

i. B. 38. 11. 7. 0.

Embargo: 3.12.1970 20h30

~~GH u. Information bei Druck-
werk.~~

AG

LA SUISSE DANS LE MONDE

Conférence prononcée en allemand par M. Pierre Graber, Conseiller fédéral, Chef du Département politique, le 26 novembre 1970, à Zurich, devant l'Association suisse de politique étrangère, et le 3 décembre en français, à Genève, devant la Section genevoise de l'Association suisse pour les Nations Unies.

LA SUISSE DANS LE MONDE

I

1. La crise de civilisation

Avant de parler de la politique de la Suisse à l'égard des grandes organisations européennes et mondiales, il me paraît nécessaire d'évoquer les raisons profondes qui la motivent et l'expliquent. Aucune politique valable ne surgit du néant, n'est une construction abstraite, une vue de l'esprit. Toutes ont, au contraire, des racines traditionnelles et un devenir, une finalité. Et cette finalité a d'autant plus de chances d'être atteinte ou approchée qu'elle se situe dans la continuité de la ligne historique, dans la poussée du développement normal de l'Etat ou de la nation, dans le cadre d'une civilisation donnée. Il s'agit là d'une évidence qu'il est aisé de formuler et dont l'application ne cause pas de difficultés fondamentales lorsque le cadre est stable, lorsque la civilisation s'épanouit sans surprises ni novations particulières. Les problèmes qui se posent alors, car il s'en pose toujours, c'est une conséquence de la vie, demandent peut-être beaucoup de fermeté et de sacrifices, mais ils n'exigent pas un grand effort d'imagination; les leçons du passé aident à les résoudre; il suffit d'adapter aux conditions du moment la ligne traditionnelle.

LA SITUATION DANS LE MONDE

Tout autre est la situation quand la civilisation elle-même est mise en cause, quand elle se transforme sous nos yeux, quand elle change, avec une extrême rapidité, d'aspect et même de nature. Ce n'est plus tant vers le passé qu'il s'agit alors de se tourner, mais vers l'avenir. Il faut s'efforcer de le deviner, de prévoir l'évolution, de percer ses secrets. C'est plus une tâche de savants, de chercheurs, de sociologues que d'hommes d'Etat, toutefois le gouvernement ne peut l'ignorer, doit au contraire tenir compte de cette prospective pour élaborer sa politique. Mais quelle que soit sa vision du futur, aussi révolutionnaire qu'elle lui apparaisse, il ne peut négliger les pensées, les doctrines, les traditions qui animent la nation, laquelle est fille de l'histoire et qui n'a ni la volonté ni la possibilité de faire table rase, qui ne peut s'adapter sans transition aux visions d'avenir. D'autant moins que cet avenir est lui-même en ébullition, modifié sans cesse par chaque découverte, par chaque invention et par leurs conséquences.

Le gouvernement doit, au milieu de ce tourbillon, discerner ce qui, dans son héritage, est durable, solide, et ce qui est sclérosé, dépassé ou néfaste. Mais le gouvernement, dans un pays comme le nôtre, ne se sépare pas du peuple, du souverain. L'effort doit donc être mené en commun, chacun éclairant l'autre, l'initiative passant, au gré des circonstances, de l'un à l'autre. Les problèmes sont trop ardues pour qu'aucune autorité puisse revendiquer le monopole de la sagesse ou de la clairvoyance.

De ces problèmes, je ne veux en citer qu'une poignée, parmi les plus angoissants et les plus lancinants. Le premier d'entre eux, c'est sans doute celui de l'accroissement démographique. La population augmente très vite. Dans mon enfance, la Suisse comptait 4 millions d'habitants. Le recensement du 1er décembre indiquera que le chiffre actuel oscille autour des 6 millions. Je laisse aux mathématiciens le soin de calculer combien de temps il faudra, à ce taux-là, pour que notre pays compte 9 millions d'habitants. Les plus jeunes de mes auditeurs le verront vraisemblablement. Cette population, il faudra la nourrir, ou, plus exactement, lui donner les moyens de se nourrir, car il est exclu que notre agriculture puisse subvenir aux besoins de tant de gens. En conséquence, l'industrie, les services, l'activité devront se développer d'une manière considérable pour créer les biens et les valeurs qui nous permettront d'acquérir les subsistances indispensables. Et quand je parle de subsistances, j'entends un concept très large, tout ce qui est nécessaire aux hommes du XXe siècle pour vivre, s'habiller, se loger, se déplacer, se soigner, se cultiver, se distraire.

Or, vous le savez, on en parle énormément ces temps, et à juste titre, l'activité humaine est une puissante consommatrice de produits essentiels, comme l'eau et l'oxygène, et une productrice de déchets, de résidus, de scories susceptibles d'empoisonner le milieu ambiant. Nos rivières et nos lacs sont déjà en grand danger, et la mer, l'océan, se dépeuple et se pollue. Nous sommes

- 4 -

donc pris en tenaille entre deux exigences: celle de produire pour vivre, et de mettre des bornes à cette production sous peine d'asphyxie ou d'intoxication.

A ce péril qui découle de notre développement pacifique s'ajoute l'autre, bien connu, et qui frappe depuis plus longtemps les imaginations, celui de la guerre nucléaire. Tout a été dit à ce sujet, et je n'insisterai pas, sinon pour remarquer que la course aux armements n'a pas cessé, que les mégatonnes s'ajoutent aux mégatonnes et que les super-puissances nucléaires ne sont plus seulement au nombre de deux, mais de trois.

Ce sont de formidables problèmes négatifs qui nous confrontent. Mais les problèmes positifs ne sont pas moins hallucinants. L'homme a marché sur la lune, les satellites, les spoutniks, les explorers, les aurorae, les venusniks et dix autres types de vaisseaux sillonnent l'espace. Il y en a actuellement plus de 700 en orbite. Les sondes sous-marines, les bathyscaphes explorent le fond des mers avant qu'on ne l'exploite. Les ordinateurs deviennent les compléments indispensables de toute entreprise d'envergure. La maladie recule, la moyenne de vie s'allonge, l'éducation se répand; le travail s'automatise, l'effort physique est confié aux machines; la productivité fait des pas de géant, l'agriculture elle-même devient une industrie.

En soi, tout cela est fort réjouissant. Mais organiser la prospérité et le progrès est aussi une tâche ardue; les questions sociales changent d'échelle, mais elles sont aussi virulentes

qu'autrefois. Le règne de l'abondance n'est pas toujours celui de l'équité, les fardeaux, les peines et les joies ne sont pas encore également répartis.

J'arrête ici mon tableau panoramique et je le resserre en une formule: dans l'hémisphère nord, dans le monde industrialisé, des découvertes incroyables ont amené des progrès et une prospérité sans précédents qui pourraient promettre des lendemains enchanteurs, alors que ces mêmes progrès font planer sur nous la menace d'une double apocalypse, celle de la guerre nucléaire et celle de la pollution irrémédiable.

Mon propos n'est pas de vous plonger dans l'angoisse. Il vise à vous démontrer que tous ces problèmes, s'ils sont nôtres, sont aussi ceux du monde, sont avant tout ceux du monde, et que nous serions insensés si nous entendions les résoudre tout seuls.

On parle sans cesse d'interpénétration, d'interconnexion; mais c'est à juste titre, car l'interdépendance, c'est d'être confronté en même temps que les autres à des problèmes gigantesques qui nous écraseront, ou que nous chercherons à résoudre en commun. Il existe en anglais une expression que j'affectionne: "There is no place to hide", il n'y a pas de lieux où se cacher, il n'y a pas d'asile inviolable. Traduisons-la en termes politiques: il n'y a pas d'isolement possible pour la Suisse, elle ne peut ériger de barrière contre le progrès, l'automation et la science, pas plus qu'elle ne pourrait éviter un nuage nucléaire ni les effets de la pollution. Le monde est un, la Suisse en fait

partie intégrante et elle partagera son sort, pour le meilleur ou pour le pire. Et la mission de son gouvernement, c'est de faire en sorte que ce soit pour le meilleur, dans toute la mesure de ses moyens.

2. Les valeurs essentielles de la Confédération

Le monde est un, la Suisse en fait partie et ne peut rêver de s'isoler. Telle est la donnée première de notre politique. Mais il n'en découle pas que notre pays doit automatiquement s'amalgamer à tous les ensembles existants, perdre son identité, abdiquer ses responsabilités. D'abord, parce que personne ne le lui demande, ensuite et surtout parce que ce serait aussi contraire à ses intérêts qu'à ceux d'autrui. Prendre conscience de son interdépendance n'implique aucune diminution de sa personnalité; savoir qu'il faut coopérer, aucune dilution de son individualité.

J'ai relevé, il y a quelques instants, qu'une nation ne peut pas déterminer son attitude d'après les seules leçons du passé, mais qu'elle ne peut pas non plus faire table rase, partir à zéro. Il lui faut puiser dans ses traditions tout ce qui est recevable dans un siècle aussi dynamique que le nôtre. Or, qu'y a-t-il de plus légitime que notre volonté de rester nous-mêmes, de sauvegarder les valeurs qui nous ont permis d'être libres, pacifiques et prospères ?

Le miracle suisse, si vous me passez cette expression un

peu emphatique, repose sur trois piliers: le fédéralisme, la démocratie directe et la neutralité. Bien qu'il s'agisse de principes qu'aucune nécessité logique absolue ne lie entre eux, leur conjonction a, chez nous, été féconde. C'est grâce à elle que des populations hétérogènes ont pu vivre ensemble sur un pied de complète égalité et sans que les divergences de formation, de culture, de religion ne conduisent à des affrontements irréparables. Le fédéralisme a permis aux diverses communautés d'exister côte à côte dans le respect de leurs coutumes et sans chercher à se les imposer mutuellement; par le jeu de la démocratie directe, le peuple exerce le pouvoir législatif suprême et peut se prononcer sur les grandes options de son gouvernement. On évite par là tout divorce entre le pays légal et le pays réel. Quant à la neutralité, elle s'est révélée aussi indispensable à notre politique intérieure qu'à notre politique extérieure. Si un pays comme le nôtre, multilingue et multiconfessionnel, avait pris part aux querelles étrangères, il aurait risqué de se diviser profondément, voire de voler en éclats. La neutralité a assuré le maintien de notre cohésion interne. Grâce à elle, d'autre part, nous avons pu rester à l'écart des conflits européens et mondiaux, tout en sauvegardant notre indépendance.

Ce sont là des principes qui ont fait leurs preuves, et l'on doit comprendre que nous y tenions. Il y va de notre survie en tant qu'Etat. Et nous sommes d'autant plus résolus à les maintenir que nous sommes un petit pays, sans culture propre, sans langue particulière. Notre identité nationale ne s'impose ni

par notre masse, ni par un idiome commun, mais uniquement par notre manière d'être et notre conception du civisme. Cette Suisse, dont on critique si souvent le matérialisme, a subsisté depuis près de sept siècles en vertu de liens invisibles tissés dans le coeur de ses citoyens, en vertu de valeurs purement abstraites et morales. Voilà pourquoi j'ai parlé de miracle suisse et voilà pourquoi le Conseil fédéral, aussi conscient soit-il de l'interdépendance des nations, ne saurait songer à mettre ces valeurs en cause.

Il n'en est d'ailleurs nul besoin. En manifestant notre instinct de conservation, nous ne portons atteinte ni à celui des autres, ni à la collaboration internationale. Nous n'empiétons sur les droits de personne et nous n'empêchons pas les rapprochements indispensables. C'est en restant un pays stable que nous sommes le mieux en mesure de fournir une contribution efficace aux mouvements de coopération européens et mondiaux. Notre apport n'aura de prix qu'en étant l'apport d'une nation viable, à l'esprit ouvert, apte à prendre des décisions et à les appliquer. Tout comme la Confédération bénéficie de la vitalité et de la vigueur des cantons qui la composent, qui en sont des composantes absolument indispensables, l'avenir des organisations internationales présentes et futures dépend de la santé des Etats participants. Et notre santé, à nous, est le produit du fédéralisme et de la démocratie directe, notre sécurité, le produit de la neutralité armée. Nous sommes convaincus que cette dernière nous sera néces-

saire et sera utile au monde aussi longtemps qu'un système valable de sécurité n'aura pas été institué.

[The following text is extremely faint and illegible, appearing to be bleed-through from the reverse side of the page.]

II

Besoin de coopérer, nécessité de rester nous-mêmes, voilà la substance de la politique étrangère de la Suisse. Nous allons examiner son application d'abord dans le cadre de l'Europe, puis dans celui du monde.

1. Le Marché commun

L'intégration économique de l'Europe occidentale a fait en quinze ans des progrès considérables. Ils se sont réalisés autour de deux Traités, ceux de Rome et de Stockholm. Alors que le premier a un caractère permanent et qu'il semble destiné à embrasser un nombre croissant de pays, le second a été conçu par et pour les Etats qui n'avaient pu adhérer au Marché commun mais que marquait l'intention de s'en rapprocher; l'Europe des Sept n'aspirait pas à s'opposer à l'Europe des Six, mais bien plutôt à jeter des ponts entre ces deux groupements. Toujours est-il que l'un et l'autre ont atteint leurs objectifs primaires en abolissant en leur sein les tarifs douaniers. L'heure a donc sonné pour qu'à ce développement parallèle succède une autre approche, celle de l'élargissement du Marché commun qui l'amènerait à englober plusieurs pays de l'AELE et à nouer des liens spéciaux avec d'autres.

Nous sommes entrés dans cette phase, qui a débuté, après

- 11 -

le communiqué de La Haye de décembre 1969, par l'ouverture en juin 1970 des négociations entre la Grande-Bretagne et les Six, et le 10 novembre dernier par l'amorce de pourparlers exploratoires entre les Neutres et la CEE.

Quelle est donc la position de la Suisse dans cette conjoncture ? Nous l'avons dit dans la déclaration du 10 novembre: "...Pour la Suisse, l'établissement de liens particuliers avec les Communautés européennes n'est pas un but en soi. Ce que notre pays a bien davantage en vue, c'est l'intérêt de l'Europe à rassembler plus étroitement tous les pays désireux de coopérer, et ainsi à renforcer et à consolider l'économie de notre continent. La Suisse désire participer à cette oeuvre, par solidarité et avec la volonté d'apporter à la réalisation de tâches communes la contribution qui lui revient." Cette oeuvre elle-même, notre déclaration la caractérise en ces termes: "...Les Communautés visent au plein épanouissement des forces créatrices de notre continent, à l'élévation du bien-être de ses peuples, à la création d'un espace économique libre et moins sujet à perturbations, ainsi qu'à la maîtrise des problèmes de croissance de nature économique et sociale qui résultent du développement impétueux des sciences et des techniques, tous objectifs qui correspondent dans une large mesure aux priorités que la Suisse considère comme essentielles."

Voilà les domaines à propos desquels nous recherchons une coopération étroite avec la CEE et croyons pouvoir l'établir.

Mais nous savons aussi qu'elle a d'autres objectifs, ceux que l'on connaît sous le vocable de finalités politiques. Celles-ci sont encore vagues, au début de leur réalisation. Mais c'est un but qu'on peut d'autant moins ignorer qu'il constitue l'essence de l'esprit communautaire, qu'il est dans la continuation de la ligne tracée par les pères fondateurs, les Schuman, les Monnet, les Gasperi et les Adenauer. La nécessité d'une coordination politique a d'ailleurs été soulignée dans le communiqué de La Haye de décembre 1969, publié à la suite de la réunion des six chefs d'Etat ou de gouvernement. D'autre part, un des principaux problèmes d'avenir de la Communauté, la recherche de l'unification monétaire, limitera elle aussi, si elle se réalise, la souveraineté des Etats membres. La marche vers l'intégration politique peut ainsi se poursuivre par d'autres chemins que ceux d'une encore incertaine coordination des politiques étrangères.

La Suisse prend donc au sérieux le caractère et le devenir politiques du Marché commun, ce qui l'empêche d'envisager une adhésion, même avec réserves de neutralité, adhésion d'ailleurs que la CEE ne lui offre pas, car elle voit comme nous une incompatibilité entre l'appartenance à la Communauté et la neutralité. L'adhésion n'étant voulue ni par nous, ni par nos partenaires, il convient de trouver une autre formule et c'est à sa découverte que serviront les conversations exploratoires qui vont s'ouvrir le 16 décembre à Bruxelles. Il s'agira de rechercher en commun avec la Commission de quelle manière notre pays peut parti-

ciper à l'intégration. Cette procédure permettra de mettre à l'examen toute une série de modes de coopération, et nous souhaitons qu'elle finisse par jeter les bases d'un accord ou d'accords substantiels. Mais dans chacune des éventualités que nous étudierons, nous conserverons à l'esprit les impératifs de notre politique de neutralité de même que la nécessité de sauvegarder nos structures fédéralistes et l'exercice de la démocratie directe.

La tâche sera certes difficile, car les problèmes sont nombreux, complexes et entremêlés. Le succès n'est donc pas garanti. Mais ce qui nous donne de l'espoir, c'est que les six gouvernements sont conscients non seulement de l'importance économique de la Suisse, mais aussi de la valeur politique de sa neutralité. Dès lors, un arrangement satisfaisant correspondrait aux intérêts des deux parties.

J'aimerais vous en dire plus, parler en détail de nos idées et de celles que nous prêtons à nos interlocuteurs. Mais comment le faire alors que vont débiter des pourparlers qui ont précisément pour objet de déblayer le terrain, d'aborder sans opinions préconçues toutes les éventualités, d'envisager toutes les solutions possibles et leurs répercussions probables ? Nous en sommes à un stade exploratoire et ce serait préjuger de cette exploration que de l'évoquer ailleurs qu'autour de la table de conférence.

Mais il est clair que ces conversations, et les négocia-

- 14 -

tions qui, espérons-le, les suivront, sont pour nous d'une importance considérable. L'esprit avec lequel nous les mènerons, que je viens de rappeler, et qui est exposé dans notre déclaration du 10 novembre, témoigne à la fois de notre volonté de collaboration internationale et de notre résolution de pratiquer aujourd'hui comme hier une politique de neutralité cohérente et sincère, aussi longtemps qu'une telle politique demeurera nécessaire à la sauvegarde de notre indépendance et utile à l'Europe.

2. La Conférence de sécurité

C'est dans le même esprit que nous étudions les questions que soulève l'éventuelle conférence sur la sécurité européenne, bien que nous soyons devant un phénomène différent. Il ne s'agit plus de la recherche d'une entente principalement économique entre pays relevant d'un même système social, mais d'un projet de nature essentiellement politique visant à rapprocher l'Est et l'Ouest et devant ainsi contribuer à mettre un terme aux séquelles de la deuxième guerre mondiale.

Vous savez, j'ai eu l'occasion de le dire devant les Chambres, que le Conseil fédéral a adopté une attitude positive à l'égard de cette conférence. Consolider la détente, écarter les malentendus, rapprocher les points de vue, souligner les similitudes d'intérêts, ce sont là des objectifs qui s'inscrivent dans la ligne d'une politique de neutralité et qui, par conséquent, sont nôtres. Si la conférence a lieu, la Suisse a l'in-

tention d'y faire entendre sa voix chaque fois qu'elle pourra faire ressortir l'importance du droit international et la nécessité de le renforcer. Et conformément à une politique que nous suivons depuis longtemps, nous plaiderons en faveur des procédures de règlement pacifique des différends. L'arbitrage obligatoire est à nos yeux un des moyens efficaces de renforcer la sécurité internationale et d'étayer la paix.

Mais il faut bien reconnaître que ce n'est pas de cette manière que la plupart des Puissances intéressées envisagent d'amorcer la conférence. Les pays du Pacte de Varsovie mettent l'accent sur une déclaration de renonciation à la force, ceux de l'OTAN sur une réduction mutuelle et équilibrée des forces armées. Ces deux points ont certes beaucoup d'importance. Mais la renonciation à la force constitue déjà un principe reconnu du droit des gens, et l'on peut se demander si sa simple réaffirmation le rendrait plus opérant. Il serait nécessaire de le préciser et, à notre avis du moins, de l'assortir d'une clause d'arbitrage.

Quant à la réduction des armées et des armements, elle est hautement souhaitable. Ses effets matériels et psychologiques seraient considérables. Néanmoins, il est difficile de concevoir comment un Etat neutre pourrait se prononcer à cet égard puisque les forces qui entrent en ligne de compte sont celles d'alliances dont il ne fait pas partie et sur la politique desquelles il n'est pas fondé de se prononcer. Nous ne pouvons ainsi que nous borner

à manifester notre intérêt au principe d'une réduction des appareils militaires qui nous entourent et notre conviction que la sécurité européenne est fonction d'un équilibre entre l'Est et l'Ouest. Il ne faut pas perdre de vue à ce propos que la notion d'équilibre est elle-même complexe, qu'elle dépend du contexte mondial, et qu'on ne saurait, sans la fausser, la régionaliser trop étroitement.

La conférence abordera aussi les questions économiques. A ma connaissance, il n'y a pas de divergences fondamentales à ce sujet et tout le monde est conscient de la nécessité de favoriser les échanges. Il s'agira donc de déterminer les procédures les plus aptes à atteindre l'objectif souhaité. Les échanges technologiques, intellectuels et culturels seront également à l'ordre du jour. Notre pays, dans tous ces domaines, est naturellement, on pourrait même dire organiquement, en faveur de la suppression des discriminations, des barrières, des obstacles. Il croit à la vertu des échanges culturels, sous condition qu'on n'entende pas par là le simple transport d'objets de propagande.

Vous voyez quelle est l'amplitude des problèmes soulevés par la conférence de sécurité. Il est donc évident que sa préparation exige des efforts assidus; ceux qui ont eu lieu jusqu'à présent se sont poursuivis sur des bases bilatérales. Cette étape approche-t-elle de sa fin, et sera-t-il possible de passer bientôt à la phase multilatérale de la préparation ? Nous pouvons l'espérer. Mais cet espoir sera d'autant plus fondé que le climat

- 17 -

international, et en particulier celui des relations entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique sera meilleur. En raison des intérêts que les deux super-puissances ont en Europe, et des liens qui unissent tant de pays européens à l'une ou à l'autre, on voit mal comment des conversations multilatérales seraient fructueuses si les rapports entre Moscou et Washington sont empreints de méfiance, si l'esprit de confrontation domine la volonté de négocier. Les Etats-Unis et l'URSS ont trop de contacts directs, sont engagés dans trop de tractations pour qu'on puisse s'imaginer que leurs divergences reposent sur des malentendus que des intermédiaires de bonne volonté pourraient lever. Nous sommes en conséquence d'avis que tant que l'atmosphère ne se sera pas éclaircie entre ces deux capitales, les chances de succès d'une conférence préparatoire ou exploratoire seront minces.

Mais il va sans dire que la Suisse reste disponible et que si tous les Etats intéressés le souhaitent, elle serait prête à témoigner pratiquement de son esprit de solidarité, de sa volonté de participer et de contribuer à tous les efforts de rapprochement. Là encore, notre politique de neutralité ne fait pas obstacle à notre volonté de coopérer.

III

La coopération ne saurait se limiter au cadre européen. La Suisse en est convaincue depuis fort longtemps, bien avant que la notion de collaboration internationale n'ait pris sa forme actuelle. Nous avons toujours été exportateurs, d'hommes autrefois, de marchandises et de produits ensuite. Sous l'ancien régime, le service militaire à l'étranger assurait notre équilibre social et économique; l'émigration civile lui a, fort heureusement d'ailleurs, succédé. Nous comptons un peu partout dans le monde des colonies suisses, parfois nombreuses, généralement prospères. Notre économie, aujourd'hui, vit de l'exportation, ce qui est une nécessité en raison de l'exigüité de notre marché intérieur. En contrepartie, nous importons la quasi totalité des matières premières dont nous avons besoin. Sur le plan humain, nous n'avons cessé d'accueillir des étrangers, qu'il s'agisse de réfugiés fuyant des persécutions religieuses ou politiques, d'intellectuels, d'hommes d'affaires, de travailleurs ou de touristes. La Suisse est par excellence un pays ouvert sur le monde. Elle en est tellement consciente qu'elle ne saurait admettre qu'en participant aux divers mouvements de rapprochement européen, elle puisse courir le risque d'une distorsion de ses courants économiques vers et en provenance de l'outre-mer, d'une mise en péril de ses liens universels. La Suisse est universaliste sans que, dans le passé, sa personnalité n'en ait souffert; elle ne voit

aucune raison pour qu'à l'avenir cette tendance profonde n'affaiblisse ou ne dilue son identité.

1. L'ONU

Mais pourquoi dès lors, allez-vous me dire, la Suisse ne fait-elle pas partie des Nations Unies ? N'est-il pas paradoxal qu'un Etat aussi universaliste se tienne à l'écart de l'organisation mondiale ? A cette question, qui est effectivement cruciale, j'ai deux réponses, l'une basée sur les faits et la situation présente, l'autre orientée vers l'avenir. Ma première réponse est d'ailleurs une contre-question: peut-on affirmer que la Suisse se tienne à l'écart de l'ONU ? Elle fait partie de tant de ses organes, de tant d'institutions spécialisées, elle a signé tant de conventions ou de traités élaborés sous ses auspices, elle a collaboré à tant de ses actions qu'elle a tissé avec l'ONU des liens innombrables et solides. Si la Suisse n'est pas un Etat membre, elle est un Etat participant. Elle est partie intégrante de toute l'organisation technique des Nations Unies. Ce qui lui manque, c'est d'être incorporée à l'organisation politique. Et il n'y a à cela qu'une raison, la neutralité.

Telle est ma première réponse. La seconde, c'est que notre abstention n'est pas définitive, que le dossier de notre adhésion éventuelle est ouvert, que nous n'avons pas encore dit notre dernier mot. En politique, il n'y a d'ailleurs jamais de dernier mot, l'évolution remettant sans cesse en cause les données

établies et les idées reçues.

Ce dossier qui est ouvert compte parmi ses pièces maîtresses le rapport du Conseil fédéral du 16 juin 1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies. Il s'agit d'un texte exhaustif que je ne saurais résumer dans le cadre d'une conférence. Je vais me borner à en détacher ou commenter certains passages, puis je tirerai la leçon des divers discours prononcés tout récemment à New York, lors de la session spéciale commémorant le 25^e anniversaire des Nations Unies. Comme je le disais tout à l'heure, c'est le problème de la neutralité qui, jusqu'à présent, nous a empêchés d'être membres à part entière de l'ONU. En effet, une adhésion ne mettrait en cause ni notre fédéralisme, ni notre démocratie directe.

La neutralité est-elle ou non conciliable avec la qualité de membre des Nations Unies ? Sur le plan de la théorie juridique, la question est controversée. La Charte est basée sur la notion de sécurité collective, laquelle exige qu'on prenne fait et cause contre l'agresseur. Or la neutralité signifie qu'on s'abstient d'ingérences et d'hostilités. Voilà l'incompatibilité fondamentale. Néanmoins, si l'on prend en considération les finalités et de la sécurité collective et de la neutralité, on constate que l'une et l'autre ont pour but le maintien de la paix. Ce n'est donc pas dans leur objectif que les deux concepts s'opposent, mais seulement dans les moyens de l'atteindre. Il en découle que la neutralité s'accorde avec la Charte dans la

détermination de son but le plus élevé.

D'autre part, si nous passons du plan de la doctrine à celui du pragmatisme, force nous est de constater que plusieurs Etats neutres font partie des Nations Unies et que, jusqu'à présent du moins et dans les faits, ils n'ont pas ressenti de contradictions entre leur neutralité et leur qualité de membre de l'ONU. La Charte elle-même permet d'ailleurs dans certains cas la neutralité.

Les Nations Unies étant une organisation humaine à but politique et non pas une académie de droit, je suis d'avis que les problèmes juridiques de l'adhésion ne doivent pas être traités avec trop de purisme et de rigueur, mais bien plutôt sous l'angle des réalités de la vie internationale. Dès lors, pour nous, l'aspect le plus déterminant est celui qui concerne notre politique de neutralité. Celle-ci serait-elle sensiblement affectée si nous adhérons à l'ONU ? En posant la question de cette manière, je pose celle des sanctions.

Or vous savez que la Charte distingue deux types de sanctions: les sanctions non militaires et les sanctions militaires. Alors que les premières doivent être appliquées automatiquement par les Etats membres aussitôt que le Conseil de Sécurité les a décidées, l'obligation de participer aux secondes, aux sanctions militaires, ne devient effective qu'après la conclusion d'un accord entre l'Etat membre et le Conseil de Sécurité. La neutralité militaire reste ainsi possible, car il ne semble pas

- 22 -

que le Conseil de Sécurité puisse imposer la passation d'un tel accord. Ces dispositions, qui figurent à l'art. 43 de la Charte, n'ayant jamais été appliquées, il est difficile d'en faire une exégèse très poussée. Sous cette réserve, il apparaît donc que pour nous, l'adhésion n'entraînerait que l'obligation de participer à des sanctions non militaires. D'ailleurs, le Conseil de Sécurité est libre, conformément à l'art. 48 de la Charte, de confier l'exécution de mesures coercitives, militaires ou non, à tous les Etats membres ou à certains seulement. La possibilité existe donc qu'un Etat dont la neutralité est permanente soit dispensé de participer aux sanctions, militaires et non militaires. Il faut reconnaître aussi que l'éventualité de sanctions est limitée par le fait qu'une telle mesure requiert l'unanimité des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité.

J'ajoute que lorsque des sanctions sont décidées, un Etat neutre ne faisant pas partie de l'ONU peut aussi se trouver dans une position analogue à celle d'un Etat neutre membre de l'Organisation. Le temps me manque pour entrer dans plus de détails et je me réfère à ce sujet au rapport du Conseil fédéral du 16 juin 1969.

Mais je pense que j'en ai assez dit pour vous persuader que si nous adhérons, nous devrions, d'une manière ou d'une autre, formuler une réserve de neutralité, principalement en ce qui concerne les éventuelles et hypothétiques sanctions militaires.

Ce problème des sanctions ne doit pas être l'arbre qui nous masque la forêt. Les Nations Unies ne les ont appliquées jusqu'à présent que dans un seul cas, celui de la Rhodésie, et nous avons d'ailleurs dû en tenir compte, sans pouvoir en pratique exciper du fait de notre non-appartenance aux Nations Unies.

Mais les Nations Unies, c'est beaucoup plus que la sécurité collective, c'est beaucoup plus que le Chapitre VII de la Charte, ce chapitre qui traite des sanctions, c'est le forum où se débattent toutes les questions mondiales, le foyer de la vie internationale, le centre de la plupart des initiatives importantes. Qu'elles n'aient pas accompli tout ce qu'elles auraient dû faire, qu'elles n'aient pas rempli toute leur mission, qu'elles soient restées bien en deçà des espoirs qu'elles avaient suscités est une évidence. Mais il est aussi évident qu'elles sont indispensables. Les critiques les plus acerbes de l'ONU n'ont jamais été jusqu'au point de demander sa dissolution. Ces critiques ne se plaignent pas que l'organisation en fasse trop, mais trop peu.

On l'a bien vu à l'occasion du 25^e anniversaire des Nations Unies. Une foule d'orateurs ont relevé les faiblesses et les imperfections de l'ONU. Mais la plupart d'entre eux ont reconnu que les Etats ne devaient s'en prendre qu'à eux-mêmes si l'Organisation n'avait pas répondu aux espoirs placés en elle. Et presque tous ont souligné qu'elle n'avait pas de substitut possible, et qu'on ne saurait affronter ailleurs les immenses pro-

blèmes qui vont se poser à l'avenir de l'humanité. De ces discours, un des plus pénétrants a été celui du Secrétaire général, M. Thant. Il a souligné "le paradoxe de la nature humaine qui, tout en donnant à l'homme la raison, grâce à laquelle il discerne ce que le bon sens et le bien commun commandent de faire, le pousse à s'engager obstinément dans la direction opposée, celle de l'intérêt personnel à courte vue, même s'il risque ainsi de se détruire lui-même." "Il ne s'agit pas, a-t-il ajouté, de savoir si l'Organisation est un succès ou un échec. S'il existait une autre possibilité, le succès ou l'échec de l'ONU n'aurait guère d'importance, et les Nations Unies pourraient sans danger entrer dans l'histoire: une fois de plus, une louable expérience historique n'aurait pas, en fin de compte, justifié les espoirs mis en elle. Mais, autant que je puis en juger, il n'y a absolument pas d'autre moyen en perspective pour tenter de faire face à la multitude de problèmes globaux de plus en plus urgents qui nous assaillent, d'autant plus qu'il se peut que la question critique soit maintenant notre survie même."

Et M. Thant, comme beaucoup d'autres orateurs, a parlé de la nécessité de donner à l'ONU un caractère universel "afin que tous les peuples de la terre y soient représentés et puissent faire entendre leur voix."

J'ai la conviction qu'il a raison, et je pense qu'en regard de l'ampleur de la tâche qui incombe à la communauté des Nations, il ne doit pas être impossible de trouver des formules

permettant aux Etats neutres de se sentir à l'aise dans une organisation dont ils partagent l'idéal et les objectifs. Réciproquement, un Etat neutre comme le nôtre devrait admettre qu'il ne pourra jouer pleinement son rôle s'il ne participe pas aussi à l'activité politique de l'ONU.

Comme je l'ai déjà dit, le dossier, chez nous, est ouvert. Il importe que nous l'étudiions, le discutions, l'approfondissions. Il faut que notre population comprenne qu'il s'agit là d'un problème aussi important que l'intégration européenne; nous devons mener de front ces deux tâches, l'approche européenne et l'approche mondiale sans pouvoir nous dire que l'une est plus indispensable que l'autre. Ce siècle est le siècle des défis, et notre avenir exige que nous les relevions tous les deux.

2. L'aide au développement

La question de notre adhésion à l'ONU n'est pas la seule qui se pose à nous sur le plan mondial. Il y a également celle de l'aide au développement. Elle ne se présente pas du tout de la même manière. Il n'y a pas, en l'occurrence, à se demander si nos structures et nos valeurs y sont engagées. C'est un domaine dans lequel un pays traditionnellement neutre peut agir sans risquer de mettre sa neutralité en péril, bien au contraire. Cette aide, nous la pratiquons depuis plusieurs années, dans le domaine bilatéral comme dans le domaine multilatéral. Nous n'avons pas l'intention de faire décrire à notre politique à cet égard un tournant,

de prendre une option nouvelle. Mais nous voulons l'intensifier, l'accroître et la rendre plus efficace; la part que nous avons prise jusqu'ici à cette tâche d'intérêt général ne correspond en effet ni à la place que nous occupons parmi les pays développés, ni à nos possibilités matérielles.

Nous savons que ce problème est un des plus importants de notre époque. Un de plus, allez-vous dire. Vous aurez raison, les problèmes importants sont nombreux, ils sont tous urgents et ils appellent tous une solution. Ce qui caractérise sans doute celui du développement, c'est qu'il est continu, et bien que les besoins soient immédiats et criants, qu'il ne peut être abordé que dans une perspective à long terme. Il faut agir avec cohérence dans le cadre d'un plan à échéances successives. Et les efforts nécessaires n'auront de valeur que s'ils sont coordonnés avec les efforts d'autrui, ceux des pays donateurs, comme ceux des pays receveurs. La planification d'ensemble ne saurait être que multilatérale si l'exécution peut, dans beaucoup de cas, être bilatérale. L'aide au développement ne doit pas être confondue avec l'aide humanitaire. Il s'agit de deux chapitres différents de la solidarité internationale qui ne se recoupent qu'occasionnellement.

L'objectif de la coopération technique, c'est de contribuer à combler le fossé qui sépare les pays industrialisés des autres, et cela pour répondre à l'intérêt général, car la paix du monde en dépend et la justice sociale le commande.

Au début de cet exposé, j'ai évoqué les problèmes angoissants qui se posent aux nations de l'hémisphère nord en raison de l'avènement de la civilisation scientifique. Mais, dans l'hémisphère sud, dans les régions qui ont vécu jusqu'à ces derniers temps sur un autre rythme et selon d'autres conceptions, l'impact de cette nouvelle civilisation est encore plus dramatique. Les transitions sont abolies et la vie exige une adaptation si rapide, si instantanée qu'elle paraît dépasser les possibilités des sociétés humaines. Mais les hommes sont capables de sursauts extraordinaires et c'est un tel sursaut qu'il faut favoriser, appeler, non seulement de nos vœux, mais de nos moyens.

Un petit pays, si dynamique soit-il, ne peut apporter à une oeuvre d'une telle envergure, qu'une contribution modeste. Modeste quant à l'ensemble et à la quantité des efforts, mais non quant à la réalité de ses efforts, à leur qualité, à leur intensité. Nous devons faire davantage, tout en sachant que ce davantage ne sera encore qu'une petite partie de ce qui est nécessaire.

Comme toutes les grandes affaires contemporaines, l'aide au développement embrasse plusieurs secteurs de notre activité. Cela ressort avec clarté de la stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie qui vient d'être approuvée par les Nations Unies et dont nous entendons nous inspirer. Ainsi que le Conseil fédéral l'a récemment déclaré, nous nous associerons

à la mise en oeuvre de cette stratégie, à l'élaboration de laquelle nous avons collaboré.

Mais je ne saurais tracer ici un tableau complet de notre politique de développement. Ma conférence n'avait d'autre but que d'énoncer les principaux problèmes qui nous confrontent, et d'indiquer l'esprit avec lequel nous nous efforçons de les résoudre. Vous aurez vu que l'impératif de la solidarité s'impose à nous comme il s'impose aux autres nations, que nous n'entendons pas nous y soustraire, bien au contraire, mais que nous croyons que c'est en évoluant avec notre temps tout en sachant rester nous-mêmes que nous pouvons apporter la contribution la plus valable.