

16. Juni 1975

Mündliche Beantwortung (*-Geschäft)
(Nr.12 237) Interpellation Hofer-Bern vom 13. Dezember 1974 be-
treffend Internationale Lage

Politisches Departement. Antrag vom 12. Juni 1975

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Interpellation Hofer-Bern wird genehmigt
(s. Beilage).

Protokollauszug an:

- EPD 6 zum Vollzug
- BK 5 (Hb, Br, Sa, AS, AP) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schmitt

Réponse verbale

Conseil National291. (12237) I Hofer - Berne - 13 décembre 1974SITUATION INTERNATIONALE

Le monde est entré dans une nouvelle phase d'aggravation des conflits politiques et économiques. Un nouveau genre de guerre froide a éclaté; son théâtre n'est pas seulement les Nations Unies, mais aussi les organisations spécialisées de l'ONU, dont notre pays fait partie. Une pression politique et un chantage économique s'exercent en premier lieu sur les pays du monde occidental auxquels la Suisse appartient en raison de sa situation géographique, de ses traditions idéologiques et de sa structure politique.

Comment le Conseil fédéral apprécie-t-il la situation et les intérêts de la Suisse dans cette situation d'antagonismes déclarés ?

Cosignataires :

Akeret, Auer, Augsburger, Barchi, Baumann, Carruzzo, Dürrenmatt, Lehner, Marthaler, Masoni, Meyer Hans Rudolf, Oehler, Primborgne, Ribl, Rubi, Schnyder, Tschumi, Ueltschi, Weber-Schwyz, Welter. (20).

LA SUISSE FACE AUX BOULEVERSEMENTS DE L'EQUILIBRE
MONDIAL

Réponse à l'interpellation du Conseiller National

Walther Hofer

- Table des matières -

Page

1	Chapitre I (Introduction) : <u>Un nouvel ordre mondial</u>
2	Chapitre II : <u>Quelques données de base :</u>
2	a) relations USA-URSS
3	b) indépendance des peuples d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine
3	c) vulnérabilité du système économique occidental
4	- de l'interdépendance
6	Chapitre III: <u>Caractéristiques du monde actuel</u> - une revendication politique
7	Chapitre IV : <u>Politisation des organisations internationale</u>
9	Chapitre V : <u>Dialogue entre pays industrialisés et pays en développement</u>

Page

13	Chapitre VI : <u>La crise Occidentale et les rapports Est-Ouest</u>
13	- problèmes d'ordre économique
15	- problèmes d'ordre politique
19	- CSCE
20	- TNP
21	Résumé de l'exposé
23	Chapitre VII : <u>Position de la Suisse</u>
23	- une image pas toujours idyllique
24	- menaces d'isolement :
25	- au sein des nations occidentales
26	- à l'égard du Tiers-Monde
27	Conclusion : pour une ouverture
28	- appel à l'opinion

LA SUISSE FACE AUX BOULEVERSEMENTS DE L'EQUILIBRE
MONDIAL

Réponse à l'interpellation du Conseiller National
Walther Hofer

- R E S U M E -

1. L'interpellation offre au Conseil fédéral l'occasion bienvenue d'exposer la situation de la Suisse dans le cadre du nouvel aménagement des structures et des rapports de force qui est en train de s'opérer. Une analyse lucide et dépassionnée de la réalité internationale s'impose.
2. Celle-ci se caractérise notamment par la relation de partenaires-adversaires entre les Etats-Unis et l'URSS, la revendication pour une nouvelle répartition du pouvoir politique et économique des pays du Tiers-Monde, enfin la vulnérabilité de l'Occident. Il en résulte une interdépendance dans tous les domaines et une multipolarisation, fonction de la diversité des centres de décision et des intérêts. Il est normal que la société internationale s'élargisse et tienne compte des besoins et des conceptions de ses nouveaux membres. Ce doit être le cas par exemple aux Nations-Unies, et dans les institutions spécialisées auxquelles on ne saurait refuser de traiter d'affaires politiques, à condition d'éviter les excès et de ne pas compromettre l'examen des problèmes techniques. C'est la ligne que défend la Suisse, qui n'entend pas rester à l'écart des questions cruciales dont s'occupe la Communauté internationale, comme vient de le confirmer,

- 2 -

à la tribune de l'OCDE, le Chef du Département Fédéral de l'Economie Publique.

3. Si en soi, l'idée d'un nécessaire ajustement des structures n'est pas nouvelle, les conditions dans lesquelles il s'agit de l'opérer ont changé. Le dialogue entre pays industrialisés et pays en développement est désormais plus équilibré, ainsi qu'en témoigne la question du pétrole: les pays exportateurs ont d'abord tenté de tirer avantage d'un rapport de force qui leur était devenu favorable; puis ils ont recherché le dialogue, car la confrontation aurait pu leur être dommageable en fin de compte. Il n'en va pas différemment dans le domaine politique, à l'ONU, où le même effet régulateur se manifeste que dans le secteur de l'énergie. Ce qui est requis, en vue du dialogue qui se prépare sur ce sujet, c'est une analyse renouvelée et objective de la situation, englobant le pétrole et les autres produits de base, denrées alimentaires ou métaux.

La situation de crise ainsi décrite est apparue au grand jour. On savait les pays en développement dépendant des pays développés; le rapport inverse n'apparaît que maintenant, au moment où le système économique occidental se dérègle sous l'effet de l'inflation et du chômage. L'Occident doit encore répondre simultanément aux demandes du Tiers-Monde et à la récession. Cette crise économique s'accompagne aussi d'une modification du contexte politique international.

4. Les circonstances dans lesquelles les Etats-Unis ont dû se retirer de l'Asie du Sud-Est ont affecté leurs relations avec l'URSS, la Chine et l'Europe Occidentale. On s'interroge sur la crédibilité de la garantie américaine. Cependant, la détente demeure à l'ordre du jour en Europe, bien que l'incertitude générale ne contribue guère à assouplir les positions et à faire

progresser les négociations SALT ou MBFR. En revanche, la CSCE semble sur la bonne voie. Mais une authentique sécurité suppose un allègement des concentrations militaires de sorte que chacun se sente vraiment à l'abri de la menace. Cette même exigence se retrouve par exemple dans la question de la non-prolifération des armes nucléaires. La Suisse peut adhérer au TNP malgré ses imperfections: elle doit le faire sous peine de nouvelles discriminations.

5. La Suisse est touchée par tous ces problèmes. Or, elle offre une image pas toujours idyllique aux yeux des peuples du Tiers-Monde. On lui reproche d'abuser du secret bancaire tout en se contentant d'apporter une contribution minimum à l'aide publique au développement. Notre attachement aux vertus de liberté, de démocratie et de neutralité ne nous préserve plus des courants qui agitent le vaste monde. La contestation politique touche désormais également le domaine économique, et la Suisse apparaît un pays comme les autres, qui s'efforce de défendre ses intérêts nationaux - ce qui n'est nullement incompatible avec la neutralité, ainsi qu'en témoigne notre adhésion à l'AIE. Nous devons continuer à expliquer notre position, mais songer aussi à des adaptations; la crédibilité de nos idéaux exige de notre part un effort renouvelé d'imagination et de générosité.

6. Car nous courons le risque d'être isolés. Par rapport à nos partenaires d'Europe Occidentale, qui ont tendance à délibérer de ces problèmes en petits cercles, hors de notre présence, bien que nous ayons exprimé notre solidarité par des gestes concrets, par exemple dans des organisations internationales comme l'OCDE. Par rapport aux pays non-alignés - et nous n'y échapperons que par une action soutenue de solidarité. Nous avons avec ces pays un point commun qui doit contribuer à nous rapprocher d'eux: nous sommes aussi jaloux qu'eux de notre indépendance et de notre originalité nationale.

Mais nous devons être présents dans les forums internationaux faute de quoi nous serions écartés de décisions dont dépend notre survie. Notre politique de présence doit être poursuivie avec d'autant plus de vigueur que nos moyens sont limités. Aussi ne devons-nous pas accepter de suivre l'avis de ceux qui, en Suisse même, voudraient se replier sur eux-mêmes et se retirer du monde. Au contraire, ce qu'il y a de meilleur dans les traditions et la structure de notre pays doit nous conduire à offrir au monde un engagement désintéressé, dans toute la mesure de nos moyens. Vu la responsabilité sans pareille au monde qui pèse sur le peuple suisse en matière de politique extérieure, une information complète du Parlement et de l'opinion est requise; le Conseil fédéral est déterminé à poursuivre sa politique en l'occurrence et à informer aussi largement que possible le Parlement ou ses commissions. L'opinion publique doit aussi être en mesure d'apprécier les événements dans une juste perspective. Se détourner de la vie internationale serait pour la Suisse comme le début d'un processus de démission.

C'est pourquoi le Conseil fédéral lance un appel au Parlement et à l'opinion - pour qu'elle fasse l'effort de comprendre le formidable enjeu de la partie qui se joue actuellement sur la scène internationale, pour qu'elle s'ouvre sans crainte sur le monde et qu'elle l'aide à défendre la place de la Suisse, ses valeurs propres et ses intérêts légitimes.

LA SUISSE FACE AUX BOULEVERSEMENTS DE L'EQUILIBRE
MONDIAL

Réponse à l'interpellation du Conseiller National

Walther Hofer

I. UN NOUVEL ORDRE MONDIAL

Introduction

Depuis la guerre d'octobre 1973, le phénomène d'accélération qui caractérise aujourd'hui les relations internationales a acquis un rythme si précipité que les notions fondamentales sur lesquelles reposait l'équilibre du monde s'en sont trouvées remises en question. L'évolution latente des divers problèmes qui retenaient l'attention de quelques rares experts, s'est subitement traduite en une explosion affectant la vie quotidienne même des plus indifférents. Un nouvel aménagement des structures et des rapports de puissance sur le plan mondial est, ni plus ni moins, en train de s'opérer sous nos yeux. L'interpellation de M. le Conseiller National Hofer vient donc à son heure : elle offre au Conseil fédéral l'occasion bienvenue de faire le point en essayant de tracer les lignes de force qui inspirent son action dans un monde en pleine mutation. Tout d'abord je m'attacherai à dégager les causes des événements actuels; puis, j'analyserai certaines caractéristiques des temps que nous vivons, avant de définir la situation de la Suisse face à ces développements.

Il convient d'aborder ces problèmes avec réalisme et de s'interdire toute idée préconçue. Seul un examen patient et objectif de la situation permettra d'en saisir toute la complexité, les enchevêtrements et la subtilité. Les nouvelles données qui conditionnent aujourd'hui la politique extérieure requièrent une analyse lucide et surtout, dépassionnée, de la réalité internationale.

II. QUELQUES DONNEES DE BASE

Si l'on prend comme point de départ la fin de la deuxième guerre mondiale, on constate que la période ainsi parcourue est caractérisée par trois facteurs principaux :

- a) les relations entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique ont passé lentement d'un état de confrontation à la fois politique, militaire, idéologique et économique à ce mélange ambigu de coopération et de rivalité que M. Kissinger a appelé un jour une relation de partenaires-adversaires. En raison de leur dimension, des richesses contenues dans leur sol, enfin, de leur puissance, les deux Grands ont des intérêts à la fois antagonistes et complémentaires à faire valoir et qui les ont conduits à exercer parfois en commun des responsabilités particulières sur la scène internationale.

D'aucuns n'hésitent pas à dénoncer là une tendance à l'hégémonie, voire même une tentative d'imposer un condominium.

b) parallèlement à l'évolution planétaire des rapports entre Russes et Américains, les peuples d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine ont accédé à l'indépendance politique en prenant de plus en plus conscience de leur nombre, de leur force mais en même temps de leur pauvreté. Porteurs de hautes traditions nationales et souvent héritiers de civilisations prestigieuses, ces Etats, assaillis de tout temps par des problèmes vitaux élémentaires, en viennent maintenant à revendiquer une nouvelle répartition des richesses produites dans le monde, afin d'être mieux en mesure de faire face aux problèmes gigantesques auxquels leurs peuples sont confrontés;

c) enfin, et simultanément, les pays développés, qui avaient connu une prospérité sans pareille depuis plus de vingt ans, découvrent aujourd'hui et la vulnérabilité de leur système économique et les conséquences de la consommation désordonnée des produits naturels, matières premières et énergie, à laquelle ils se sont livrés sans égard ni pour les plus démunis, ni pour l'épuisement des ressources naturelles, ni non plus pour les atteintes causées à l'environnement.

Les véritables dimensions des relations internationales d'aujourd'hui, telles que je viens de les exposer brièvement, voilà ce que le Conseil Fédéral entend par "la nouvelle situation" que mentionne le rapport de gestion 1974 et qui fait l'objet d'une des questions de M. Hofer. Il faut ajouter à cela que la corrélation des problèmes, l'imbrication des crises et des besoins ont dans le même temps mis au grand jour l'interdépendance reliant tous les peuples et les Etats du globe. Les Super-Puissances dépendent en effet l'une de l'autre si elles veulent éviter un affrontement suicidaire et si elles veulent mettre en valeur leur territoire et leurs ressources; les pays développés dépendent des approvisionnements et marchés du Tiers-Monde, notamment pour certaines matières premières; ce dernier, à son tour, dépend de la technologie, des capitaux et aussi des produits alimentaires des pays industrialisés. Ceux-ci ont, en outre, un intérêt à la fois humain et politique à la résorption de la famine, de la maladie et de la misère dont souffrent les pays en développement, lesquels ne parviendront à maîtriser peu à peu ces fléaux que par un large apport d'assistance technique, de capitaux et de biens d'équipement des pays qui, eux, les ont déjà surmontés.

Ainsi perçue, l'interdépendance nous amène à remarquer l'émergence d'une pluralité de centres de décisions en fonction de la diversité des intérêts de chaque Etat ou groupe d'Etats. Cette multipolarisation est en elle-même un facteur plutôt positif. Elle permet en effet d'atténuer la concentration excessive des pouvoirs et de desserrer ainsi l'étau des blocs antagonistes. Grâce à quoi il n'est plus interdit d'espérer que, lorsqu'il aura franchi la phase de transition assez houleuse qu'il traverse aujourd'hui, le monde parviendra, peu à peu, à se stabiliser dans le cadre d'un ordre plus équitable. Ce qui est certain en tout cas, c'est que l'instauration d'un équilibre durable et bénéfique suppose une répartition plus égale des pouvoirs de décision.

III. CARACTERISTIQUES DU MONDE ACTUEL

Il faut avant tout partir de l'idée que la revendication des Etats nouveaux porte sur bien davantage que sur une simple redistribution du pouvoir économique. Elle est, par essence, politique. En effet, si la plupart des aspects de la vie internationale sont de plus en plus remis en cause, c'est parce que, pour une bonne part, l'Histoire s'est élaborée en dehors de ceux qui, jadis simples objets, sont devenus à présent ses sujets les plus nombreux. Il est donc normal que la société internationale, dans le processus d'élargissement où elle se trouve engagée, doive tenir compte des besoins et des conceptions de ses nouveaux membres.

IV. POLITISATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Parler, dans ce contexte, d'une "politisation" des organisations internationales n'est pas tout à fait exact. Toutes les organisations internationales sont en effet d'une certaine façon politiques, puisque elles sont composées d'Etat souverains. Certes, la plupart d'entre elles, et notamment les institutions spécialisées des Nations Unies, se sont vu assigner par leur constitution des tâches précises dans les domaines économique, social, de la santé publique, de l'éducation, des télécommunications, etc... Mais les problèmes de ce genre ne sauraient être débattus d'une manière abstraite, car ils sont étroitement liés au cours des événements de la vie internationale. Ils plongent donc leurs racines dans le politique. De surcroît, dans les institutions spécialisées, le domaine technique particulier à chacune d'elle se laisse difficilement dissocier du contexte politique dans lequel il s'insère.

Au demeurant, les institutions spécialisées sont appelées, dans le cadre de leurs attributions, à se prononcer sur des questions politiques. Il en va ainsi des demandes

d'admission comme membre ou comme observateur présentées par des Etats ou des entités dont le statut juridique international fait l'objet de contestations. Il est aussi conforme à la mission de ces organisations d'examiner si leurs membres s'acquittent des obligations qu'ils ont souscrites en vertu des statuts. On ne saurait donc refuser à des organisations internationales telles que les institutions spécialisées de l'ONU la compétence de traiter de problèmes politiques.

Ce que nous devons en revanche déplorer, c'est de voir les débats politiques, si important que puisse être leur sujet, prendre trop souvent une place excessive, pour ne pas dire insupportable, par rapport aux activités spécifiques de l'organisation, au point d'entraver son action. Il faut également regretter que l'on aborde trop souvent un problème principalement sous son angle politique, ce qui a pour résultat d'accentuer les divisions.

La Suisse, pour ce qui la concerne, s'efforce d'éviter la politisation abusive des débats, ou, tout au moins, d'en limer les aspérités. Quoi qu'il en soit, dans les organisations dont il est membre, il est évident que notre pays ne peut rester à l'écart des questions cruciales qui confrontent la communauté internationale. Son image dans le monde se trouverait ternie si, au nom de nos valeurs politiques traditionnelles, ses représentants en venaient à refuser de participer aux grands débats de notre temps.

V. DIALOGUE ENTRE PAYS INDUSTRIALISES ET
PAYS EN DEVELOPPEMENT

Déjà, dans le cadre d'institutions comme le GATT, l'OCDE, la CNUCED ou l'ONUDI, la Suisse a saisi chaque occasion pour exposer patiemment la position de notre pays et sa conception du dialogue engagé entre les différentes catégories d'Etats. Lors de la dernière réunion ministérielle de l'OCDE, le Chef du Département de l'Economie publique déclarait au nom du Conseil Fédéral qu'une "conception nouvelle des relations économiques internationales devra nécessairement être élaborée. Celle-ci devra prendre en considération le degré élevé d'interdépendance entre les économies et les intérêts largement convergents de tous les pays - qu'ils soient développés ou en développement, producteurs ou consommateurs de matières premières ou de pétrole... Nous devons admettre qu'il ne peut plus s'agir de limiter nos efforts à défendre les structures économiques existantes. Nous devons, au contraire, nous apprêter à participer à l'élaboration des réadaptations nécessaires, et ceci aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan extérieur."

Ces préoccupations ne sont elles-même pas nouvelles. Mais ce qui a changé, ce sont les conditions du dialogue, désormais plus équilibré, entre pays développés et pays en développement.

Ainsi, pour prendre un exemple présent dans tous les esprits, il était inévitable que les pays exportateurs de pétrole aient tout d'abord cherché à tirer un bénéfice tactique d'un rapport de force qui leur était momentanément favorable, du fait de la dépendance des Etats industrialisés. Mais cet avantage ne pouvait être poussé trop loin, en raison même de la dépendance où, nous l'avons dit, se trouvent aussi les pays producteurs à l'égard du "Know-how" et des biens d'équipement provenant des pays développés, voire même, pour certains des pays exportateurs, à l'égard du circuit financier des pays industrialisés pour y placer les excédents de leur revenu pétrolier.

D'où la recherche d'un dialogue, qui est petit à petit apparu comme indispensable. Chaque côté a maintenant abattu ses cartes, ce qui a donné un tour plus vif, mais aussi plus ouvert et plus franc au dialogue. Sans qu'il soit possible de l'écarter entièrement, la menace de confrontation paraît se dissiper peu à peu. Les partenaires semblent avoir en tout cas compris, comme c'était leur intérêt de le faire, que chacun d'eux disposait certes de moyens de pression sur les autres, mais que tout abus serait dommageable, à commencer pour la partie qui voudrait pousser trop loin ses avantages. Si l'on veut un exemple dans le domaine politique, on prendra, pour vérifier ce point, ce qui s'est passé à l'ONU, à propos de quoi d'ailleurs M. Hofer désire être renseigné.

Hier dominée par les Etats-Unis, qui pouvaient compter sur une majorité assurée, l'Assemblée est gouvernée aujourd'hui par les votes de la masse des Etats nouveaux. Mais ceux-ci s'aperçoivent peu à peu qu'à force de voter des résolutions proprement inapplicables, c'est l'organisation elle-même qui se trouve dévalorisée, ce qui diminue son efficacité et dessert leurs intérêts.

Le même effet régulateur commence aussi, semble-t-il, à se manifester dans le domaine de l'énergie, où les risques de confrontation, qui existaient il y a un an et que nous avons dénoncés, paraissent s'estomper, chaque partie se concentrant maintenant sur la préparation d'une conférence au contenu aussi concret que possible. Ainsi, peut-on espérer que la communauté internationale, loin de se diriger vers un affrontement, s'oriente au contraire, pas à pas, vers un véritable dialogue entre partenaires plus égaux et également responsables.

C'est pourquoi il est urgent pour les uns et les autres de procéder à une analyse renouvelée et objective de la situation. Ce qu'il faut commencer par mettre clairement en évidence, ce sont les intérêts convergents des pays en dévelop-

pement et des pays industriels. C'est le meilleur moyen de créer d'emblée le climat de confiance indispensable. Ce qui est vrai pour le pétrole l'est tout autant pour d'autres produits de base, pour les denrées alimentaires ou les métaux, par exemple. Nous avons tous intérêt à stabiliser les cours et les flux des matières premières, et à agir en conséquence. Heureusement, il convient de le relever, dans chacun des camps en présence, les positions sont devenues moins monolithiques, ce qui devrait faciliter l'élaboration de compromis ou du moins de solutions acceptables aux uns et aux autres. Cette fluidité dans les relations entre Etats ou groupes d'Etats dont les fronts s'assouplissent, est en effet un facteur supplémentaire de modération. J'ai ainsi répondu à la question de M. Hofer relative aux relations Nord-Sud et au dialogue sur les matières premières.

VI LA CRISE OCCIDENTALE ET LES RAPPORTS

EST-OUEST

La situation de crise mondiale dont je viens d'esquisser les principaux éléments n'est en soi pas nouvelle. Mais, latente depuis quelque temps, elle est soudain apparue au grand jour. Si l'un des volets de l'interdépendance, à savoir l'état de dénuement et de besoin du Tiers-Monde par rapport aux pays développés, était depuis longtemps une évidence admise par tous, l'autre panneau du diptyque, soit la dépendance où se trouvent les Etats industrialisés à l'égard des marchés et débouchés des pays en développement, n'est apparu que récemment au niveau de la conscience internationale. La vigueur avec laquelle, en automne 1973, les Etats exportateurs de pétrole ont joué de leur arme,

dans le but d'obtenir un renversement en leur faveur des termes de l'échange, a accéléré cette prise de conscience. Il en est résulté pour le monde occidental un choc d'autant plus violent qu'il coïncidait avec la plus grave crise de structure que l'Occident ait connu depuis une génération.

Contesté ainsi de l'extérieur, le système économique et financier sur lequel s'est fondée la prospérité des nations développées à économie de marché, se dérègle également au dedans. Déjà miné par l'inflation et les excédents de liquidités internationales, le système est aujourd'hui atteint de plein fouet par le chômage et le désordre monétaire. Il n'est dès lors plus niable que ce système, dont nous avons si longtemps profité, a besoin d'être amendé, aussi bien pour répondre aux besoins de la zone développée elle-même que pour relever le défi des pays extérieurs à cette zone. Mais le temps presse, car, tandis que s'élève la réclamation des peuples qui ont faim, le monde des mieux lotis subit une dangereuse récession. On se trouve là en présence non d'un rapport de causalité, mais d'une de ces rencontres dont l'histoire est coutumière : on ne saurait en justice imputer, en effet, au Tiers-Monde la responsabilité initiale de l'inflation ni celle du déséquilibre des balances des paiements ou celles des mouvements erratiques du cours des devises. Il faut reconnaître cependant que certains de ces pays ont contribué, par leur attitude, à détériorer la situation économique internationale, au détriment notamment des Etats en développement les plus fragiles.

Mais aux problèmes d'ordre économique s'ajoutent d'autres préoccupations d'ordre politique. Affaiblis par la crise sociale et le ralentissement de l'économie, les pays occidentaux doivent ajuster leur politique étrangère aux modifications de l'équilibre international, non seulement par rapport au Tiers-Monde, mais également dans le contexte des relations Est-Ouest.

Les événements de ces derniers mois ont affecté en effet aussi bien les relations existant entre les plus grands Etats du monde - le fameux triangle USA-URSS-Chine - que les rapports de l'Europe Occidentale avec chacune de ces puissances.

Le retrait des Etats-Unis de l'Asie du Sud-Est, virtuellement décidé lors de la conclusion des Accords de Paris, il y a plus de deux ans, s'est effectué ce printemps dans des conditions telles qu'elles ont soulevé l'inquiétude de tous les alliés et partenaires des Etats-Unis à travers le monde.

En effet, les circonstances qui l'ont accompagné ont conduit de nombreux gouvernements, en Asie, mais aussi en Europe, à s'interroger sur la capacité, et plus encore, sur la volonté des Etats-Unis de remplir leurs obligations découlant de traités et pactes de défense mutuelle.

En réalité, depuis lors, les Etats-Unis n'ont cessé de réaffirmer qu'ils respecteraient leurs engagements. De plus, au Vietnam leurs intérêts nationaux n'étaient pas vitalement en cause : l'"intervalle décent" qu'ils avaient voulu ménager à un régime principalement axé sur l'Amérique, loin de lui permettre de se consolider, avait révélé des faiblesses qui ne pouvaient qu'entraîner sa chute sous l'effet de la poussée des armées du Nord. Désormais, Hanoi exerce une influence prépondérante sur toute la péninsule, tout en essayant de soustraire cette région à l'appétit des trois Super-Grands. La question de savoir si elle y parviendra reste ouverte. De même, au Cambodge, la présence américaine ne répondait pas à un impératif essentiel des Etats-Unis; elle n'était qu'une conséquence de leur engagement au Vietnam. En revanche, la Corée constitue un tout autre enjeu, et il n'y a pas lieu de penser que les Etats-Unis y renonceraient; les situations ne sont guère comparables.

Le dégagement américain de l'Asie continentale a laissé face à face la Chine, qui redoute d'être encerclée, et l'URSS, qui consolide ses positions. La poursuite du dialogue sino-américain revêt de ce fait une importance accrue tant à Washington qu'à Pékin. De leur côté les autres pays asiatiques liés aux USA sembleraient cependant enclins à adopter une attitude plus neutraliste. Il n'est jusqu'au Japon où l'idée d'une politique extérieure moins inhibée ne gagne du terrain. Mais il serait faux

de croire que, pour les USA, leur départ d'Asie du Sud-Est signifie la fin de toute présence dans cette partie du globe. La défense du Pacifique demeure essentielle à la sécurité des Etats-Unis. Tout au plus, l'Amérique va-t-elle se concentrer désormais sur les points qu'elle juge absolument nécessaires à ses intérêts.

Il en ira naturellement de même dans d'autres régions, ainsi au Proche-Orient, ainsi en Europe, zones devenues prioritaires dans la politique étrangère du Président Ford.

Au Proche-Orient, la recherche de la paix va sans doute connaître une nouvelle impulsion. Tirant les leçons de leur échec à obtenir à eux seuls un nouvel accord de dégagement, les USA ont davantage associé l'URSS à leurs nouveaux efforts, placés sous le signe de la Conférence de Genève. Cependant, les perspectives d'un règlement des problèmes de cette région, si elles s'améliorent, n'autorisent pas encore l'espoir qu'une paix juste et durable s'établira prochainement en Méditerranée orientale.

L'Europe, où la détente demeure à l'ordre du jour, n'échappe pas aux répercussions des événements que je viens d'évoquer. L'incertitude qui pèse sur les intentions des deux Super-Grands y suscite un sentiment d'inconfort et même d'inquiétude. C'est un fait que l'Europe se sent inquiète. L'équilibre stratégi-

que actuel, garant de sa stabilité, n'est-il pas subtilement remis en cause ? L'Europe occidentale est atteinte, dans sa substance, par la crise économique que j'ai décrite, mais aussi par les conséquences d'ordre social qui en découlent. Elle s'interroge : n'est-on pas en train de la tourner par le Sud ? Sachant qu'elle est hors d'état d'assumer elle-même sa propre sécurité, elle voudrait être sûre de la volonté des Etats-Unis de la défendre jusqu'au bout, comme les plus hautes autorités de Washington ne cessent de le lui garantir. De telles assurances atténueraient les craintes qu'elle pourrait avoir que, dans l'autre camp, certains ne soient tentés de mettre à profit son affaiblissement actuel.

Jusqu'ici, cependant, l'Union Soviétique et l'Europe orientale ne se sont pas départies d'une certaine réserve. Il se peut qu'elles redoutent qu'un réflexe de peur ne vienne compromettre le dialogue en cours entre les parties de notre continent. Mais ces questions que l'on se pose ne contribuent guère à l'assouplissement des positions en présence.

En effet, les grandes négociations entreprises en vue d'abaisser le niveau des tensions militaires, comme les SALT ou la Réduction des Forces, ont pris du retard sur les prévisions. Elles butent sur des obstacles techniques, sans aucun doute, mais l'on est en droit de se demander si la volonté politique

d'aboutir est aussi affirmée aujourd'hui que jadis. Dans le même temps, les Super-Puissances continuent à perfectionner et à garnir leur arsenal tout en affinant leur doctrines stratégiques.

Le renforcement continu des potentiels militaires (effectifs et armements) en cours dans les principales zones névralgiques du monde, affecte au premier chef le coeur même du continent européen.

En revanche, il semble bien que la Conférence sur la Sécurité et la Coopération soit en passe de s'achever. La phase actuelle des pourparlers est trop délicate et trop mouvante pour que je puisse entrer dans les détails ou même porter un jugement d'ensemble sur la Conférence. Cela dit, il est bien entendu que nous continuerons à renseigner les commissions parlementaires, et le Parlement lui-même, s'il le veut, comme nous l'avons toujours fait.

C'est en tout cas l'occasion de répéter ici, une fois encore, que ce n'est pas la détente, notion subjective et ambiguë s'il en est, qui engendrera la sécurité des peuples, mais bel et bien l'inverse. Or, il faut aussi le répéter, une authentique sécurité suppose, sinon un désarmement effectif, du moins un allègement substantiel des concentrations militaires. L'exigence minimum en matière de sécurité, c'est que chacun se sente vraiment à l'abri de la menace.

Cette même constatation, le gouvernement suisse a pu encore récemment la faire dans un autre contexte. Je veux parler de la Conférence des Etats parties au Traité de non-prolifération des armes nucléaires.

La Suisse y a défendu la thèse qu'un meilleur équilibre des droits et des devoirs entre les Etats dotés d'armes nucléaires et ceux qui n'en disposent pas servirait à renforcer l'efficacité du Traité, à un moment où sa nécessité apparaît comme plus impérieuse que jamais. Les Etats dotés d'armes nucléaires doivent prendre encore mieux conscience de leurs responsabilités dans l'arrêt de la course aux armements nucléaires, comme ils semblent les avoir prises dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Mais la tendance à une discrimination de plus en plus nette envers les Etats non-parties au Traité est devenue très évidente, notamment pour ce qui est du contrôle des livraisons effectuées par un Etat membre à un Etat non-membre. La Conférence de Genève nous a permis de mesurer ce danger-là, et d'une manière générale, de nous renforcer dans notre conviction que la Suisse peut adhérer au TNP malgré ses imperfections et qu'elle doit le faire dans son propre intérêt.

Les problèmes que je viens d'évoquer répondent aux questions soulevées par l'interpellateur sur le contexte international. Il me reste maintenant à définir la position de la Suisse.

Mais auparavant, je voudrais résumer les quelques idées que je viens d'exposer : dans un monde toujours dominé par la prépondérance des Etats-Unis et de l'Union Soviétique, dont l'antagonisme se combinant avec la coopération forme la toile de fond complexe et délicate, les Etats en développement estiment que leurs besoins ne sont pas suffisamment pris en compte par les pays développés, à qui ils reprochent de continuer à leur appliquer un type de relations qu'ils contestent. Ils expriment sur la scène internationale leur refus de l'ordre existant, parfois avec l'excès dû à la frustration, et revendiquent sérieusement une refonte du système international qui fasse droit à leurs requêtes. Une vaste négociation est en train de s'engager à ce propos, pour laquelle chacun tente de se placer dans la meilleure position possible. La dispersion et la diversité des intérêts en présence, de même que la fluidité des fronts opposés, permettent heureusement d'éviter le regroupement en deux camps bien tranchés des parties en présence, ce qui devrait favoriser la discussion et y faire prévaloir la modération. La modification de la société internationale qui en découle sera fondamentale, mais, du fait même que les intérêts en cause sont complémentaires et répartis au lieu d'être concentrés, les perspectives

d'aboutir à un nouvel équilibre plus stable sont raisonnablement bonnes. Comment, dans ces conditions, se situe donc la Suisse ?

VII. POSITION DE LA SUISSE

La partie qui se joue est planétaire; nul ne saurait y échapper. Il faut voir, tout d'abord, comment la Suisse aborde le problème; quels sont ses intérêts; enfin quelle contribution elle peut apporter aux solutions recherchées.

Il faut avoir le courage de le dire, l'image que notre pays donne de lui-même dans ce grand débat n'est pas toujours idyllique. La perception que l'on a de la Suisse, en Asie, en Afrique et en Amérique latine notamment, ressemble assez peu à la réalité telle que nous nous la représentons. Sans doute, comme le démontre le rapport de la commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger, les abus du secret bancaire nous font un tort certain; ils ont des implications qu'on ne saurait sous-estimer sur notre politique étrangère et ils alimentent de surcroît sur notre compte une série de mythes que les campagnes d'explication les mieux conçues ne parviennent pas à rectifier. Mais notre place parmi les derniers rangs de la statistique des pays industriels contributeurs à l'aide publique au développement n'est, elle, malheureusement pas un mythe. Pendant trop longtemps nous avons vécu dans l'idée que notre tradition humanitaire et notre attachement aux vertus de liberté, de démocratie

et de neutralité nous préservaient en quelque sorte des amples mouvements du monde. Mais, dès lors que la contestation politique s'est déplacée du terrain du droit vers l'économique, le social et l'écologique, ces notions pèsent moins dans la balance que la pratique commerciale et financière. On ne nous juge pas, à l'étranger, à l'aune de notre neutralité; on voit en la Suisse un pays comme les autres, qui s'efforce, à l'instar de tous les autres, de défendre ses intérêts nationaux bien compris. Il n'y a d'ailleurs pas d'incompatibilité entre la poursuite de ces intérêts légitimes et la politique de neutralité. A cet égard, notre adhésion à l'Agence Internationale de l'Energie répond, de la manière la plus convaincante, à la question de Monsieur le Conseiller National Hofer.

Bien sûr, les sentiments répandus à l'égard de notre pays ne doivent pas nous détourner d'expliquer avec persévérance notre position réelle. Mais nous devons être cependant conscients que le processus d'adaptation en cours dans le monde rendra aussi nécessaires quelques ajustements à l'intérieur de notre pays. La crédibilité de nos idéaux exige de notre part un effort renouvelé d'imagination et de générosité.

Car, pour la Suisse, rien ne serait plus dangereux que de se retrouver isolée dans la vaste négociation qui s'amorce. Or, ce risque existe tant du côté de nos partenaires occidentaux que des pays non-alignés.

D'abord, au sein même du groupe des nations occidentales dont nous nous sentons le plus proche et dont nous sommes le plus solidaire, la tendance se renforce, même dans certaines instances dont nous sommes membres, à vouloir délibérer et décider des grands problèmes de l'heure en petits cercles restreints, dont nous sommes évincés de plus en plus fréquemment. C'est d'autant plus fâcheux qu'il existe une convergence manifeste d'intérêts de toutes sortes entre les pays de la zone OCDE, et plus encore avec ceux d'entre eux auxquels nous lient des traités de libre-échange, AELE, CEE. En adhérant à l'Agence Internationale de l'Energie, nous avons concrètement démontré que nous étions conscients des affinités et des impératifs de la collaboration avec nos partenaires. Nous participons d'ailleurs avec eux à presque toutes les actions de solidarité entreprises dans le cadre des organisations internationales, celles par exemple de l'OCDE. C'est dire si le Conseil fédéral partage le point de vue de l'interpellateur qui met au premier rang la collaboration de la Suisse avec les pays industrialisés. Encore faut-il que les Etats occidentaux décident en commun de la position qu'ils doivent adopter et surtout qu'ils sachent exactement ce qu'ils se veulent. Dans ce domaine, leur collaboration marque le pas. Nous pensons quant à nous avoir une contribution à apporter dans la détermination des objectifs des pays développés et c'est pourquoi nous devons éviter toute forme d'isolement. Le dialogue a pour effet de raffermir nos liens

avec nos partenaires habituels, ce qui nous met à l'abri du danger de nous isoler par rapport à eux.

Un autre genre d'isolement nous guette, par rapport aux pays non-alignés cette fois. C'est grâce à notre action soutenue de solidarité que nous y échapperons. C'est là un devoir moral de la plus haute exigence, qui s'exprime aussi par des gestes concrets, comme en témoigne notre participation aux grandes entreprises de la Banque Mondiale ou du FMI. C'est aussi notre intérêt le plus naturel. Nous devons faire entendre notre voix à titre propre, nous devons défendre notre identité. Nous croyons que le maintien de l'indépendance nationale, l'affirmation de la souveraineté et du génie de ce pays sont déjà un apport au dialogue. Les pays non-alignés sont fiers, eux aussi, de leur originalité nationale; comme nous, ils sont attachés au respect de l'égalité souveraine des Etats. En luttant à la fois pour défendre nos intérêts et pour faire valoir notre identité nationale, nous réagissons contre cette double menace d'isolement.

Mais, pour cela, il est impératif d'être présents et de participer à tout ce qui se passe. Si, au contraire, nous évitions de paraître dans les forums internationaux, si nous nous montrions timides dans les actions d'envergure internationale, c'est alors que nous serions en danger d'être littéralement écartés de décisions dont dépendrait directement notre survie. Notre politique de présence doit donc être poursuivie, avec d'autant plus de vigueur que nos moyens sont forcément limités.

Il est enfin une troisième tentation isolationniste qui préoccupe le Conseil fédéral : celle à laquelle certains milieux nostalgiques d'un passé révolu semblent vouloir céder - sans en saisir la nature utopique - à savoir de nous retirer du monde en quelque sorte et assister, au balcon de l'univers, à l'effondrement apocalyptique que ces mêmes esprits chagrins prophétisent en s'imaginant avec candeur qu'il ne nous atteindra pas.

Conclusion

Revenons à la réalité. Nos institutions confèrent au peuple suisse une responsabilité en matière de politique extérieure qui est sans pareille au monde. L'exercice de ce droit requiert une ouverture d'esprit de plus en plus large, une sensibilité affinée, une imagination généreuse. Or, des courants travaillent l'opinion dans le sens d'un repli sur soi et d'un refus du monde tel qu'il est. L'interpellateur invoque avec raison à l'appui de ses questions "les traditions idéologiques et la structure de notre pays". C'est l'occasion de rappeler que ce qu'il y a de meilleur et de plus généreux dans ces notions réside précisément dans la capacité d'offrir, au monde extérieur, un engagement désintéressé, dans toute la mesure de nos moyens. La complexité du mécanisme des relations internationales demande une information accrue tant du Parlement que de l'opinion en général, comme le relève aussi, à juste titre, l'interpellateur. Nous nous soucions depuis longtemps de ce problème. Nous sommes déterminés à informer aussi largement que possible le Parlement ou ses commissions, comme cela a toujours été le cas. Pour ce qui est de l'opinion publique, ce n'est pas

tellement l'information de base qui est parfois insuffisante : c'est la manière d'apprécier les événements dans une juste perspective. Quoi qu'il en soit, s'en prendre à notre participation déjà réduite à la coopération internationale, vouloir se détourner de la vie internationale parce qu'elle ne ressemblerait pas à ce que nous souhaiterions qu'elle fût, se poser en victimes alors qu'en fait nous en tirons avantage - si cette tendance s'accroissait encore, ce serait pour notre pays le début d'un processus de démission, générateur des plus graves conséquences. C'est pourquoi le Conseil fédéral saisit cette occasion pour lancer un appel au Parlement et au-delà, à toute l'opinion - pour qu'elle fasse l'effort de comprendre avec nous le formidable enjeu de la partie qui se joue actuellement sur la scène internationale, pour qu'elle s'ouvre sans crainte sur le monde, et enfin pour qu'elle nous aide à défendre la place de la Suisse, ses valeurs propres et ses intérêts légitimes.