

DISCOURS DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
DE SUISSE, LE CONSEILLER FEDERAL PIERRE GRABER,
A LA PREMIERE PHASE DE LA CONFERENCE SUR LA
SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE A HELSINKI
LE 5 JUILLET 1973

Monsieur le Président,

Si nous sommes réunis à Helsinki aujourd'hui, je voudrais rappeler à mon tour que c'est grâce à l'action persévérante du gouvernement finlandais. Si nous sommes heureux d'être ici, c'est grâce à l'accueil généreux de ce pays, de ses Autorités et de ses habitants. Je tiens à exprimer la gratitude de la Suisse pour cette hospitalité ainsi que la sympathie et l'amitié que nous éprouvons pour le peuple finlandais.

La raison qui a amené mon pays à s'associer étroitement aux travaux préparatoires de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, c'est une volonté délibérée de participer d'une manière encore plus directe à la vie de l'Europe, une volonté qui va de pair avec la fidélité à notre politique de neutralité. La neutralité suisse n'est pas l'alibi d'une politique de la chaise vide, de l'indifférence ou du repli sur soi-même. Elle implique au contraire l'esprit de solidarité et de disponibilité. Elle signifie l'ambition de notre pays d'être prêt, en permanence et dans la mesure de ses moyens, à rendre service à la communauté internationale.

Sur le plan européen, la Suisse est déjà associée, plus ou moins étroitement, à l'activité de bon nombre d'organisations régionales. Notre participation à la Conférence de sécurité est le prolongement naturel et logique de cette politique, car tout ce qui touche l'Europe nous touche aussi. Il y a plus de cent cinquante ans, les puissances européennes ont déclaré, en reconnaissant la neutralité de la Suisse, que cette neutralité était "dans les vrais intérêts de l'Europe entière". Bien que cette déclaration fût faite dans des circonstances fort différentes de celles d'aujourd'hui, elle conserve à nos yeux toute sa valeur. C'est pourquoi, venant à Helsinki, nous sommes prêts à donner à cette formule un contenu correspondant aux exigences actuelles.

D'ailleurs, les six mois des Consultations préliminaires à Dipoli ont montré, me semble-t-il, que tous les pays neutres et les pays non-alignés qui y ont participé ont su y jouer le rôle qui leur revient et manifester par des apports originaux leur présence dans le concert européen.

En participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la Suisse ne fait d'ailleurs que continuer une tradition qui remonte déjà au siècle dernier et qui s'est raffermie au lendemain de la première guerre mondiale. C'est à cette époque que mon pays s'est notamment trouvé parmi les premiers à adhérer à la juridiction internationale obligatoire; il a par la suite développé un réseau d'accords bilatéraux de conciliation et d'arbitrage avec un grand nombre d'Etats. Il a par ailleurs contribué activement aux efforts des Etats européens en vue du maintien de la paix et du renforcement de leur coopération au sein d'institutions internationales. Il a enfin participé au relèvement économique et financier d'un continent éprouvé par le premier conflit mondial.

C'était l'époque où les relations internationales étaient dominées par l'alternative "le droit ou la guerre". Dès 1945, c'est plutôt la formule "ni droit, ni guerre" qui caractérise le climat de confrontation dont l'Europe et les Européens ont souffert pendant un quart de siècle.

Depuis peu semblent se multiplier toutefois les signes annonciateurs d'un changement possible de climat. La Suisse a donc décidé de participer à la Conférence. Ce n'est pas seulement pour y rappeler la primauté du droit, c'est aussi en raison de l'intérêt particulier que présente cette Conférence du point de vue du cercle de ses participants, de ses méthodes et de ses objectifs, dont nous souhaitons qu'ils ne soient pas tellement axés sur la solution des problèmes du passé que plutôt sur la préparation de l'avenir.

Si je m'adresse aujourd'hui à mes collègues d'Europe, des Etats-Unis et du Canada, c'est pour deux raisons précises. D'abord pour jeter un rapide coup d'oeil en arrière sur les Consultations préliminaires qui ont ouvert la voie à notre réunion. Le Gouvernement suisse juge satisfaisants le déroulement de ces Consultations, l'atmosphère et l'esprit qui les ont caractérisées. Même si les protagonistes de la sécurité européenne sont les Etats, la poursuite des objectifs de notre Conférence est l'affaire des hommes, de négociateurs qui doivent se connaître et si possible s'apprécier. De ce point de vue, les Consultations de Dipoli ont fourni un apport positif qui, je l'espère, sera également profitable à la Conférence proprement dite, surtout dans sa deuxième phase.

Qu'en est-il du travail effectué à Dipoli, consigné dans les Recommandations finales ? Je puis également dire que ce texte paraît constituer aux yeux de mon Gouvernement une base de travail acceptable. Mais la valeur du document de Dipoli n'est que potentielle; seule la Conférence elle-même dira s'il aura eu une valeur réelle ou non. En effet, l'ensemble de ces recommandations forme un programme d'action à la fois riche et sommaire. Riche par la variété des thèmes abordés, mais pauvre en indications sur la manière dont ces thèmes seront abordés au cours de la Conférence.

Je ne veux pas sous-estimer la volonté politique qui a animé les uns et les autres tout au long des Consultations préliminaires. Toutefois la négociation des recommandations de Dipoli a montré à quel point cette volonté de rechercher un terrain d'entente est encore fragile, assortie de réserves, de restrictions, d'arrière-pensées. Le chemin qui reste à parcourir est encore long si nous voulons aller au-delà de déclarations solennelles dont on sait bien que les mots ne recouvrent pas la même substance, le même sens pour chacun,

si nous voulons que notre programme d'action s'inscrive dans les faits, dans la réalité quotidienne de l'Europe.

Il faudra pour cela une détermination encore plus grande que celle qui a prévalu jusqu'à maintenant. Il faudra aussi savoir concentrer notre effort sur les aspects les plus importants de ce programme : j'appelle aspects les plus importants non pas ceux dont l'examen paraît le plus facile, mais ceux qui ont la relation la plus directe avec les progrès de la sécurité et de la détente en Europe. Aux yeux de mon pays, ce sont avant tout : les mesures servant à améliorer la connaissance réciproque et la confiance entre les personnes et les peuples d'Europe, les principes qui doivent guider les relations entre Etats et les procédés susceptibles d'assurer une meilleure application de ces principes.

Nous devons prendre garde au risque auquel s'exposerait la Conférence, si elle voulait couvrir simultanément et d'une manière égale tous les domaines envisagés lors des Consultations préliminaires; ce serait en effet une entreprise superficielle et artificielle. La vraie détente ne se mesure pas au volume des déclarations d'intention, mais à la qualité des réalisations concrètes, si limitées soient-elles dans un premier temps.

Mon pays défend donc une conception de la Conférence de sécurité qui exclut l'excès d'ambition afin d'assurer un minimum d'efficacité. On se demandera, dans ces conditions, comment le même pays a pu, depuis près de deux ans, militer activement en faveur de l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence d'un projet que l'on taxe volontiers d'ambitieux : je veux parler de notre proposition tendant à l'élaboration d'une méthode pour le règlement pacifique des différends.

Que l'on ne se méprenne pas sur le sens de cette initiative. La Suisse a été mêlée étroitement, au cours de ce siècle, à plusieurs tentatives de mettre sur pied des arrangements multilatéraux concernant le règlement pacifique des différends. Elle sait à quelles difficultés se heurte une telle entreprise. Elle sait aussi quelle patience sera nécessaire jusqu'à ce que l'Europe se voie dotée d'un système agréé par tous et qui fonctionne à la satisfaction de chacun.

En revanche, il est certain que, si les Etats participants à la Conférence de sécurité font l'effort d'examiner la mise en place d'un tel mécanisme, ils manifesteront du même coup cette volonté politique que nous estimons indispensable à la réussite de la Conférence. Par réussite, j'entends une conférence qui, faute de pouvoir changer du jour au lendemain la situation en Europe, laisserait au moins la porte entrouverte à des progrès futurs en direction d'une véritable sécurité. Sans quoi, elle se bornerait à consacrer un présent encore fortement tributaire du passé. Elle ne ferait qu'illustrer une ère de détente passagère, sans même avoir tenté de la rendre durable.

Comme bien d'autres documents internationaux existants, le document final de la Conférence de sécurité contiendra sans doute l'engagement de tous les Etats participants de renoncer à la menace ou à l'emploi de la force dans leurs relations mutuelles. Toutefois, un tel engagement ne saurait à lui seul fournir la garantie d'une sécurité accrue. Réaffirmer un principe universellement admis du droit international est une chose; tenter d'en assurer l'application en est une autre, tout aussi importante. C'est pourquoi mon pays présentera le moment venu, sous forme d'un projet de convention, une proposition visant à donner un contenu concret au principe de la renonciation à la force.

Le complément logique et nécessaire de ce principe réside dans la création d'un mécanisme de règlement pacifique des différends. Tous les Etats représentés ici reconnaissent, j'en suis sûr, l'existence de divers modes de règlement et se sont engagés à y recourir pour la solution de leurs différends. Ce serait encore mieux, et plus significatif pour la sécurité de l'Europe, s'ils s'engageaient par avance, à recourir à un mécanisme pré-établi qu'ils auraient fixé eux-mêmes d'un commun accord et dans le plein exercice de leur souveraineté.

Pour être efficace, taillé à la mesure de l'Europe et pour embrasser dans toute leur diversité les problèmes existants ou qui peuvent surgir entre les Etats, ce mécanisme devrait à nos yeux combiner deux procédures distinctes : l'une, de caractère arbitral, pour les conflits dont la solution doit être recherchée dans l'application ou l'interprétation du droit en vigueur; l'autre, fondée sur l'enquête, la conciliation et la médiation, pour les conflits qui ne peuvent pas être résolus à la lumière du droit en vigueur. En s'efforçant de mettre sur pied un tel mécanisme, les participants à la Conférence prouveraient ainsi qu'ils désirent réellement préparer la voie à une nouvelle conception des rapports entre Etats dans les affaires européennes.

De la même manière, mon Gouvernement estime qu'il faudra explorer des domaines nouveaux pour améliorer non seulement les relations entre les Etats, mais aussi et surtout les relations humaines. En effet, si les progrès de la détente et de la sécurité ne sont pas également ressentis au niveau des individus, la Conférence n'aura servi qu'à rendre ces notions encore plus abstraites qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Proclamer la détente ne suffit pas, il faut l'organiser en s'efforçant de tenir compte des aspirations de plus de

cinq cents millions d'Européens, particulièrement de celles d'une jeune génération de plus en plus curieuse et avide de contacts, de voyages, de connaissance d'autrui. Le jugement que ceux-ci porteront sur la Conférence de sécurité tiendra dans la réponse à une seule et unique question : l'Europe est-elle ou non aussi cloisonnée qu'auparavant?

Enfin, tout en espérant que la Conférence favorisera une plus grande ouverture des pays européens les uns vers les autres en ce qui concerne les mouvements de personnes, la Suisse, fidèle à sa tradition libérale en matière d'échanges, souhaite également que se développent et s'assouplissent les échanges de biens et de services. Les obstacles à cet égard sont encore considérables, mais là aussi, nous estimons que la Conférence peut fournir l'occasion de faire un pas en avant.

J'ai évoqué tout à l'heure le résultat visible des Consultations préliminaires, soit le recueil des Recommandations finales. Qu'en sera-t-il du résultat visible de la Conférence proprement dite, c'est-à-dire du document issu de la deuxième phase de ses travaux ? Il n'est pas trop tôt pour avoir des idées à ce sujet, en tout cas pour savoir ce que ce document ne devrait pas être. De l'avis du Gouvernement suisse, il serait parfaitement vain que l'on se contentât d'un simple agrandissement photographique du texte de Dipoli. Il ne s'agit pas de trouver de nouvelles variations sur le thème "qu'allons-nous faire ?", mais bel et bien de répondre cette fois-ci à la question "comment allons-nous le faire"?. Nous savons que, dans bien des cas, la réponse ne sera pas facile. Ce n'est pas une raison pour essayer de l'éluder, en dissimulant des divergences de vues dont chacun sait qu'elles sont parfois difficilement surmontables. A un document final qui baignerait dans la grisaille et la pénombre, la Suisse préférerait de beaucoup un document qui ferait ressortir des zones d'ombre peut-être, mais aussi des zones de

-9-

lumière. Un constat de désaccord dressé dans un esprit constructif vaudra toujours mieux qu'un accord factice et de pure forme, générateur d'illusions et de malentendus. En un mot, le travail de la deuxième phase de la Conférence doit être de clarifier les problèmes, non de chercher à les masquer, faute de pouvoir les résoudre.

Plus que sur un véritable équilibre, la paix dont bénéficie l'Europe depuis bientôt trente ans est fondée sur la crainte de modifier cet équilibre. Comment bâtir la sécurité et la coopération sur une base aussi fragile ? Ce que nous devons entreprendre ici, c'est de substituer à un développement accidentel et subi l'acte d'une volonté commune, positive et résolue. Par le biais de la Conférence, nous devons essayer de retrouver, aux sources du génie européen, le sentiment d'appartenir à une communauté de destin et le souffle qui transcende les divisions idéologiques. Nous devons apprendre à vivre ensemble dans un esprit de tolérance et de dialogue. Nous devons enfin nous enrichir de nos diversités, briser la méfiance et la crainte et nous estimer mutuellement pour ce que nous sommes.

A cet égard, mon pays a l'intention de jouer le rôle que l'on peut attendre de lui. Il sait que l'évolution qu'il souhaite prendra du temps, car elle doit s'inscrire dans la durée. C'est donc aussi dans une perspective à long terme que la Suisse se met au service de l'entreprise commune.

L'Europe du dialogue retrouvé à laquelle nous aspirons ne doit toutefois pas oublier ses responsabilités à l'échelle universelle. S'il est bon que les pays européens s'ouvrent les uns aux autres, il est tout aussi nécessaire qu'ils restent ouverts sur le monde extérieur, car l'Europe ne saurait trouver en elle-même sa propre fin, pas plus d'ailleurs que la Conférence que nous abordons ici.
