

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL*ah*CONFIDENTIEL

Compte-rendu de l'entretien
de M. Kurt Waldheim, Secrétaire général de l'ONU,
avec MM. Nello Celio, Président de la Confédération,
et Pierre Graber, Chef du Département politique,
lors de sa visite à Berne, le 1er mars 1972.

Maison de Watteville, 11h30.

Etaient présents :

- M. V. Winspeare Guicciardi, Directeur de l'Office des Nations Unies à Genève,
M. Anton Prohashka, Secrétaire privé,
- MM. les Ambassadeurs
- E. Thalmann, Secrétaire général du Département politique,
P.R. Jolles, Directeur de la Division du commerce,
R. Keller, Chef de la Division des organisations internationales,
J.F.S. Marcuard, Délégué du Conseil fédéral à la coopération technique,
R. Bindschedler, juriconsulte du Département politique,
R. Probst, Délégué aux accords commerciaux,
B. Turrettini, Observateur permanent auprès des Nations Unies,
J. Humbert, Représentant permanent auprès de l'ONU et des organisations internationales à Genève,
- M. le Ministre P. Thévenaz, Chef du Secrétariat politique,
M. F. Pictet, Suppléant du Chef de la Division des organisations internationales.

./.

- 2 -

M. Graber souhaite la bienvenue au Secrétaire général des Nations Unies et le remercie d'avoir bien voulu se prêter à un tour d'horizon. Le Département politique serait très heureux de connaître les vues du Secrétaire général sur l'évolution probable des Nations Unies durant ces prochaines années, compte tenu notamment de la présence de la République populaire de Chine. Il nous intéresserait également de savoir comment le Secrétaire général envisage la réalisation de l'universalité des Nations Unies et en particulier à quelle date les pays divisés et notamment les deux Allemagnes pourraient adhérer à l'Organisation.

M. Waldheim : Je suis très heureux de cette rencontre et vous remercie vivement de votre invitation. C'est un plaisir pour moi que d'effectuer à Berne ma première visite en Europe. Avant de répondre aux questions qui m'ont été posées, il me paraît nécessaire de faire brièvement le point de la situation.

Nous devons admettre que j'ai été investi de mes fonctions au moment où l'ONU connaît la crise la plus grave de son histoire. Trois problèmes urgents doivent être résolus : la crise financière, la réorganisation du Secrétariat et la relance des activités politiques de l'ONU. Dans ces trois domaines, il est indispensable de restaurer la confiance des membres dans l'Organisation, par des mesures concrètes. Il existe indéniablement une perte de confiance de la part des membres de l'Organisation, qui sont moins disposés à collaborer avec celle-ci qu'en 1945. Il est d'ailleurs certain que l'on avait placé à l'époque trop d'espoir dans l'ONU, en nourrissant l'illusion qu'elle disposerait de pouvoirs réels. Mon but est de prouver par des mesures concrètes notre volonté de mettre de l'ordre dans la maison et de restaurer ainsi la confiance des membres de l'Organisation. Cela fait, une solution des problèmes politiques sera plus aisée.

En ce qui concerne les finances, la situation n'est pas si grave qu'on le prétend. Parler de banqueroute est excessif. Mon prédécesseur a voulu par ce mot créer un choc dans l'opinion, malheureusement sans succès. Une partie de la crise financière tient à la non participation de certains membres au financement des actions pour le maintien de la paix au Congo et au Moyen-Orient. Il serait vain de s'imaginer que les débiteurs pourront être forcés à s'exécuter. Je recherche donc une solution sur une base volontaire. C'est ainsi qu'un émissaire a été chargé de faire le tour des capitales des petits pays prospères qui pourraient accorder une aide financière à l'ONU. Je pars en effet de l'idée que les petits pays ont un intérêt plus grand que les grandes puissances au maintien de l'ONU et à la restauration de son efficacité. A plus court terme, il s'agit d'assurer les besoins de la trésorerie courante de l'Organisation. Trop de membres s'acquittent tardivement de leurs contributions qui sont statutairement dûes au début de l'année, ce qui entraîne chaque printemps une grave pénurie de liquidités. Un appel à tous les membres a été lancé, qui a reçu un accueil encourageant. Les contributions pour 1972 sont en train de rentrer à un rythme satisfaisant, en sorte que la trésorerie est actuellement à l'aise et que l'ONU n'a pas de difficultés à payer les salaires de ses fonctionnaires. J'ai ainsi bon espoir de pouvoir élaborer d'ici l'automne un plan qui serait soumis à l'Assemblée générale et qui permettrait de résoudre sur une base volontaire les problèmes financiers à long terme. Le déficit courant, de quelque 70 millions de dollars, n'est à vrai dire pas une bien grande affaire, si l'on considère l'importance de l'Organisation. Quant à la dette au titre de l'emprunt, soit 125 millions de dollars, la situation est au fond grotesque, puisque les gouvernements avancent à l'ONU les sommes qui permettent à celle-ci de payer les intérêts.

J'étudie, à la suite de la suggestion de M. Hambro, comment on pourrait amener les Etats membres à renoncer à l'intérêt qui leur est dû.

En ce qui concerne enfin la réorganisation du Secrétariat, des mesures énergiques sont indispensables pour mettre fin à des doubles emplois et à un manque manifeste de coordination. Des économies sont également possibles sur ce chapitre; des mesures ont déjà été prises, qui ne manqueront pas de faire une impression favorable sur les principaux contributeurs.

Quant aux problèmes politiques, nous avons besoin d'une nouvelle approche. Il serait vain de vouloir modifier profondément la Charte, et notamment de supprimer le droit de veto. Il ne serait pas possible aujourd'hui de rédiger une Charte meilleure que celle de 1945. Toute revision serait donc une opération dangereuse et seules des corrections sur des points de détail, tels que l'élargissement du Conseil de Sécurité et de l'ECOSOC, sont concevables. Le fonctionnement de la Charte peut par contre être amélioré. J'ai en vue une intervention plus fréquente du Secrétaire général dans les crises latentes. C'est ainsi que j'ai envoyé un émissaire en Iraq, à la demande du gouvernement iranien, ce qui a permis de détendre la situation entre ces deux Etats sans que rien transpire dans le public. De même, la mission confiée à M. Winspeare dans le sub-continent indien a permis de calmer les esprits, ce qui a facilité la tâche de la Croix-Rouge internationale. Cette forme de diplomatie secrète et préventive doit être développée. En outre, il convient de faire en sorte que le Conseil de sécurité soit saisi à temps des différends. L'article 99 de la Charte confère à cet égard certains pouvoirs au Secrétaire général. L'exemple de M. Hammarskjöld incite cependant à la prudence sur ce point.

- 5 -

Pour en revenir à vos questions, il est manifeste que l'arrivée des représentants de Pékin a complètement changé le tableau à l'ONU. La confrontation entre les USA et l'URSS a fait place à une confrontation entre la Chine et l'URSS. Cette confrontation ne devrait cependant pas durer. Nouvelle venue, la Chine a voulu se manifester avec éclat, ce qui a provoqué une vive réaction. Certains indices montrent que les choses se tasseront sinon d'ici la prochaine Assemblée générale du moins d'ici 1973. Je crois que la Chine souhaite collaborer avec l'ONU de façon positive. L'ostracisme dont elle était l'objet l'amenait fatalement à critiquer l'ONU ce qui, dans sa position, était chose aisée. Etre membre de la communauté internationale fait voir aux Chinois que la réalité est différente. Ils s'aperçoivent par exemple que le tiers-monde a souvent des vues différentes des leurs. C'est ainsi que le Représentant permanent de la Chine était à Addis Abeba violemment opposé à l'idée d'une mission du Secrétaire général en Afrique du Sud au sujet de la Namibie, mission qui aurait été effectivement considérée il y a quelques années encore, comme un acte de haute trahison envers l'Afrique. Il n'a finalement pas maintenu son opposition et s'est borné à ne pas prendre part au vote. La Chine n'est évidemment pas prête pour le moment à participer à la Conférence sur le désarmement. Le Représentant permanent de la Chine, avec lequel j'ai eu une conversation à ce sujet, a critiqué le caractère de réunion entre blocs de la Conférence et le système de la co-présidence soviéto-américaine. Je lui ai demandé si son gouvernement avait des propositions à faire. Sa réponse a été que Pékin devait encore étudier le problème. J'ai donc l'impression qu'ils en sont au stade de la réflexion, mais que plus tard ils prendront leur place à la Conférence.

./.

- 6 -

En ce qui concerne les Etats divisés, je suis évidemment partisan de l'universalité de l'ONU. L'admission de ces Etats ne pose pas de problèmes du côté de l'Organisation. Elle dépend des gouvernements en cause. Dans le cas de l'Allemagne, le gouvernement de la République fédérale cherche à retarder les choses, alors que celui de la RDA souhaiterait adhérer dès que possible. Pour ma part, je saluerai une décision de la Suisse d'adhérer à l'Organisation. La Suisse serait en mesure de faire à l'ONU un apport hautement positif, sa collaboration actuelle le montre bien. Je remercie les autorités fédérales de toute l'aide qu'elles apportent depuis tant d'années à l'ONU.

M. Graber : L'évolution des Nations Unies et l'adhésion des pays divisés seront sans doute l'élément dont on peut attendre un revirement de l'opinion publique, revirement indispensable puisque le peuple sera amené à se prononcer. Vous avez fait mention de la mission de M. Winspeare en Inde. Je remercie le Directeur de l'Office des Nations Unies à Genève d'avoir toujours maintenu le contact avec le CICR tant à Genève que sur le terrain, ainsi qu'avec nos Ambassades à Delhi et Islamabad. La Suisse est hautement intéressée à une coordination des activités bienfaites du Secrétaire général, du CICR et de la Confédération, du fait de la mission qui incombe au CICR dans cette région et du mandat qui a été confié à la Suisse par l'Inde et le Pakistan.

Puisque vous avez fait mention de votre voyage à Prétoria, nous serions intéressés de connaître votre interprétation des résultats de la récente session du Conseil de sécurité à Addis Abeba. Il nous semble que deux tendances contradictoires se sont manifestées, l'une favorable au dialogue, dont votre mission est la preuve, l'autre allant plutôt vers un durcissement des mouvements de libération nationale.

- 7 -

M. Waldheim : Nous ne devons pas nous faire d'illusions, les chances d'un règlement du problème de l'Afrique du Sud sont très faibles, mais il faut essayer. Il y a évidemment une contradiction entre certaines résolutions adoptées par le Conseil et le mandat qui m'a été confié. Ma mission représente une évolution nouvelle très importante. C'est l'Argentine qui a convaincu les délégations africaines qu'il fallait attacher plus d'importance au but à atteindre qu'aux méthodes à utiliser. Parmi les problèmes de l'Afrique australe, la Namibie occupe une place à part. L'Afrique du Sud a longtemps prétendu que c'était un faux problème. Les récents événements dans ce territoire obligent Prétoria à prendre cette question au sérieux. J'ai le sentiment que le gouvernement sud-africain souhaiterait se dégager et qu'il est prêt à entrer en pourparlers. La question est de savoir comment la Namibie pourra atteindre l'indépendance. Prétoria n'acceptera jamais de confier l'administration de la Namibie à l'ONU. Il faudrait peut-être créer un organisme ad hoc dans lequel un Etat tel que la Suisse pourrait jouer un rôle très utile. L'étape suivante serait un référendum, étant entendu que l'intégrité du territoire de la Namibie serait maintenue. La proposition faite par l'Afrique du Sud à la Cour internationale de justice prévoyait le droit à l'auto-détermination de chaque tribu séparément, ce qui est évidemment inacceptable. Le voyage que je ferai en Afrique du Sud la semaine prochaine sera peut-être le premier d'une série. Ce qui est certain, c'est que je devrai faire rapport à la fin de juillet et que si mon rapport est négatif, les réactions seront très vives. Des sanctions sont possibles et la situation pourrait dégénérer en affrontement sanglant. Il n'est pas impossible que l'Afrique du Sud soit exclue de l'ONU.

./.

- 8 -

M. Graber : L'exclusion d'un Etat membre serait vivement ressentie en Suisse.

M. Bindschedler : Une mesure d'exclusion serait une erreur, puisque cela équivaudrait à délier l'Afrique du Sud de ses obligations.

M. Jolles : Vous avez mentionné le rôle que la Suisse pourrait jouer dans le cadre de l'affaire namibienne. M. Hammarskjöld avait parlé en son temps de la position de réserve de la Suisse dans l'hypothèse d'un différend entre l'ONU et un Etat tiers. Comme le dernier rapport du Conseil fédéral le relève, cette position perd de son importance au fur et à mesure que l'Organisation devient plus universelle. Pensez-vous que la Suisse ait encore un rôle à jouer en raison de sa position de pays non membre ?

M. Waldheim : Le rôle spécial de la Suisse en tant que pays non membre va certainement diminuer avec l'universalité croissante de l'ONU. Je vois actuellement deux cas dans lesquels ce rôle pourrait s'exercer : l'Afrique du Sud et le Portugal. Quant à la Namibie, s'il devait y avoir un consortium d'Etats chargés provisoirement de l'administration de ce territoire, la Suisse pourrait y trouver sa place, en raison de ses aptitudes intrinsèques. Qu'elle ne soit pas membre de l'ONU ne jouerait pas de rôle.

M. Celio : En Suisse, l'opinion publique sait que le Conseil fédéral se dirige vers l'adhésion. Certains ont fait aussitôt l'objection que la Suisse peut jouer un rôle plus utile en dehors de l'ONU qu'en dedans. On a beaucoup usé de cet argument lorsque l'Inde et le Pakistan nous ont confié la représentation de leurs intérêts, en disant que

- 9 -

la Suède n'avait pas eu l'agrément des parties en conflit parce qu'elle avait pris part au vote de l'Assemblée générale. Ce n'est pas mon avis. Mais pensez-vous que la Suisse perdrait en adhérant à l'ONU la possibilité de prêter ses bons offices ou de remplir certaines missions, comme celle de membre de la Commission de surveillance de l'armistice en Corée ?

M. Waldheim : Non ! C'est mon avis, et celui de beaucoup de mes collègues à New York. Il faut se rappeler que la tendance est à l'universalité. Dans cette perspective, demeurer à l'écart ne serait à la longue d'aucun avantage. Pour remplir certaines missions, il faut être membre. Dans une situation critique, il est toujours permis de s'abstenir ou de ne pas prendre part à un vote.

M. Celio : Les cas d'abstention ne doivent pas se multiplier. Nous pourrions nous abstenir lorsqu'il s'agirait de ne pas compromettre une mission possible de bons offices.

M. Waldheim : Nous avons fait l'expérience en Autriche que l'abstention doit demeurer l'exception. Une explication de vote est d'ailleurs toujours possible. Encore une fois, un Etat peut jouer un rôle plus utile dans l'Organisation, les possibilités de contacts et d'information sont plus grandes.

M. Celio : Nous sommes conscients aujourd'hui déjà d'un certain isolement.

M. Bindschedler : Dans le cas de la Corée, il ne faut pas oublier qu'à part la Suisse, tous les membres des deux Commissions appartenaient à l'ONU. Le problème de la neutralité est pour nous le plus difficile à résoudre.

./.

- 10 -

Nous n'avons pas la possibilité, comme l'Autriche en 1955, de faire coïncider notre adhésion avec la notification de notre neutralité. Que pense sur ce point le Secrétaire général ?

M. Waldheim : J'étais à cette époque Observateur de l'Autriche à l'ONU et j'ai souvent parlé de ce problème avec M. Hammarskjöld qui nous a toujours encouragés à adhérer. En notifiant notre neutralité à tous les membres de l'ONU, nous avons créé une situation claire ne prêtant pas à contestation. Selon M. Hammarskjöld, nous sommes fondés à en déduire que nous sommes dispensés automatiquement de prendre part à des sanctions militaires. Si jamais le Conseil de sécurité demandait à l'Autriche de signer un accord au sens de l'article 43, nous nous y refuserions en invoquant notre neutralité.

M. Celio : Il est évidemment très difficile de faire comprendre ces problèmes juridiques au peuple suisse.

M. Waldheim : La situation à cet égard est tout à fait différente de celle de l'Autriche en 1955, car l'opinion publique était alors convaincue de la nécessité d'intégrer l'Autriche dans la communauté internationale où elle trouverait la sécurité dont elle avait besoin.

* * *

En raison de la rencontre prévue avec la presse, il est mis fin à l'entretien à 12h30.