siéger

avec des représentants des Cortes espagnols, de sorte qu'on paraît désirer abandonner la proposition qui nous a été faite et vouloir chercher une autre voie. Une nouvelle proposition nous serait faite, mais pas avant novembre. Il s'agirait de créer une assemblée officielle de l'OECE, qui serait distincte du Conseil de l'Europe et siégerait à Paris. On souhaite donc, à Strasbourg, que nous différions notre réponse. Nous ne sommes pas pressés. Nous avons revu le problème sous tous ses aspects. Le Département a préparé un nouveau rapport au Conseil fédéral. La décision à prendre est plus importante qu'elle n'en a l'air: L'envoi de parlementaires est un premier pas vers l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe et marquerait le début d'un changement dans la conception que nous avons, et qui est consacrée par la Constitution fédérale, sur la direction de notre politique extérieure. Celle-ci est confiée au Conseil fédéral, qui a pouvoir de décision sans consultation préalable des Chambres. L'envoi de parlementaires suisses à Strasbourg pourrait être le commencement d'une association du Parlement à la direction de la politique étrangère, bien que les parlementaires ne représentent qu'eux-mêmes. Au surplus, il nous semble

qu'alors que l'avenir de l'OECE est menacé par les difficultés que présente un accord de coopération économique européenne entre pays membres du marché commun et pays qui veulent se grouper dans une zone de libre échange, il ne se justifie pas de modifier la structure de l'OECE en soumettant celle-ci à un contrôle parlementaire international. Il est préférable qu'elle reste une organisation intergouvernementale.

Il peut y avoir, d'un autre côté, intérêt à ce que nous nous montrions moins négatifs que jusqu'à présent en matière de collaboration européenne. Une collaboration plus active est souhaitée par certains milieux, notamment par des organisations de jeunesse.

La décision ne sera pas très facile à prendre.

Une question plus importante est celle de notre participation à la petite zone de libre échange, dont la création a été en principe décidée à Stockholm en juillet dernier. Vous êtes renseignés sur la situation et sur les conditions dans lesquelles cette affaire se présente. Il est inutile d'y revenir.

Il vaut cependant la peine de s'arrêter aux aspects politiques de cette entreprise. Pour la Suisse, c'est une

entreprise économique, en ce sens que nous cherchons le moyen d'éliminer les discriminations que le marché commun nous fait subir ou dont il nous menace et de maintenir nos positions et nos possibilités d'expansion sur les marchés européens. Mais la situation n'est pas vierge. Elle est conditionnée par l'existence du marché commun et par les buts politiques qu'il poursuit et qui l'emportent sur ses objectifs purement économiques. Alors que le marché commun apparaît comme une institution proprement européenne, c'est-à-dire à l'intérieur de laquelle il y a un certain équilibre entre les associés, la petite zone de libre échange apparaît, à tort ou à raison, comme une réplique britannique au marché commun. C'est un groupe d'Etats opposé à un autre groupe d'Etats. Le seul lien qui unit les Sept, c'est le fait qu'ils sont restés en dehors des Six. L'échec des négociations de Paris sur la grande zone de libre échange - considéré comme un échec britannique - est une hypothèse sur la petite zone, envisagée comme un modèle réduit de la grande, formée d'éléments disparates, tant par la situation géographique des Etats qui en font partie que par leurs économies. La petite zone apparaît ainsi comme une construction un peu artificielle, née d'un état de

nécessité. On ne la prend pas encore partout tout à fait au sérieux.

Ces circonstances défavorables ne sont cependant pas décisives. Après l'échec des négociations sur la zone à dix-sept, il n'y avait guère qu'une alternative: ou des accords bilatéraux avec la Communauté économique européenne avec probablement pour finir l'adhésion à celle-ci; ou la création d'une association multilatérale entre pays de la Communauté économique européenne et les autres membres de l'OECE, c'est-à-dire une solution de rechange à celle qui n'avait pu être réalisée l'an dernier. Comme les sept pays sont d'avis que la conclusion d'accords bilatéraux n'est pas une solution satisfaisante et que la création immédiate d'une grande zone de libre échange n'est pas possible, ils ont décidé de constituer une zone entre eux. Le plus dangereux eût été de rester passif, de ne rien entreprendre. Maintenant que nous sommes engagés, nous devons tout faire pour aboutir à un succès, c'est-à-dire pour réaliser la petite zone et pour la faire fonctionner durablement, même si l'association multilatérale à dix-sept que nous souhaitons ne pouvait être réalisée, c'est-à-dire même si ce que nous considérons comme un moyen nous était

imposé comme un but.

Pour le moment, les chances d'une reprise des négociations avec les six pays du marché commun sont minimes. Seront-elles meilleures quand la zone aura été créée ? Il n'est pas possible de le dire. A ce moment-là, il faudra faire un effort. Un élément favorable est que nous avons des alliés dans le marché commun. Les pays qui seront touchés par les discriminations résultant de l'existence de la zone auront des raisons d'exercer sur la France une pression plus forte. Par ailleurs, si la position officielle de la France est toujours très négative, il y a des signes d'une évolution vers une attitude plus raisonnable. Le Général de Gaulle semble se rendre compte que sa politique de prestige et de revendications auprès de ses alliés risque de le conduire dans une impasse. C'est ainsi qu'il aurait renoncé à formuler certaines demandes prévues dans ses entretiens avec le Président Eisenhower. Des hommes qui ont une influence sur lui dans le domaine économique sont acquis à la nécessité d'un accord entre les Six et les Sept. Le Premier Ministre aussi semble désirer une attitude moins rigide et un rapprochement avec les Anglais. Les chances

d'une reprise des négociations ont tendance à s'améliorer. On peut donc être aujourd'hui un peu plus optimiste qu'il y a encore peu de temps.

En revanche, il n'y a pas grand'chose à attendre de la Commission européenne présidée par M. Hallstein, dont le doctrinarisme ne paraît pas près de s'atténuer. Ce n'est pas par l'intermédiaire de cette institution qu'un accord a des chances d'être réalisé. A cela s'ajoute que tant que la coopération économique européenne ne se développera pas pour elle-même, mais dans le cadre de la politique générale des grands Etats européens, les perspectives resteront incertaines. Il y a d'autres éléments encore qui joueront un rôle; ainsi l'évolution au sein de la Communauté économique européenne. Si celle-ci se développe comme l'espèrent ses promoteurs, il faudra peut-être payer plus cher le prix d'un accord avec elle. Elle sera mieux en mesure d'imposer ses conditions.

La situation est donc encore très fluide et il est difficile de faire des prévisions. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas d'illusion à se faire. Des sacrifices nous seront imposés tant par le fait de la création de la petite zone de libre échange que par un accord éventuel sur une asso-

ciation à dix-sept. Ces sacrifices seront non seulement d'ordre matériel; ils atteindront en particulier certaines branches de l'économie. Mais nous serons sans doute aussi amenés à nous montrer moins rigides dans la défense de certains principes. Je pense notamment que, dans une association économique, si celle-ci veut être viable et se développer, une certaine harmonisation dans plusieurs domaines est inévitable.

Ainsi les temps qui viennent seront assez difficiles et marqués par une lutte très serrée pour la défense de nos idées et de nos intérêts. Nous devons aussi veiller à ne pas identifier ces intérêts à ceux de nos alliés, en particulier aux intérêts de la Grande-Bretagne.

Si je me suis un peu étendu sur certains aspects de la coopération économique européenne, c'est parce que la situation présente constitue pour nous un tournant. Soucieux de notre indépendance et de notre neutralité, nous nous sommes tenus à l'écart des Nations Unies, institution politique à peu près universelle, du Conseil de l'Europe, qui groupe la presque totalité des pays de l'Europe occidentale, pour être contraints, en définitive, à faire partie de l'organisation européenne la plus restreinte, la

plus faible et la moins bien équilibrée. Cette situation pourra sans doute se corriger, si l'association multilatérale à dix-sept se crée. Mais pour le moment elle est peu satisfaisante et démontre à quel point le monde et en particulier le monde européen, dans lesquels nous vivons aujourd'hui, sont différents de ceux d'hier.

Une question qui reste actuelle est celle de l'aide aux pays en voie de développement. Je ne veux pas l'aborder, puisqu'elle fera tout à l'heure l'objet de plusieurs exposés et d'une discussion.

En marge de cette aide, mais lié à elle, il y a un domaine dans lequel nous devons faire un effort; c'est celui de la recherche scientifique, du développement technique, de la formation des cadres. On se rend de plus en plus compte que, sauf accident imprévisible, la lutte entre l'Occident et l'Est dégénérera peu vraisemblablement en un conflit armé, mais se poursuivra sur d'autres terrains: aide aux pays sous-développés et moyens de fournir cette aide, forme de cette aide, etc. Ce n'est pas seulement ni peut-être même essentiellement une question financière. C'est un problème plus large, que le Conseil fédéral pourra,

je l'espère, examiner cet automne ou cet hiver et qui exigera de la part des pouvoirs publics et des milieux intéressés: scientifiques et économiques, un effort particulier.

On peut résumer notre politique extérieure en lui assignant trois tâches:

sauvegarder l'indépendance - et pour cela la neutralité - du pays;

participer à l'évolution de l'Europe (réduite pour le moment à l'Europe occidentale) vers l'unité;

contribuer dans la mesure possible à la solution des problèmes généraux dont dépend la paix, comme l'aide aux pays sous-développés.

La plus grande difficulté que nous avons constamment à surmonter et qui s'accentuera de plus en plus est de concilier les deux premières tâches et les exigences attachées à chacune d'elles. Il y a une contradiction certaine entre elles, puisque notre indépendance nationale - à longue échéance - dépend probablement de la capacité des peuples européens de s'unir autant que du maintien

de notre neutralité.

Heureusement nous ne sommes pas placés devant la nécessité de faire un choix de principe, une fois pour toutes. Mais nous avons à nous prononcer sur des questions concrètes, ce qui nous a permis jusqu'à présent de trouver des solutions. Souhaitons que cela continue ainsi. Cela ne sera toutefois possible à longue échéance que si dans les domaines où nous pouvons agir librement - celui qui nous est ouvert par la troisième tâche - nous savons nous montrer larges, compréhensifs et généreux.