

—
AVEC LES COMPLIMENTS
DE
JACQUES FREYMOND

DE LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE
ETRANGERE NATIONALE 1)

par
Jacques Freymond

- 1) Exposé présenté à l'Assemblée des délégués du
Forum Helveticum, à Berne, le 23 mars 1971

"Faites-moi de la bonne politique intérieure et je vous ferai une bonne politique étrangère". C'est ainsi que les ministres des affaires étrangères de la plupart des pays du monde et en tous les cas du monde occidental pourraient aujourd'hui plus que jamais s'adresser à leurs collègues du gouvernement aussi bien qu'à leur parlement.

Car, ce qui frappe l'observateur de la scène politique internationale, ce n'est pas tant le conflit ou les conflits d'intérêts entre Etats que les tensions internes, que l'isolement du pouvoir dans chaque Etat, que la difficulté qu'éprouvent les gouvernements à harmoniser des intérêts contradictoires, à vaincre l'indifférence, à surmonter une tendance instinctive à l'opposition et à l'abstention. L'homme moderne, qui est de plus en plus vécu par la vie qu'on lui organise n'a guère d'autres préoccupations essentielles que celles du loisir qu'il n'a pas et dont on lui promet qu'il l'aura. Il ne réagit guère que sous le coup de l'émotion ou de la menace immédiate. Il recule devant des engagements continus par-delà les obligations de son métier. Le civisme, ciment de toute société qui se veut démocratique, n'est plus assumé comme il le faudrait par une majorité. Les flottants sont devenus trop nombreux, les choix politiques sont moins nets, entre gouvernement et opposition, le dialogue n'est plus assez articulé, l'opposition gît nulle part et partout, se manifestant dans des combinaisons variables et souvent insaisissables à propos de tel incident de la vie quotidienne qui subitement se gonfle en drame. Un de ces drames par lequel s'exprime la crise qui secoue en permanence nos sociétés en transformation .

- 2 -

En fait, si nous considérons la vie du monde et la vie de nos sociétés depuis 1945, nous constaterons que nous avons été les uns et les autres toujours surpris par des événements prévisibles et que la surprise a consisté en ceci qu'il y avait surprise. Dans ce siècle où l'on prétend faire de la prévision, de la futurologie, dans ce siècle où la futurologie consiste essentiellement en une juxtaposition d'extrapolations des progrès techniques ou de transformations économiques, dans ce siècle où on est incapable, semble-t-il, d'observer l'évolution des sociétés et les transformations de leurs structures, dans ce siècle qui n'a pas encore compris avec Marx qu'une transformation scientifique entraîne une transformation technique, laquelle entraîne une transformation économique et par suite une modification des structures des sociétés et des institutions politiques, dans ce siècle qui semble manquer de culture et singulièrement de sagesse politique, nous sommes condamnés les uns et les autres à marcher de surprises en surprises. Peut-être aussi parce que nous manquons de courage, que nous n'osons pas pousser un raisonnement jusqu'au bout. Nous ne savons pas voir que la guerre vient non pas parce que les hommes la veulent, mais parce qu'ils ne savent pas la prévenir. Nous ne savons pas voir que le réformiste peut avoir de belles idées mais qu'il est acculé à la révolution simplement parce qu'il ne pousse pas assez énergiquement aux réformes.

* * *

La Suisse, pas plus que d'autres sociétés, n'échappe à ces tensions économiques, sociales et politiques. Par-delà l'érosion des partis, l'émiettement de l'opinion, la dislocation des structures, l'isolement

- 3 -

du pouvoir, on perçoit une mauvaise humeur permanente qui tourne souvent à l'agressivité. Ce qui frappe, dans ce pays suisse comme dans tant d'autres, c'est la poussée concomittante de forces centripètes et de forces centrifuges; c'est l'expression simultanée d'aspirations contradictoires, le souci de préserver son originalité, et de n'être pourtant pas écarté des grands-courants qu'on croit historiques; le désir de protéger sa personne tout en participant; la crainte d'un avenir dont on ne veut pas pourtant qu'il n'appartienne qu'aux autres. Ainsi, le Suisse reste particulariste et même xénophobe tout en étant conscient que son développement exige une concentration des moyens et des pouvoirs comme aussi une ouverture plus large de ses frontières à l'étranger. Il voyage volontiers et vit même du voyage des autres. Il pourrait être parfois généreux, bien que ce ne soit pas une de ses qualités dominantes. Il n'accepte le risque qu'à condition de pouvoir le calculer. Son courage, il l'exprime à travers son assiduité au travail et son souci de l'effort continu. Sa curiosité n'entraîne pas forcément un changement dans ses habitudes. Il n'aime pas qu'on le bouscule tout en redoutant d'être exclu d'une compétition profitable.

Ce sont là sans doute des traits anciens, des manifestations caractéristiques d'un comportement suisse et qui ne s'atténuent pas avec le temps mais au contraire s'accusent dans la crise de la société contemporaine, entretenant l'ambiguïté et même la confusion.

Quels remèdes apporter ? Il y en a dont les effets sont lents parce qu'ils portent sur les structures. La Suisse est engagée, comme ses voisins, dans un processus

- 4 -

de modernisation dont la dimension et la portée n'apparaîtront qu'avec le temps. Mais certains problèmes, graves parce qu'ils suscitent la passion, parce qu'ils mobilisent les émotions, entretenant un climat de fièvre, méritent d'être signalés avant d'aborder l'examen de notre politique extérieure, et d'être cités d'une manière qui devrait inciter à pousser à des solutions et même des solutions révolutionnaires. Le premier, nous le connaissons tous: c'est ce problème encombrant du Jura. Le second, très différent, celui du service civil et de l'objecteur de conscience.

Ce que je reproche, et ce que je nous reproche - car en rien je ne me désolidariserai d'aucune des critiques que j'aurai adressées à la Suisse et à ce peuple suisse dont je fais partie - c'est que nous avons laissé traîner ces problèmes et qu'en les laissant traîner, nous les avons laissés s'envenimer et grossir en importance jusqu'au point de constituer des obstacles sérieux à la formation du consensus nécessaire à la conduite de nos affaires sur le plan international. Nous en sommes arrivés au point où, pour la question du Jura aussi bien que pour celle de l'objecteur de conscience, une décision s'impose. Quelle décision? Notre histoire à nous autres Suisses repose sur le fédéralisme, sur la reconnaissance du droit de l'autre d'être différent. Il n'y a donc qu'une seule réponse, très simple, à laquelle tout le monde a songé et qui revient constamment dans les textes et dans les propositions faites de divers côtés: c'est la création d'un canton du Jura. Et cela dans des frontières aussi larges que possible, en laissant à ce canton, comme à tous les autres cantons dans toute notre histoire, le soin d'opérer à l'intérieur de ses frontières les harmonisations nécessaires dans le respect des lois fédérales et en tenant compte également du droit

- 5 -

de chaque citoyen du nouveau canton d'être différent. Ce que nous demandons à ceux de nos compatriotes qui sont directement concernés et à qui appartient la décision, c'est de prendre ^{cette} décision, et rapidement. Car c'est par une certaine dynamique qu'un problème comme celui-là peut être en quelque sorte dépassé et que les contradictions qu'il recèle et qui sont dangereuses pour l'ensemble du pays peuvent être surmontées. En fait, dans les grandes circonstances, il faut savoir agir de manière "révolutionnaire", l'art de la politique consistant à trouver les méthodes qui permettent d'opérer les mutations qui s'imposent. Révolution n'est pas forcément synonyme de violence.

Venons-en au service civil. La guerre, par les armes et par les armées, nous le savons tous, n'est qu'une manifestation d'un conflit global, d'une confrontation des sociétés. D'où la nécessité, par-delà la conception actuelle d'une défense nationale totale, d'un "service national". D'un "service national" à l'intérieur duquel s'inscrit le "service civil". L'armée, à travers une longue tradition, a mis au point des méthodes valables de formation. Elle est restée un des moules où s'opère, comme dans l'école publique, une intégration sociale. Plus encore, par-delà la mise au point de méthodes et de techniques de formation, elle a mis en place une infrastructure qui pourrait être utilisée - en la "démilitarisant" - pour l'organisation d'un service national. Dans les années 30, Arnaud Dandieu et Robert Aron - qui a écrit l'histoire de Vichy - ont publié un grand livre, La révolution nécessaire. Ils tentaient de montrer comment dépasser capitalisme et marxisme. Ce qui fait le prolétaire, écrivaient-ils, c'est le travail dit "indifférencié". La suppression du prolétariat serait donc assurée par la distribution du travail "indifférencié" - non qualitatif-à chacun en fonction des

- 6 -

besoins de la société. Tout citoyen aurait à se soumettre à une forme de service civil qui assurerait les services fondamentaux de la société avant de passer au travail dit qualitatif. C'est bien dans cette direction qu'on devrait orienter un service national et un service civil, et cela dans une société où chacun cherche surtout à "s'élever" vers le secteur tertiaire. Si nous voulons cesser de vivre ^{aux dépens} d'un prolétariat étranger qui, lui-même, cherche - et c'est bien naturel - à échapper à sa condition d'exploité, il nous faudra bien nous répartir un certain nombre des activités nécessaires à notre survie quotidienne. La modernisation de notre société n'implique pas seulement des "dépenses d'infrastructure" mais une nouvelle répartition des travaux d'entretien de cette infrastructure, une répartition qui doit être conçue de manière à supprimer la division des classes pour intégrer réellement notre société. Tel est le sens, telle est la portée d'un "service national".

Mentionnons encore un autre problème qui vient d'être évoqué, bien qu'il s'agisse d'un vieux problème auquel il faudra bien s'attaquer afin de le résoudre assez rapidement pour qu'il ne devienne pas, lui aussi, insoluble: le problème de la participation. Il est anormal que, dans un pays qui a réussi à assurer sa prospérité par la paix du travail - et je considère que la paix du travail de 1937 est une des grandes dates de notre histoire au même titre que certains des grands événements du XVème siècle - on se sente "fatigué" de la paix du travail. Cette "fatigue" ne peut être expliquée uniquement par le psychiatre, par l'évocation de l'agressivité naturelle de l'homme. Elle provient plus probablement de l'incertitude, de

- 7 -

l'inquiétude, de la méfiance qu'a engendrées la tendance de la société économique à s'isoler de la société politique, à se soustraire à son influence tout en cherchant - c'est du moins le mythe qui s'est créé - à la manipuler. La "participation" dont il faudra étudier les modalités, permettra peut-être de détruire ce mythe. Et sans doute devra-t-on, au cours de cette étude à conduire en commun, éliminer certains stéréotypes de la société économique pour poser les vrais problèmes, ceux que mettra en évidence la contradiction toujours plus apparente entre concentration du pouvoir économique et diminution de son influence politique.

* * *

Voilà quelques problèmes internes, à mon avis fondamentaux - et il y en a d'autres que nous devons résoudre rapidement si nous voulons pouvoir insérer notre pays dans la communauté des nations. Car une politique étrangère n'engage pas seulement un gouvernement, et par lui l'Etat; elle engage une nation, elle engage un peuple. Le diplomate qui a pour tâche de négocier, d'aller au devant de son interlocuteur doit avoir la certitude qu'il est appuyé non pas seulement par son gouvernement, mais par l'opinion. Or, il y a à l'heure actuelle un décalage singulièrement dangereux entre le climat de l'opinion et la diplomatie que nous pratiquons. On nous parle de l'Europe, mais

l'Europe dont nous parlons est-elle vraiment celle que désirent les jeunes contestataires? La question mérite d'être posée.

* * *

mais dirons-nous vraiment celle des jeunes contestataires qui ne savent pas de ce qu'ils parlent?

Politique extérieure

Voyons maintenant ce que doit être notre politique extérieure, en distinguant les divers niveaux d'engagement. Tout d'abord le niveau européen.

Je suis pour part tout à fait favorable aux démarches qui ont été faites par le gouvernement suisse. Le texte de la première déclaration d'intention suisse est excellent, mesuré, précis, sobre. Nous n'avons pas cherché à être opportunistes et nous ne sommes pas amenés, comme aujourd'hui le premier ministre du gouvernement suédois, à revenir en arrière parce que nous n'avons pas cherché à tout prix à démontrer que la neutralité était conciliable avec une adhésion au Marché commun. Car il n'y a pas compatibilité entre notre statut de neutralité et une adhésion complète, totale au Marché commun, car il ne suffit pas que la Suisse proclame sa volonté d'être neutre ; il faut que les autres lui reconnaissent la qualité de neutre. Or, l'Union soviétique n'a pas caché son opinion et depuis fort longtemps. Et les Autrichiens qui, pendant quelque temps avaient peu réfléchi au problème et qui avaient considéré les avertissements soviétiques avec une certaine nonchalance, ont compris, à partir de l'été 1968, que ces avertissements devaient être pris au sérieux.

Quant à nous, c'est à l'égard de l'Europe tout entière que nous devons assumer notre responsabilité de neutre. L'Europe, ce n'est pas seulement Paris, Rome, Bruxelles et même Londres. L'Europe, c'est aussi Varsovie, Prague, Bucarest, c'est Budapest. L'Europe s'étend très loin en

- 9 -

direction de l'Est. Et même si cette Europe a été singulièrement divisée en certaines occasions, les Etats qui la composent n'en ont pas moins une histoire commune à travers laquelle ils ont créé une civilisation "européenne" et non pas seulement "occidentale". L'occupation de Constantinople, la montée des Turcs jusqu'en Hongrie sont des événements que les Européens de l'Europe centrale et de l'Europe occidentale ont ressentis. Sobietzky nous appartient, et bien d'autres hommes d'Etat de l'Europe orientale. Nous n'avons pas, nous autres Suisses, à nous considérer strictement comme des Européens occidentaux. Nous sommes des Européens. Nous devons chercher à participer en tant que neutres au destin de l'Europe de l'Est, de l'Europe socialiste aussi bien que de l'Europe occidentale. Nous avons à l'égard de l'Autriche une responsabilité particulière. Nous n'avons pas le droit de la laisser isolée à l'Est alors que nous pratiquons une neutralité ouverte à l'Ouest. Avec l'Europe socialiste une collaboration s'impose par principe. Peut-être même est-elle possible. Aussi est-il heureux qu'on ait passé à une politique nouvelle sur le plan économique.

Peut-être devrions-nous prendre plus de risques que nous ne l'avons fait et reconsidérer notre position à l'égard de la DDR. Le problème allemand doit être situé dans une dialectique. Jusqu'au début de 1955, il n'était pas absolument exclu d'arriver à une réunification immédiate de l'Allemagne. A partir de 1955, il est devenu de plus en plus clair que cette réunification n'était plus du domaine du possible, pour le moment tout au moins. Par conséquent, il n'y a pas intérêt, il n'y a même pas sagesse politique à ne pas reconnaître la République démocratique allemande, la DDR, de notre point de vue suisse. Car cette reconnaissance

- 10 -

est conforme à notre souci de pratiquer une politique de neutralité indépendante de toute considération idéologique, tout en s'inscrivant dans la tentative d'ouverture à l'Est dans laquelle le chancelier Brandt s'est engagé.

* * *

Ce même problème de la reconnaissance des Etats divisés se pose sur le plan mondial, au niveau du système politique international qu'il s'agit maintenant d'examiner.

Constatons tout d'abord qu'il y a plus d'inconvénients que d'avantages pour notre pays à ne pas reconnaître le Vietnam du Nord et la Corée du Nord. En tant que neutres, nous aurions pu rendre certains services dont l'ensemble du peuple vietnamien, pour ne mentionner que ce peuple, impliqué depuis des années dans une lutte tragique, aurait pu bénéficier. Nous devons maintenant accepter le monde tel qu'il est et avoir une doctrine de la reconnaissance diplomatique qui soit plus souple que celle que nous avons pratiquée dans ces quelques dernières années, en nous répétant sans cesse que la reconnaissance d'un Etat n'implique pas une approbation de son régime, sinon, étant donné la prudence dont nous faisons profession, je crois qu'il y aurait très grand nombre d'Etats avec lesquels nous aurions déjà coupé nos relations. La souplesse diplomatique est une des conditions de l'action diplomatique.

Prenons également le problème des mouvements révolutionnaires, qu'on les appelle Freedom Fighters ou "mouvement de libération". Ces mouvements révolutionnaires, nous les connaissons mal en Suisse. Notre gouvernement ne

peut pas, bien entendu, avoir des contacts avec eux. Mais si nous avons une diplomatie et une politique étrangère qui soient réellement celles d'un peuple intégré, ces contacts peuvent être pris. Ainsi la presse doit poursuivre son travail d'information et même, à mon avis, l'étendre, le développer, l'approfondir, car il y a tout intérêt à ce que la presse d'un pays comme le nôtre, qui fait un travail auquel on accorde de la valeur à l'étranger, donne plus d'information sur ces mouvements oppositionnels, quelle que soit l'orientation politique du pays concerné.

Que la politique étrangère soit l'affaire de tout un peuple devient plus évident encore lorsque nous abordons un problème comme celui de notre admission aux Nations Unies.

Pendant longtemps j'ai pensé que nous devions rester hors de l'ONU. Aujourd'hui je suis arrivé à la conclusion qu'il y avait plus d'avantages que d'inconvénients pour notre pays à devenir membre de l'ONU. L'obstacle principal, nous le connaissons bien, c'est le referendum: à l'heure actuelle, personne ne serait en mesure de prédire quelle en serait l'issue. Le risque politique dans l'état de l'opinion suisse est encore trop élevé et c'est pourquoi, nous devons faire un effort dès aujourd'hui pour orienter mieux l'opinion publique. Il s'agit de montrer que les Nations Unies offrent des ouvertures, des contacts, des possibilités de renforcement de la position de l'Europe, qui ne sont pas du tout proportionnés à l'influence même de la Suisse. L'influence d'un Etat ne se mesure pas uniquement au nombre de ses habitants, encore moins à son produit national brut. Il faut penser à la valeur de la contribution intellectuelle et au rayonnement moral d'un fonctionnaire qui se veut réellement international, à l'ascendant d'un délégué permanent, comme par exemple celui qu'exerce aujourd'hui le chef de la délégation de la Finlande. C'est à travers des hommes que la Suisse peut jouer un rôle et rendre

- 12 -

des services. Elle peut aussi, par les contacts qui sont pris, arriver à surmonter le complexe d'isolement qui est le sien. Enfin, la qualité de membre de l'ONU n'est pas incompatible avec un statut de neutralité. Elle permet même d'intensifier notre participation aux conditions de la neutralité. Il y a d'ailleurs des domaines dans lesquels nous pouvons agir conformément à notre vocation. Pour qui suit les travaux des Nations Unies concernant les "droits de l'homme", ou l'organisation de l'aide lors de catastrophes naturelles ou de "man-made disasters", c'est-à-dire en fait en cas de guerre (guerre civile, troubles intérieurs de caractère international), il devient évident que les Suisses ont une contribution à fournir.

A la condition, bien entendu, que nous sachions créer l'instrument d'une politique. Car, pour ne prendre qu'un exemple dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes, il faut bien constater que nous traînons. Nous sommes en train de discuter en Suisse d'un bataillon de catastrophes, nous en discutons je ne sais depuis combien d'années. Le projet n'est pas si compliqué que cela. L'expérience, nous l'avons. Il y a suffisamment de bataillons du génie qui ont été envoyés à gauche et à droite et suffisamment de troupes de l'armée suisse qui ont été engagées dans les catastrophes naturelles internes pour que nous ayons acquis une certaine expérience. Je ne sais pourquoi on a traîné, et le fait qu'on ait traîné pendant des années a eu des conséquences regrettables si nous comparons les possibilités d'engagement de la Suisse et de sa contribution par rapport à celle de pays scandinaves. Les pays scandinaves ont acquis une grosse expérience. Ils ont fourni des contributions valables que nous aurions

- 13 -

pu apporter également. Notre retard explique certains échecs, certaines aventures, nées dans un grand élan de générosité et conduites par des amateurs. Au Nigeria, pour ne citer qu'un exemple, le CICR n'a pu engager un nombre suffisant de Suisses dûment entraînés pour des opérations de secours.

A propos du CICR, vous me permettez une digression. Le CICR est une institution suisse, composée de citoyens suisses, mais qui n'est pas propriété de la Suisse. Les membres du CICR ont à gérer une institution qui appartient à la communauté des peuples. Il y a toujours, du fait de la pression de l'opinion suisse, un très grand danger de provincialisation ou de nationalisation du CICR. Lorsque l'année dernière, le Comité a été appelé à servir d'intermédiaire "neutre" dans l'affaire de Zerka, je ne vous cacherai pas que j'ai été préoccupé par le danger que pouvait présenter l'utilisation du CICR comme un substitut de notre diplomatie. En effet, les organisations internationales ne sont pas des instruments des politiques nationales. Les Nations Unies ont été peu à peu paralysées précisément parce qu'elles n'ont pas eu les moyens de résister aux pressions nationales, parce qu'elles ont été mises au service des politiques nationales.

Aussi faut-il prendre garde que le CICR ne tombe sous la dépendance d'une ou de plusieurs nations. Son devoir à Zerka était simple: il devait aller prendre contact avec les personnes séquestrées dans les avions et leur porter secours si nécessaire. La négociation sur la libération des otages et sur un éventuel échange d'otages et de prisonniers appartenait aux diplomates. Or, l'opposition entre les intérêts de la communauté suisse, à laquelle j'appartiens, et les responsabilités du Comité international ne m'est jamais apparue aussi éclatante qu'à ce moment-là. Le Comité, en servant d'intermédiaire neutre, risquait de compromettre sa position dans

un pays, Israël, dans lequel il protégeait des Arabes. En se prêtant à une négociation sous la pression d'un petit groupe d'Arabes et en se bornant même à n'être que truchement pour la transmission de conditions, il mettait en cause et en question son crédit moral de l'autre côté, du côté d'Israël, et risquait de ce fait de ne plus pouvoir rendre service aux Arabes qu'il protégeait en Israël. Le gouvernement suisse, lui, préoccupé de la protection des gens qui se trouvaient dans les avions et de celle des otages, cherchait légitimement à s'assurer les services d'une institution capable d'assumer cette protection. Il devait informer, et rassurer, dans la mesure du possible, l'opinion publique. Mais le Comité, dans la mesure même où on publiait ce qu'il faisait en tant que négociateur, compromettait sa position dans le présent et dans l'avenir. Son action devait rester discrète pour être efficace. Cet exemple n'est là que pour nous rappeler que jamais nous ne devons, nous autres Suisses, utiliser le CICR comme un substitut d'une politique étrangère. Nous devons simplement servir la Croix-Rouge d'une manière désintéressée et, dans la mesure où nous la servons, nous travaillons à l'apaisement des esprits et à la paix.

Une dernière remarque sur un des grands thèmes de notre politique étrangère, la coopération avec les pays en voie de développement.

Ce n'est qu'avec une lenteur extrême que l'opinion en Suisse a peu à peu saisi l'importance et la dimension du problème, sans doute parce que celui-ci était constamment abordé dans un réflexe affectif et non pas comme une forme d'engagement politique. La politique étrangère de la Suisse vise, par-delà les inégalités de condition des Etats, à établir des collaborations normales entre peuples et entre nations. C'est un objectif valable et honorable.

- 15 -

Nous n'avons pas à battre notre coulpe devant les péchés du colonialisme. Il est trop tard et l'indignation n'est pas une attitude politique. Nous n'avons pas à offrir notre coeur à des gens qui ne savent qu'en faire. Nous devons plus simplement, plus modestement tenter d'établir des conditions normales de vie et fournir notre contribution à l'humanisation des relations internationales. C'est là qu'est notre devoir qui coïncide avec notre intérêt. Et ce devoir nous devons le remplir non seulement au niveau de l'Etat, par l'aide de l'Etat, par l'aide publique, mais par le truchement du secteur privé. Notre société suisse, si imprégnée de socialisme qu'elle soit, ne peut être considérée comme "socialiste". Il s'agit donc de savoir comment secteur privé et secteur public peuvent coopérer dans ce qui constitue une politique globale de collaboration - sur le plan économique en particulier et sur le plan de l'aide technique - avec des pays en voie de développement.

* * *

En définitive, si nous parvenons, grâce à un consensus retrouvé, à concevoir une politique étrangère qui soit celle du peuple suisse, qui vise à faire vivre notre nation au sein du monde tel qu'il est, nous aurons fourni une contribution valable à la communauté internationale.

Jacques Freymond

Genève, le 29.IV.1971

JF/NAG