

Journée des Ministres

7 septembre 1956

Messieurs,

En mai dernier, un de vos collègues, M. André Boissier, ministre en Egypte, a été en quelques jours emporté par une cruelle maladie. Il avait appartenu pendant 14 ans au Département politique. Au cours de sa carrière, à Berne comme à l'étranger, il s'était fait apprécier par de grandes qualités de coeur et d'intelligence. En moins de deux ans, comme chef de notre mission au Caire, il s'était assuré, grâce à ses mérites, une position de premier ordre. Sa mort est une lourde perte pour le corps diplomatique suisse comme pour ses chefs et ses amis. Nous nous souviendrons de lui avec reconnaissance.

Je vous prie de vous lever à sa mémoire.

Dans peu de temps, deux de vos collègues nous quitteront, M. Henry Vallotton, ministre à Bruxelles,[†] et M. Pierre de Salis, ministre à Paris. Avec des dons et des mérites différents, ils ont l'un et l'autre accompli les missions qui leur ont été confiées avec intelligence et dévouement. Je regrette qu'ils aient été empêchés d'assister à notre réunion, ce qui m'aurait permis de leur exprimer ici la reconnaissance du Conseil fédéral et de leur souhaiter une heureuse retraite.

*qui m'a prié de
vous remercier
à l'occasion
de la conférence
suisse,*



Journée des Ministres 1956

Comme chaque année, je veux essayer de résumer la situation internationale actuelle.

Elle me paraît dominée en particulier par un événement récent: la nationalisation du canal de Suez, et par une évolution: celle de la politique intérieure et extérieure soviétique, qui permettent d'affirmer que les Occidentaux - en particulier les Américains - ont perdu l'initiative dans la direction des affaires du monde et que le déclin de l'Occident, annoncé par Spengler il y a trente ou quarante ans, s'accélère et prend figure de tragédie.

Un dictateur sans puissance réelle peut impunément renier des engagements formels et mettre en danger la paix. Le porte-parole le plus autorisé de toutes les Russies peut proférer les pires insolences dans les salons des ambassades de Moscou, et les accompagner de menaces non déguisées, tout aussi impunément. On jouait, il y a trente ou quarante ans (c'était Pitoëff), une pièce de théâtre intitulée: L'homme qui reçoit des gifles. C'est à peu près la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui

l'Europe. Les USA eux-mêmes, malgré leur dynamisme naturel, apparaissent comme paralysés. Le monde occidental est en perte de vitesse.

Qui se soucie encore de ce que dit et pense le président des USA ? Qui prend au sérieux ce qui se discute au Parlement britannique ou dans les Chambres françaises ? Devant l'avenir, l'Occident est comme passif et résigné. Il est désespéré.

Le contraste est frappant si l'on se tourne vers l'URSS. Celle-ci étonne par l'optimisme qui anime ses dirigeants, par la confiance qu'ils paraissent avoir dans l'avenir, par l'audace des initiatives qu'ils prennent à l'intérieur et à l'extérieur. Il faut reconnaître que le régime qu'ils ont créé ou dont ils sont les héritiers, si antipathique ou même odieux qu'il nous apparaisse, a donné à leur pays un essor et une puissance qu'il n'avait jamais connus. Il y a actuellement un complexe de supériorité chez les Russes, qui sont convaincus que l'avenir leur appartient.

C'est pourquoi il vaut la peine d'essayer de temps en temps de faire le point de l'évolution de la politique intérieure et extérieure soviétique. Aujourd'hui, on a les éléments nécessaires pour tenter de dresser le bilan des conséquences de la déstalinisation, qui depuis le 20e congrès du parti communiste a marqué la politique soviétique. La déstalinisation est le pendant sur le plan intérieur de la détente voulue à l'extérieur par l'URSS. Elle est l'aspect intérieur de la détente. Dans les deux cas, il s'agit d'une répudiation, non seulement de la personnalité de Staline, mais surtout des méthodes appliquées par lui.

En définitive, le but essentiel de la déstalinisation a sans doute été de faire la démonstration, par l'abolition du culte de la personnalité, que les dirigeants actuels entendent renoncer aux méthodes terroristes et arbitraires qui ont marqué le long règne de Staline. Il y a là peut-être une concession faite à la classe moyenne qui est en train de se former en URSS et qui est

composée en particulier ~~par~~ ^{il ne s'agit pas d'une} les savants, des intellectuels et des techniciens. ~~La~~ ^{et} démocratisation du régime, ~~n'est pas une réalité.~~ Le parti communiste reste seul maître de la vie politique. La pseudo-démocratie soviétique demeure une démocratie sans opposition. En revanche, les membres du Comité central, ~~ou même ceux~~ ^{et} du Bureau politique, ont une plus grande liberté de discussion qu'auparavant sur les questions ~~politiques~~ qui intéressent le parti, mais sans que la liberté de pensée et d'expression soit restaurée. Le retour à la légalité soviétique, dont il a été abondamment parlé, signifie simplement ^{que par} la suppression ^{de l'ars à main si de} des méthodes terroristes ^{me x} et ^{doit être assuré à} que la sécurité personnelle de l'homme soviétique, ~~doit lui être assurée.~~ Elle est ~~liée à l'élimination de la police politique.~~

*
exercis par la
police politique

Il semble ainsi que la déstalinisation a eu comme conséquence un allégement dans l'existence quotidienne du citoyen soviétique. Même si elle n'a pas modifié ~~fondamentalement~~ sa condition, elle est de nature à rendre le régime ^{auquel il n'est soumis} plus supportable, c'est-à-dire à le fortifier.

La déstalinisation a eu un autre effet, qui peut être à la longue susceptible de développements: c'est le rétablissement de la direction collective du parti, c'est-à-dire le retour à l'égalité entre les membres du Bureau politique.

En dépit des apparences, une dictature collective est fondamentalement différente de la dictature d'un seul. Il n'existe pas de précédent historique ^{à Koutaï} qui atteste que la dictature collective soit viable, car il ^y manque un arbitre pour trancher les différends ou les divergences entre ceux qui l'exercent. On peut se demander si à la longue la dictature collective ne doit pas se transformer, soit en dictature d'un seul (retour à un nouveau stalinisme), soit en un système qui ^{sans s'identifier à} ~~se rapprocherait d'un~~ régime démocratique, soit moins rigide que la dictature proprement dite.

La déstalinisation a eu des conséquences dans les pays satellites. C'est en Pologne que ces conséquences ont été le plus marquées. En somme, il semble qu'aussi bien en URSS que chez ses satellites, on cherche à fonder le régime sur l'adhésion ^{coloniale} ~~spontanée~~ au lieu de la contrainte policière.

Il convient toutefois de ne pas se faire d'illusion. Les changements intervenus en URSS sont sans effet sur les buts poursuivis à l'extérieur par les dirigeants soviétiques. Ceux-ci ne sont pas plus compréhensifs que ne l'était Staline pour les régimes non communistes. Ils continueront à lutter contre eux et à chercher à les abattre et à les détruire.

Cela se manifeste clairement dans la politique extérieure de l'URSS.

Aujourd'hui, cette politique a pris une direction nouvelle. Elle ne cherche plus à atteindre ses objectifs par une action directe contre les pays capitalistes, en utilisant les partis communistes nationaux. Amorcée par la détente, cette politique a pris la forme d'une tentative formidable d'expansion économique vers les pays sous-développés, c'est-à-dire vers les continents jusqu'à la dernière guerre dominés par l'Europe. Ce n'est plus le communisme que l'URSS cherche à exporter (cela viendra plus tard), c'est son aide technique et économique.* Ainsi ^{l'URSS} elle a multiplié auprès des pays qui viennent de se libérer du joug colonialiste ses offres d'accords commerciaux,

* qui doit lui permettre de substituer à l'économie des pays capitalistes l'économie socialiste.

ciens, d'entraide technique, d'apports scientifiques et culturels. Elle ^{le} ~~l'a~~ fait sans demander de contrepartie militaire ou politique, en enlevant à ses propositions tout caractère philanthropique ou humiliant. Les résultats de ses efforts se sont déjà fait sentir. L'URSS a accru son prestige auprès des peuples de couleur. Elle ^{est en train de} ~~a~~ bouleversé la politique économique de l'Occident et ^{est} ravi l'initiative aux Etats-Unis.

L'URSS, dans cet effort, a des atouts. Elle a réussi ~~dans~~ sa révolution industrielle. Elle a échoué dans sa réforme agraire, ce qui lui permet d'acquérir aujourd'hui des produits agricoles et d'exporter des machines et des biens manufacturés. Or les pays sous-développés n'ont rien d'autre à vendre que des matières premières et les produits de leur agriculture. Et la plupart d'entre eux cherchent à obtenir l'appui dont ils ont besoin par des accords économiques plutôt que par une aide unilatérale, ^{qui leur serait suspecte.}

L'URSS est en train de s'implanter dans les pays neutralistes du sud et du sud-est asiatiques (Elle a obtenu des résultats en Birmanie, en Inde et en Afghanistan,) auprès des pays arabes sans que jusqu'à présent ses efforts aient été couronnés de grands succès sauf peut-être en Egypte et au

Yémen (mais l'affaire du canal de Suez lui ouvre des perspectives), auprès des Etats indépendants de l'Afrique et de l'Amérique latine où ses succès sont beaucoup plus relatifs; enfin même auprès des membres de l'OTAN qui sont le moins attachés à cette organisation, comme la Grèce et l'Islande.

On voit ainsi se dessiner une nouvelle politique ^{de} ~~so-~~ ^{politique.} ~~viétique.~~ Alors que les Américains ont cherché à encercler l'empire russe par ~~toute~~ ^{militaire et naval} une ceinture de bases aériennes, l'URSS s'efforce d'entourer les nations libres d'un cercle d'Etats neutralistes, dans l'espoir qu'ils feront école, avec l'idée de les détacher de l'emprise économique occidentale et de porter ainsi un coup mortel au capitalisme.

Il n'est pas sans intérêt de relever ^{en passant} que l'URSS ^{parait avoir} ~~ja~~ réussi à résoudre un problème qui préoccupe les pays occidentaux. Ceux-ci manquent d'ingénieurs, de techniciens, voire d'ouvriers qualifiés, dont le besoin augmente au fur et à mesure du développement de l'automation. Il semble que l'URSS dispose actuellement d'un nombre considérable d'ingénieurs et de techniciens qu'elle peut non seulement utiliser pour les besoins de son industrie, mais encore envoyer à l'étranger, en particulier dans les pays sous-développés, ~~pour~~ ~~y~~ travailler.

Si l'on jette un regard d'ensemble sur la politique extérieure soviétique depuis la fin de la guerre, on constate que son centre de gravité s'est déplacé. Il a été d'abord en Europe, où les efforts soviétiques ont abouti à des échecs et n'ont pas donné les résultats qu'en attendait Staline.

A un moment donné, ce centre de gravité a paru se fixer en Extrême Orient. Ce fut la guerre de Corée et celle d'Indochine (~~qui, elle, n'a d'ailleurs probablement pas été provoquée par l'URSS~~) et surtout l'alliance étroite avec la Chine. Ce front aussi s'est stabilisé. On ne sait que peu de chose des relations actuelles entre la Chine et l'URSS. Il est probable que la Chine considère l'Extrême Orient et le sud-est asiatique comme son domaine propre et qu'elle l'~~ait~~ laissé entendre à l'URSS.

Aujourd'hui, c'est dans le Proche ^{à la manière} Orient que l'URSS attaque l'Europe. C'est lui qui devient le champ le plus actif de sa politique extérieure. Les chances de succès y sont plus grandes qu'en Europe, où l'URSS se heurte directement aux Etats-Unis, ou en Extrême-Orient, où elle a en face d'elle la Chine.

L'événement dominant des derniers mois est l'affaire du canal de Suez. C'est un événement grave en soi et par ses conséquences probables ou possibles. ^{On l'a comparé} ~~Peut-être aussi~~ grave ^à que l'entrée des troupes allemandes en Rhénanie le 7 mars 1936.

Le Colonel Nasser, depuis qu'il a pris le pouvoir, a cherché à faire une politique d'équilibre entre l'Occident et l'URSS. Il s'est rallié au neutralisme de Nehru et de Tito. Il paraît en particulier s'être inspiré de l'exemple de ce dernier. Vraisemblablement son intention n'était pas de se jeter dans les bras de l'URSS, mais de jouer de ses relations avec celle-ci pour obtenir des concessions de la part des Occidentaux, surtout des Américains. Il en a obtenu effectivement. Le refus par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne de contribuer à la construction du barrage d'Assouan a marqué l'échec de cette politique. Sans doute pour sauvegarder son prestige et par ressentiment personnel, Nasser a pris la décision de nationaliser la Compagnie du canal de Suez sans guère se préoccuper des conséquences que cet acte unilatéral peut avoir. Il s'est ainsi résolument tourné contre l'Occident. Il n'est pas possible de dire si ce coup avait été prémédité avec

2.

l'URSS. Ce n'est pas certain, mais pas exclu. L'affaire du barrage d'Assouan paraît ainsi avoir été la raison immédiate de la nationalisation du canal au moment où elle a eu lieu. Il est vraisemblable que cette nationalisation avait déjà été envisagée. Il a fallu du temps pour préparer toutes les mesures qui devaient permettre de procéder soudainement à la nationalisation.

Cet événement est grave, parce qu'il démontre que la paix est à la merci d'une décision prise unilatéralement et peut-être sans consulter personne par un dictateur sans puissance réelle. Cette nationalisation ^{peut-être} ~~aurait pu être~~ la ^{cause} ~~la~~ cause d'une nouvelle guerre, ~~qui ne serait pas restée nécessairement localisée si les Etats-Unis et l'URSS n'étaient pas actuellement opposés à une guerre.~~ ^{Il démontre} ~~Il~~ démontre également qu'un coup de force et la violation d'engagements pris payent encore, comme au temps de Hitler, si on ne répond pas directement et immédiatement à la force par la force. Si le canal avait été occupé dans les 48 heures après la décision, le coup aurait peut-être été manqué. Nasser était peu populaire dans son pays et dans les autres pays arabes. Une riposte immédiate aurait peut-être provoqué sa chute. Aujourd'hui, sa situation est devenue très forte, ~~Il est une~~ ^{peut-être} ~~d'ailleurs pas pour~~ ^{un} ~~long~~ ^{temps}.

Il n'y a pas d'exclusion de la cause d'une guerre

Il peut se poser en champion de l'indépendance des pays neufs vis-à-vis de l'Occident impérialiste et colonialiste.

L'événement a démontré encore que l'Occident est imprévoyant et manque d'imagination et de perspicacité. Le refus de l'aide américaine et britannique pour le barrage d'Assouan a été communiqué maladroitement et d'une manière spectaculaire. Même si ce refus était justifié, les Occidentaux ne voulant pas céder au chantage de l'Egypte, qui jouait de l'URSS contre eux, il était possible de temporiser, mais imprudent de faire connaître publiquement une décision qui pouvait être considérée comme une provocation. Quoiqu'il en soit, les Occidentaux ont été complètement surpris par la décision de Nasser et n'y étaient pas préparés.

L'événement a démontré aussi la faiblesse de l'Occident et l'incapacité des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France de ^àse mettre d'accord sur une politique commune.

La nationalisation du canal de Suez peut avoir d'autres conséquences.

On admet que d'autres pays du Proche Orient seront tentés d'imiter Nasser et de nationaliser les installations pétrolières appartenant à des compagnies étrangères, ainsi les pipe-lines qui traversent la Syrie et la Jordanie. Ils sont presque certains de l'impunité. S'il n'y a pas de guerre pour Suez, ils peuvent espérer que les Occidentaux ne feront pas la guerre pour un pipe-line. Tous ces pays sont assurés de l'appui actif de l'URSS, de l'Inde et de tous les pays ayant participé à la Conférence de Bandoeng.

Dans la politique mondiale et à l'ONU, on va vraisemblablement assister à un renversement de situation. Jusqu'à présent, les pays neutralistes, et en particulier les pays arabes, sans être des alliés, étaient plus ou moins dans l'orbite des Etats-Unis. Jamais l'URSS n'avait réussi à former une majorité autour d'elle. A la suite de l'affaire de Suez, il est probable que tous ces pays, sans devenir pour autant communistes ou des Etats satellites, seront attirés dans l'orbite de l'URSS, considérée comme le protecteur des pays autrefois colonisés contre l'Occident

demeuré impérialiste et colonialiste.

A la Conférence de Londres, on a vu deux pays du Commonwealth britannique prendre ouvertement position contre l'Angleterre: l'Inde et Ceylan. Il n'est pas exclu que ces pays sortiront du Commonwealth. De nouveaux liens entre l'Asie et l'Europe seraient ainsi coupés. D'où affaiblissement, non seulement de la Grande-Bretagne, mais de tout l'Occident.

Autre conséquence: Tout le programme de l'aide aux pays sous-développés va prendre un nouvel aspect. On ne voit pas très bien comment une telle aide peut être réalisée si ceux qui veulent en bénéficier répudient les engagements pris envers les pays susceptibles de la fournir. A la suite de l'affaire de Suez, l'Indonésie a répudié unilatéralement ses engagements vis-à-vis des Pays-Bas.

Enfin, on peut se demander quelle sera la suite des événements. L'affaire ne fait que commencer. Si un arrangement n'intervient pas à brève échéance, y a-t-il risque d'un conflit armé? On peut admettre qu'il y aura sur ce point trois échéances dangereuses: La première ^{à la fin} au début du mois de septembre, ^{maintenant} c'est-à-dire au moment où les préparatifs militaires faits par la France et la Grande-Bretagne seront

La Conférence de Londres, si elle n'a pas atteint le but en vue duquel elle avait été convoquée, aurait pu tourner plus mal. Son aspect positif - il faut le mettre à l'actif de la diplomatie américaine et de M. Dulles - est qu'elle a groupé 17 ou 18 pays dans une attitude commune, modérée et compréhensive à l'égard de l'Egypte; elle a ainsi tiré de leur isolement la France et la Grande-Bretagne, au moins pour un temps.

Mais pour le reste, elle n'a rien résolu. Elle a peut-être simplement retardé l'échéance difficile devant laquelle la France et la Grande-Bretagne risquent d'être placées, celle du choix entre deux solutions: l'emploi de la force, c'est-à-dire la guerre, ou la reconnaissance du fait accompli.

Il semble que l'URSS veuille aller aussi loin que possible pour faire échec aux Occidentaux, en encourageant ouvertement Nasser à la résistance. La déclaration de Krouchtchev qu'il y aura des volontaires en Egypte est symptomatique. Or l'URSS pouvait jouer un rôle décisif dans le sens d'un arrangement. ^{mais} Encouragée par l'attitude des USA, elle ne recule probablement

pas devant le risque d'une intervention armée de la France et de la Grande-Bretagne, qui déchaînerait contre les deux principales puissances européennes la haine et l'hostilité de toute l'Asie et de l'Afrique et ~~le~~ rapprocherait ^{l'URSS} des objectifs qu'elle poursuit par l'expansion économique dans les pays sous-développés. Souple comme toujours, elle sacrifie délibérément le mythe de la détente, qu'elle avait réussi à créer, à des réalités plus substantielles.

Le plus singulier à Londres a peut-être été l'attitude de l'Inde, descendue de l'Olympe d'où elle prétendait vouloir contempler la mêlée entre l'Occident et l'Est communiste. Elle s'est rangée, peut-être inconsciemment - et sans nécessité, - aux côtés de l'URSS, par passion anticolonialiste.

On peut affirmer ainsi que la crise de Suez creuse toujours plus profondément les fossés: entre l'Occident et le monde communiste, entre l'Occident et l'Asie; l'un fossé idéologique, l'autre fossé racial. Cependant que la Chine lointaine, absente du conflit, joue à l'éléphant endormi, ~~mais qui sans doute prépare~~ ^{en Amérique sans doute} silencieusement son réveil.

Il est difficile de prévoir comment se terminera l'affaire du canal de Suez, si elle se terminera rapidement ou n'est que le début d'une longue évolution. Sur son issue immédiate et peut-être provisoire, on peut faire deux prévisions, l'une plus optimiste, l'autre plus pessimiste, et qui seront probablement l'une et l'autre déjouées par la réalité, comme le sont en général les prévisions.

La première est que le Colonel Nasser, malgré les encouragements soviétiques, n'ira pas jusqu'au bout, se rendant compte que les conséquences d'un refus de faire des concessions en vue d'un compromis seraient trop graves pour son pays et pour lui. Son coup de force a réussi. Il peut donc se montrer conciliant. On pourrait ainsi entrevoir une solution qui aurait deux aspects. D'un côté on réglerait la question de Suez par l'institution d'une espèce de contrôle international auquel on donnerait un autre nom. De l'autre côté et en compensation, le Colonel Nasser recevrait l'assurance d'une aide financière des Etats-Unis, qui lui fourniraient les crédits dont il a besoin, soit pour la construction du barrage d'Assouan, soit dans d'autres buts. Ce serait sans doute un nouveau succès de la

politique de chantage pratiquée par Nasser entre l'URSS et les Etats-Unis. Mais faut-il exclure que les USA soient disposés à payer le prix pour écarter le risque d'une guerre dans laquelle leurs principaux alliés seraient entraînés ?

Une prévision pessimiste pourrait être fondée sur l'encouragement que le Colonel Nasser reçoit de l'URSS de persister dans son opposition à une solution du genre de celle prévue par le plan Dulles adopté à la Conférence de Londres. Il faudrait alors que le Colonel Nasser ait reçu de l'URSS l'assurance d'un appui inconditionnel. Il pourrait alors décider d'aller jusqu'au bout, en prenant les risques qu'une telle attitude comporterait. Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que nous sommes actuellement au bord du risque de guerre et qu'il faudrait peu de chose pour que ce risque devienne réalité.

Dans les deux éventualités, l'Occident est perdant. Pour lui, un mauvais arrangement vaudrait mieux qu'une guerre dans laquelle la France et la Grande-Bretagne seraient, au moins au début, isolées et devraient agir contre la volonté des Etats-Unis, en ayant contre elles une grande partie de l'opinion mondiale.

H. Lq.

On a à plusieurs reprises depuis 1945 ^{-exprimé} ~~eu~~ le sentiment qu'on était à un tournant. On peut le dire de nouveau avec plus de raison que jamais à propos de Suez.

Attaqué en face et de front en Europe (Autriche, Grèce, Berlin), l'Occident a su réagir et se défendre victorieusement. Il n'y avait à ce moment-là en face l'un de l'autre que l'Occident d'une part, l'URSS et ses satellites d'autre part. Aujourd'hui, c'est une immense coalition qui est en train de se former ^{c/l'Union soviétique} et qui ~~se~~ comprendra, outre les pays communistes, le monde arabe qui peut entraîner avec lui l'ensemble des pays sous-développés, c'est-à-dire à peu près tous ceux qui étaient représentés à la conférence de Bandoeng, en un mot et à part quelques exceptions, les pays asiatiques et africains. Ces pays sont sans doute divisés entre eux, mais une haine commune les anime: celle de l'Occident. Cette haine jusqu'à présent était diffuse, latente. L'affaire de Suez lui donne l'occasion de se cristalliser. On appellera peut-être plus tard dans l'histoire notre époque le siècle de la haine. Ce sentiment me paraît dominer aujourd'hui les relations internationales ^{à l'exception de la neutralité} /aussi bien que, dans de nombreux pays, les relations entre les privilégiés (les possédants) et le prolétariat (ceux qui ont moins ou qui n'ont rien).

L'an dernier, la détente avait allumé une faible, très faible lueur d'espoir. Les événements et l'évolution de ces derniers mois l'ont éteinte. La Suisse a la chance de ne pas être atteinte directement par eux ni d'y être impliquée. Mais cette chance est relative, parce que notre pays subit le destin des petits Etats qui, dans un monde en mouvement comme celui d'aujourd'hui, est de ne pouvoir exercer aucune action sur les événements extérieurs dont ce destin dépend. Cela est d'autant plus pénible que nous sommes entrés dans une époque où les litiges internationaux ne mettent pas seulement en jeu des intérêts nationaux opposés, mais les bases mêmes sur lesquelles reposent l'existence du petit Etat, ses institutions politiques, sa vie économique et sociale.

Ces vues pessimistes, auxquelles me paraît devoir conduire un examen objectif de la situation actuelle, ne signifient cependant pas qu'il faille rester passifs et se résigner. Je pense au contraire qu'elles doivent agir comme un stimulant et nous encourager à défendre avec toujours plus de clairvoyance, de fermeté et de désintéressement les intérêts qui nous sont confiés, et surtout, au delà d'eux, les valeurs permanentes qui inspirent notre vie nationale et donnent leur raison d'être à nos vies personnelles.