

Beilage 21

EXPOSE DE M. L'AMBASSADEUR FRANÇOIS DE ZIEGLER
DIRECTEUR DE LA DIRECTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
A LA CONFERENCE DES AMBASSADEUR
du 3 septembre 1976

Je suis heureux de l'occasion qui m'est donnée de présenter ici quelques réflexions sur le thème de l'ONU et des relations de la Suisse avec les Nations Unies.

J'en suis heureux, d'abord parce que c'est la première fois que je m'adresse à vous depuis que j'assume la charge de la Direction des organisations internationales, mais surtout parce que je souhaite établir avec nos Chefs de mission un dialogue permanent sur ces questions. Enfin, il est sans aucun doute nécessaire que nous fassions ensemble le point de la situation au moment où s'élabore le 3ème rapport du Conseil fédéral.

I

Avant d'aborder le problème des relations de la Suisse avec l'ONU, la première question qu'il convient de se poser est celle-ci : quelle image l'ONU nous donne d'elle-même 30 ans après sa création ?

Ce qui apparait de prime abord c'est qu'un groupe d'Etats - les pays en développement ou les pays non-alignés, selon l'angle sous lequel on les considère - y jouent un rôle toujours plus grand, au point qu'ils donnent l'impression de dominer la scène. Ce groupe est important non seulement par le nombre des Etats qui le composent,

- 2 -

mais aussi par l'apport original qu'il fournit à la coopération internationale. Il est de fait que la plupart des grandes batailles livrées à l'ONU au cours de ces dernières années, l'ont été à l'initiative des pays du Tiers-Monde. Qu'il s'agisse du processus de décolonisation, de l'Afrique australe, de la lutte contre les disparités de tous ordres créées par l'inégalité du développement économique et social du monde - pour ne citer que les sujets les plus importants - ce sont eux qui ont été l'élément moteur.

Au surplus, leur rôle ne s'est pas confiné à faire jouer les majorités dites "automatiques" dont ils disposent. Ils se sont aussi attachés à élaborer une conception nouvelle des relations internationales. Cette conception, quel que soit le jugement de valeur que l'on peut porter à son propos, pèse aujourd'hui sur la coopération multilatérale à l'ONU et en dehors d'elle. L'exemple à cet égard le plus éloquent est sans doute celui de la Conférence Nord-Sud de Paris, où les thèmes novateurs sont ceux du nouvel ordre économique international, tel qu'il a été défini dans la Déclaration et le Programme d'action issus de la 6ème session spéciale de l'Assemblée générale au printemps 1974.

Face à la revendication du Tiers-Monde qui entend devenir un partenaire à part entière, on observe que les pays occidentaux sont souvent mal à l'aise, partagés entre une attitude de critique parfois virulente - ce fut le cas des Etats-Unis par la voix d'un Moynihan - et une attitude de coopération et de conciliation telle que la conçoivent Anglais, Français, Suédois et Canadiens. Manque de foi dans l'institution ? Absence d'une vision politique ? Découragement devant certains échecs, devant les épreuves de force choisies trop souvent par les extrémistes du Tiers-Monde, de préférence à la négociation et au dialogue ? Ces raisons, sans doute, se combinent pour affaiblir l'Occident au sein de l'Organisation, où

- 3 -

l'élan et l'imagination c'est-à-dire la force créatrice paraissent parfois lui manquer, même lorsque sa cause est bonne comme dans le cas de l'Angola, pour s'affirmer et défendre les valeurs traditionnelles auxquelles il est attaché.

Les pays socialistes, quant à eux, réussissent à tirer habilement parti de la tension entre pays en développement et pays développés d'Occident. Certes, ils sont embarrassés lorsque l'on traite des problèmes économiques; appartenant pour la plupart au "Nord", ils n'en doivent pas moins se solidariser, du moins en apparence, avec les aspirations du Tiers-Monde. Grâce aux appuis dont ils bénéficient depuis la décolonisation - celle-ci s'est faite, ne l'oublions pas, à la faveur du conflit est-ouest - grâce aussi à leur habilité tactique, ils se trouvent rarement minorisés dans les votes importants et savent préserver leur influence en dépit de prestations effectives relativement médiocres.

Pour sommaire qu'elle soit, cette analyse montre que l'ONU est une organisation en pleine mutation. D'un groupement des pays vainqueurs de la deuxième guerre mondiale, elle est devenue le lieu par excellence où s'expriment l'ensemble des contradictions politiques, économiques et sociales d'un monde ^{plus} complexe et plus déchiré et en même temps plus solidaire que jamais durant son histoire. Elle est le lieu, à la fois, du dialogue et de l'affrontement, où tente de se former, par delà les crises successives, un équilibre nouveau des forces. Ce lieu, il faut ici le répéter en dépit des apparences parfois contraires, demeure indispensable, car, sur le plan universel, qui nous requiert, il n'en est pas d'autre; en obligeant au contact et à la consultation, il permet d'atténuer, parfois d'absorber les crises politiques; il offre un cadre toujours disponible de négociation, voire d'intervention immédiate pour le maintien de la paix (souvenons-nous que les casques bleus au Proche-Orient ont pu, en 1973, être envoyés sur place en l'espace de quelques heures).

- 4 -

Mais l'institution, il ne faut jamais l'oublier, n'est qu'un instrument dans les mains des Etats membres, dont la volonté seule en détermine l'efficacité. Cette observation m'amène à évoquer la double erreur communément commise consistant, d'une part, à croire que l'ONU peut tout, d'autre part, à lui reprocher de ne rien faire. Une entreprise aussi vaste et aussi complexe ne peut, par nécessité, être qu'imparfaite, toujours à reprendre.

Preuve en sont les discussions quasi permanentes au sujet d'une révision de la Charte, les études en cours depuis longtemps pour donner une définition et une base aux opérations de maintien de la paix, les travaux pour restructurer des institutions des secteurs économique et social du système, ainsi que les tentatives partout présentes d'instaurer le, ou pour le moins, un nouvel ordre économique international.

Ce qu'il convient de voir également sur cette image de l'ONU, c'est ce que l'on pourrait appeler l'universalité des tâches entreprises. Celles-ci s'étendent à un nombre toujours plus grand de secteurs de la vie des peuples. En dehors du domaine proprement politique, l'effort entrepris dans les domaines économique, social, juridique, scientifique et technique, dans celui aussi des droits de l'homme, prend de plus en plus un caractère global. Certes, de par la nature même de sa fonction, l'ONU ne prend pas dans ces domaines des décisions contraignantes, mais elle fournit les bases statistiques et documentaires et, surtout, elle élabore et diffuse des conceptions qui deviennent normes universelles. Ces conceptions, qui relèvent essentiellement d'une vision politique des problèmes, émanent en premier lieu de l'Assemblée générale et de ses organes principaux, qui indiquent la direction générale dans laquelle les organes subsidiaires et souvent les institutions du système dans son entier ont à travailler. Elles émanent aussi des grandes

- 5 -

conférences convoquées périodiquement. Les résultats ne doivent pas être surestimés, mais il reste que le ton et les thèmes sont donnés sur lesquels portera ces prochaines années la coopération internationale.

* *

*

II

Le temps manque ici pour une analyse plus approfondie et plus détaillée, car j'ai hâte d'en venir à l'état des relations entre la Suisse et les Nations Unies.

Comme vous le savez, la Commission consultative instituée en 1973 a remis son rapport au Conseil fédéral au mois d'avril dernier, après une série de péripéties sur lesquelles je ne m'étendrai pas. Ce rapport vous a été transmis et vous en connaissez la teneur. Il appartient maintenant au Conseil fédéral de présenter son troisième rapport aux Chambres. Ce rapport est en voie d'élaboration et nous espérons qu'il pourra être adopté par le Conseil fédéral encore avant la fin de l'année. Je ne puis vous indiquer d'ores et déjà quelles en seront les conclusions, mais n'en voudrais pas moins soumettre à votre réflexion les thèmes principaux que nous pensons y voir figurer.

Il y a d'abord que l'universalité pratiquement complète de l'ONU constitue, comme la Commission consultative le relève à juste titre dans sa quinzième conclusion, le principal événement nouveau et l'argument le plus fort en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'organisation mondiale.

- 6 -

Le problème de la représentation de la Chine par le Gouvernement de Pékin a été réglé en 1971; les deux Allemagne, de leur côté, on été admises en 1973 à la suite de la conclusion des accords de Berlin et du "Grundvertrag"; le mouvement de décolonisation touche à sa fin avec l'accession à l'indépendance des anciennes colonies portugaises. Seuls restent à régler comme problèmes d'une certaine importance ceux du Vietnam et de la Corée; dans le cas du Vietnam, l'évolution en cours va permettre de trouver une solution dans un avenir pas trop éloigné.

La Suisse est ainsi le seul Etat à rester, sans y être contraint, en dehors des Nations Unies. L'absence d'Etats importants ne peut dès lors plus être invoquée pour retarder le moment du choix qui se pose à elle. Plus que jamais dans le passé, sa non-appartenance volontaire à l'ONU relève de sa seule responsabilité. Nous serons dès lors amenés à devoir justifier toujours plus les motifs de cette situation exceptionnelle, que l'on peut qualifier d'anormale si l'on considère que nous avons toujours fait de l'universalité de nos relations internationales un des corollaires de la neutralité. Du moment que l'ONU est devenue universelle dans sa composition, un Etat comme la Suisse, dont la neutralité est reconnue de longue date par la communauté internationale, y aurait non seulement tout naturellement sa place, mais ce cadre lui permettrait de déployer plus globalement sa politique étrangère. L'appartenance à l'ONU n'est-elle pas devenue en fait, dans le monde d'aujourd'hui, l'attribut obligé du statut international de tout Etat en tant que tel.

Certes, il s'est malheureusement manifesté au cours de ces dernières années des tendances visant à restreindre l'universalité de l'organisation (à propos de l'Afrique du Sud notamment). Pour dangereuses qu'elles soient, ces tendances ne sauraient, en tout état de cause, servir de prétexte ou d'alibi à la Suisse pour ne pas faire face, en toute objectivité, aux problèmes que pose pour elle

- 7 -

l'universalité des Nations Unies.

Ce qui a été dit plus haut à propos du caractère global de l'effort entrepris par l'ONU pour résoudre les problèmes du monde moderne démontre par ailleurs qu'un Etat non-membre des Nations Unies est privé de faire entendre sa voix là même où s'élaborent et se prennent les décisions affectant d'une manière décisive l'orientation de tout le Système des Nations Unies. Il se trouve ainsi devant des faits accomplis, devant des options déjà prises, sur lesquels il n'aura pu exercer aucune influence directe.

La question se pose dès lors de savoir si la Suisse peut, dans ces conditions, continuer à défendre ses intérêts d'une manière satisfaisante, comme elle estime être parvenue à le faire jusqu'à présent, sans adhérer à l'ONU ? Peut-elle rester seule à prétendre que cet effort immense mérite certes sa contribution financière et technique, mais n'exige pas l'apport politique qu'elle serait à même de fournir et le partage des responsabilités que comporte la participation aux décisions des organes principaux ? C'est là le problème devant lequel nous place l'extension des activités de l'ONU aux tâches du monde moderne dans sa totalité.

Les débats au sein de la Commission consultative ont d'autre part montré que le problème de la compatibilité de la neutralité avec la Charte reste dans beaucoup d'esprits au centre des préoccupations. Or, c'est là, à bien des égards, un problème qui ne se pose plus dans le même éclairage que naguère. Il y a d'abord que la Charte n'exclut par forcément la neutralité. Au surplus - et ceci est important - l'évolution de ces dernières décennies a montré que la pratique des Nations Unies ne sera probablement jamais en opposition avec la neutralité d'un Etat membre. Le système de sécurité collective est en effet resté lettre morte - en raison, il faut bien le

dire, de l'institution du droit de veto - et s'est trouvé remplacé par un système de maintien de la paix auquel d'ailleurs même un pays non membre comme la Suisse apporte sa contribution financière. Aucun Etat neutre, membre de l'ONU, ne s'est donc trouvé jusqu'à présent devant un choix entre les obligations que lui impose la Charte et sa politique de neutralité. Cette constatation est naturellement d'une portée considérable pour le cas de la Suisse.

On a longtemps fait état de la distinction établie entre ONU "politique" et ONU dite "technique". Le Conseil fédéral, dans ses rapports de 1969 et de 1971, s'est fondé sur cette distinction pour considérer que l'apport de la Suisse aux activités techniques permettait de manifester notre politique de solidarité avec les Nations Unies sans participer aux activités politiques. Déjà dans le rapport de 1971, toutefois, il relevait le caractère complémentaire des compétences politiques et techniques des Nations Unies et déclarait que le succès ou l'échec de l'ONU politique conditionnait, dans une large mesure, l'avenir de l'ONU technique à laquelle la Suisse collabore.

L'évolution qui tend à faire des activités de l'ONU un tout s'est encore accentuée au cours de ces dernières années, comme on le voit notamment à propos des résolutions sur le nouvel ordre économique international. Il en découle que la distinction, longtemps justifiée, entre ONU technique et ONU politique a perdu une bonne partie de sa validité et que la participation à l'une ne saurait dispenser de la participation à l'autre si un Etat entend véritablement tenir sa place à part entière dans la communauté des nations. C'est là un élément de plus à prendre en considération lorsque l'on réfléchit sur l'avenir des relations entre la Suisse et les Nations Unies et sur le sens qu'il faut donner à l'avenir à notre politique de coopération internationale.

- 9 -

Dans ce contexte, il a beaucoup été question, depuis quelque temps, de ce qu'il est convenu d'appeler la "politisation" des organisations internationales, en particulier des institutions spécialisées et de conférences des Nations Unies. Le phénomène est suffisamment important pour mériter que l'on s'y arrête un instant.

Il faut tout d'abord rappeler, comme le Conseil fédéral l'a fait dans sa réponse à l'interpellation Hofer sur la situation internationale, que toutes les organisations internationales sont d'une certaine façon politiques, puisque composées d'Etats indépendants et souverains qui en déterminent l'orientation. Certes, les institutions spécialisées ont, de par leurs constitutions respectives, des tâches spécifiques à remplir dans les domaines économique, social, culturel et technique. Mais celles-ci ne sauraient être abordées d'une manière abstraite, en marge des options politiques propres des Etats membres et du contexte général de la vie internationale dans laquelle elles s'insèrent nécessairement.

Au surplus, les institutions spécialisées sont souvent appelées à se prononcer sur des questions politiques dans le cadre de leurs attributions statutaires. Il en va ainsi des demandes d'admission comme membre ou comme observateur présentées par des Etats ou des entités dont le statut international est contesté. Il en va ainsi, également, des problèmes relevant de la compétence propre de certaines institutions. A titre d'exemple, la question des fouilles archéologiques à Jérusalem ou de l'éducation dans les territoires arabes occupés entrent incontestablement dans la compétence de l'UNESCO, le problème des pratiques syndicales de certains pays dans celle de l'OIT, le problème de la situation sanitaire dans les mêmes territoires occupés dans celle de l'OMS, le problème de l'installation d'émetteurs dans les territoires occupés dans celle de l'UIT. On remarquera que les conférences sont loin d'être politisées toujours au même degré - la CNUCED 4, par exemple, ne l'était pratiquement pas - et qu'au cours de ces dernières années, les débats

- 10 -

politiques dans les organisations et conférences internationales ont été provoqués presque exclusivement par deux problèmes dont les données sont extrêmement complexes, à savoir le conflit du Proche-Orient et la situation en Afrique australe.

Par ailleurs, les accords entre les institutions spécialisées et l'ONU prévoient une coopération étroite dans la mise en oeuvre des principes et obligations découlant de la Charte des Nations Unies, dans celle aussi des résolutions concernant des problèmes politiques. C'est le cas, en particulier, pour les problèmes liés à la décolonisation et à l'apartheid. Les institutions spécialisées ont en conséquence souvent à connaître et à débattre de problèmes politiques à la demande des Nations Unies.

Pour ces diverses raisons, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion, dans sa réponse à l'interpellation Hofer, que l'on ne saurait dénier à des organisations internationales telles que les institutions spécialisées de l'ONU la compétence de traiter de problèmes politiques. Il ajoutait :

"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.

- 11 -

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".

Il en résulte pour la Suisse que, tout en n'étant pas membre de l'organisation politique faîtière, elle est en fait déjà obligée fréquemment de se prononcer et de voter sur des problèmes politiques dans les enceintes auxquelles elle appartient. Les positions qu'elle aurait à prendre au sein des Nations Unies auraient certes un poids et une portée notablement plus grands, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, mais ne seraient pas de nature essentiellement différente.

Un autre aspect du problème qui a été examiné par le Conseil fédéral dans son rapport de 1969 et qui doit être considéré à nouveau est de savoir si la Suisse, en continuant d'adopter une "position de réserve" en dehors des Nations Unies, est mieux à même de mettre ses bons offices au service de la communauté internationale qu'en devenant membre de l'ONU. Comme en 1969, on peut considérer que l'adhésion à l'ONU ne diminuerait pas nos possibilités dans ce domaine, mais les renforcerait plutôt. Conséquence de notre non-appartenance, des missions nous échappent du simple fait que nous ne participons pas aux discussions dans certaines enceintes onusiennes.

En tout état de cause, si la Suisse devenait membre de l'ONU, tous les Etats neutres y seraient représentés et la possibilité de pouvoir recourir aux services de la Suisse ne perdrait guère de son intérêt : cette constatation du rapport de 1969 gagne encore en pertinence dès lors que l'ONU est devenue universelle. Rien n'empêcherait, au demeurant, la Suisse, dans une situation donnée de tenir compte d'éventuelles perspectives de bons offices dans ses prises de position et ses votes à l'ONU. Au contraire, cet élément serait même un des principaux à prendre en considération dans la définition

- 12 -

de nos positions. Ceci vaut naturellement aussi pour la représentation des intérêts étrangers, le rôle du CICR et toute autre fonction médiatrice ou humanitaire qui pourrait nous être confiée.

On remarquera ici d'une manière générale que le cercle des Etats acceptables par tous pour des missions de ce genre a tendance à très vite se restreindre. Il est donc fort concevable qu'une fois membre des Nations Unies, la Suisse soit sollicitée plus même qu'elle ne le souhaiterait.

Un autre argument qu'il faut prendre en considération, c'est que l'Assemblée générale offre chaque année des possibilités uniques de contacts à haut niveau. Les petits et moyens pays notamment font un large usage de ces possibilités pour discuter, voire régler, certaines affaires bilatérales en suspens ou d'intérêt commun. Il ne fait pas de doute que pour la Suisse ce serait là une occasion extrêmement utile de faire connaître ses positions, d'avoir des pourparlers au niveau ministériel sans les servitudes protocolaires qui alourdissent les visites au plan bilatéral. Le caractère informel des contacts à Manhattan est un avantage de plus, qui contribuerait à nous associer tout naturellement d'une manière plus étroite à la vie internationale. Cet aspect du problème, sans être certes déterminant, n'en est pas moins important à une époque dont le trait dominant est une interdépendance toujours plus réelle dans les relations de tous ordres entre les peuples. Etre privé de ce moyen de contact et d'action met un pays dans une situation d'infériorité.

L'Observateur de la Suisse auprès des Nations Unies se trouve dans une situation toujours plus délicate qui n'est que le reflet d'une isolation perceptible et progressive de notre pays. En effet, un fois réglés les problèmes du Vietnam et de la Corée,

- 13 -

il sera seul à avoir ce statut avec les représentants du St-Siège, des mouvements de libération, notamment l'OLP. Il faut ici rappeler que le statut de notre observateur ne repose sur aucune base juridique, étant dû à une seule décision du Secrétaire général, alors que ceux de l'OLP et des mouvements de libération sont fixés dans des résolutions de l'Assemblée générale.

Il est juste de dire que nos observateurs sont jusqu'à présent parvenus à défendre les intérêts de la Suisse d'une manière tout à fait satisfaisante. Toutefois, les conditions dans lesquelles ils ont à exercer leur mandat deviennent d'année en année plus difficiles, ceci non seulement en raison de leur situation isolée, mais aussi parce que les Nations Unies traitent d'un nombre croissant de problèmes où des intérêts suisses sont en jeu et sur lesquels nous devons pouvoir nous prononcer, du moins dans les commissions compétentes de l'Assemblée. C'est le cas, en particulier, en ce qui concerne le rôle de la Suisse comme pays hôte des Nations Unies et d'organisations internationales, rôle qui est maintenant en discussion à des titres divers lors de chaque Assemblée générale (Genève comme siège d'organes, recouvrement des dépenses supplémentaires encourues par les organisations en raison de l'inflation dans les Etats de siège et des fluctuations des taux de change, candidatures d'autres villes pour accueillir des organisations internationales, etc.). C'est aussi le cas, comme on l'a vu plus haut, pour l'élaboration des nouvelles conceptions en matière de relations économiques internationales. Les délégations de la Suisse n'étant pas automatiquement autorisées à prendre la parole dans les commissions, il s'agit de faire chaque fois une demande spécifique, qui est généralement accordée, mais non sans que certaines réticences soient perceptibles de divers côtés.

Les considérations qui précèdent devraient démontrer que le point de départ de toute réflexion sur la question des relations de la Suisse avec les Nations Unies doit être la prise de conscience qu'en restant à l'écart de l'organisation mondiale, la Suisse se place volontairement dans une situation de nature à porter, à terme, sérieusement préjudice à ses intérêts et se prive d'un moyen d'action essentiel dans le monde moderne.

Les raisons d'ordre extérieur que l'on pouvait avoir il y a quelques années encore pour différer le moment de ce choix important ont, pour la plupart, disparu au cours de ces dernières années. De plus, tous les éléments nécessaires sont maintenant réunis pour qu'une décision puisse être prise en toute connaissance de ses données et de ses implications.

Les adversaires de l'adhésion invoquent certaines décisions ou attitudes à juste titre critiquables de l'ONU pour juger que la Suisse n'y a pas sa place. Mais le comportement de l'ONU n'est pas imputable à l'institution en tant que telle. Il est le reflet du monde non pas tel que nous souhaiterions qu'il fût, mais du monde tel qu'il est dans la complexité de ses réalités politiques, économiques, sociales, humaines, de ses déséquilibres et de ses tensions. La Suisse, comme les autres pays, doit s'insérer dans ces réalités, y trouver sa place propre. Une autre voie ne lui est pas offerte que de concevoir sa politique étrangère dans le contexte international qui lui est imposé. Le problème de l'ONU n'échappe pas à cet impératif.

L'attitude que l'individu adopte vis-à-vis des Nations Unies dépend, en dernière analyse, de la conception qu'il se fait de la cohabitation sur une même terre, d'ethnies, de peuples, de types de sociétés, de systèmes politiques, économiques et sociaux extrêmement divers. C'est un choix qui n'est pas déterminé par des intérêts

- 15 -

imméditats, tangibles, mais qui relève d'une option en premier lieu morale et philosophique, d'où la difficulté qu'il y a à influencer.

Or, il faut bien constater que l'état de l'opinion à l'heure actuelle en Suisse ne permet guère de bien augurer de l'issue d'un vote populaire sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Cette constatation influencera bien sûr les conclusions du rapport, il nous paraîtrait cependant dans la logique des choses, sinon dans le sens de l'histoire que celui-ci constitue à tout le moins un pas en avant par rapport aux précédents et laisse entrevoir certaines mesures concrètes destinées à rapprocher encore la Suisse de Nations Unies, en attendant l'heure sans doute encore assez lointaine de l'adhésion.

III

Dans l'immédiat, nous sommes occupés par la préparation de la prochaine Assemblée générale, où plusieurs sujets touchant des intérêts suisses précis seront débattus.

En premier lieu, il y a le problème Genève-Vienne sur lequel nos ambassades recevront prochainement une lettre les informant des développements intervenus au cours de ces derniers mois.

Ce problème est difficile pour nous en raison, notamment, des ambiguïtés de la politique autrichienne. S'agit-il pour l'Autriche de combler, par le transfert de quelques unités, les vides d'un Donaupark devenu trop vaste ou d'amorcer un processus de décentralisation de grande envergure au détriment des Nations Unies et de Genève ? Le doute est permis. Il est un fait que l'Autriche met en place à grands frais une infrastructure considérable, renforcée encore par la décision récente du Gouvernement autrichien de construire un centre de conférence d'une capacité de plus du double du CICG et

- 16 -

qui coûtera plus de 600 millions de francs suisses. A titre de comparaison, le CICG a coûté 67 millions.

Il y a aussi que la position de Genève n'est plus aussi forte qu'auparavant. Ceci tient à la fois à des facteurs temporaires et permanents : tendance à la décentralisation soutenue par les pays en développement qui saïssissent l'importance politique et les avantages économiques que présentent les organisations internationales, coût du franc suisse, doute quant à notre volonté d'accueil, conséquences de la grève du personnel des Nations Unies à Genève, etc.

Parallèlement, il ne fait pas de doute que l'utilité de Genève dans la politique étrangère de la Suisse va croissant. En effet, les services que nous pouvons y rendre ou les relations que nous pouvons y nouer compensent dans une certaine mesure les désavantages découlant de notre absence des Nations Unies, en particulier un certain isolement vis-à-vis des pays en développement. Il est donc important de souligner que Genève entend rester le centre politique des Nations Unies en Europe.

Cette position n'exclut pas la souplesse tant quant au fond que quant à la procédure. Nous avons d'ailleurs clairement indiqué au représentant du Secrétaire général, M. Davidson, que nous n'aspirions pas à un monopole des organisations internationales et que nous acceptons la perspective du départ progressif de quelques centaines de fonctionnaires. En plus, nous nous sommes prononcés en faveur de l'établissement de nouvelles organisations à Vienne.

La prochaine Assemblée générale sera sans doute une étape importante et délicate pour la Suisse. Nous nous efforçons, dans toute la mesure du possible, d'aplanir le terrain par des contacts entre les trois pays principalement intéressés. L'Ambassadeur Marcuard s'efforce aussi d'établir à New York des consultations à trois, qui se

- 17 -

se heurtent toutefois à une très nette opposition autrichienne. Nous considérons, en effet, qu'une étroite coordination doit exister à New York, également avec le Secrétariat faute de quoi les incidents et les tensions austro-suisse de l'année dernière risquent de se répéter. A notre regret, nous devons constater que les Autrichiens n'ont jamais pris l'initiative de nous apporter des éclaircissements sur leur position et leurs intentions. Ils se cantonnent dans des déclarations très générales, post factum, à haut niveau, qui ne sont guère de nature à rassurer.

Ceci dit, il faut être conscient des limites de la concertation entre pays hôtes. D'une part, il nous paraît sage de ne pas nous départir vis-à-vis du Secrétariat et de l'Autriche de la retenue dont nous avons fait preuve dans la phase du développement de Genève, ceci d'autant plus qu'il s'agirait de préjuger les modalités de départ qui peuvent marquer le début d'un processus d'érosion. D'autre part, nous devons tenir compte du soutien constant apporté à Genève par de nombreux Etats, notamment d'Europe occidentale, qui attendent de nous un effort à la mesure de notre politique traditionnelle d'accueil.

Nous n'avons jusqu'à présent pas jugé utile de faire intervenir nos ambassades dans cette affaire. Il est néanmoins fort possible, selon le tour que prendront les choses cet automne, que des démarches soient nécessaires. Rien n'empêche cependant que dans vos contacts informels vous saisissiez les occasions qui pourraient se présenter d'exposer le point de vue de la Suisse.

Par ailleurs, le Secrétaire général des Nations Unies adressera à l'Assemblée générale un rapport sur la 3ème session de la CDDH (Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés). Vous avez reçu vous-même récemment le rapport de la

- 18 -

délégation suisse et vous aurez pu constater qu'il y a osmose entre les problèmes traités à New York et à Genève : Proche-Orient, sort des populations dans les territoires occupés, interdiction des armes causant des maux superflus, sort des mercenaires, nouvelle catégorie de prisonniers de guerre, etc.

Permettez-moi, à ce sujet, d'ouvrir une parenthèse et de vous rappeler la très grande importance que revêt la CDDH pour la Suisse. La prochaine et dernière session s'annonce difficile : nous devons probablement procéder à des consultations diplomatiques avant sa reprise le printemps prochain. Nous comptons sur votre appui. Autant que le prestige de la Suisse se sont les développements futurs du droit humanitaire et la poursuite des activités du CICR qui sont en jeu.

Nous entendons enfin, cette année, faire un meilleur usage possible de contacts qu'offre l'Assemblée générale. C'est ainsi, en particulier, que le Secrétaire général du Département et moi-même comptons nous rendre à New York pour y rencontrer différentes personnalités et manifester l'intérêt de la Suisse pour le forum international que constitue les Nations Unies. Comme dans le passé, des collaborateurs spécialisés suivront les travaux des divers organes de l'Assemblée. Nous examinons, dans ce contexte, l'opportunité de faire un usage plus fréquent des possibilités qui nous sont données de prendre la parole dans les grandes commissions de l'Assemblée.

*

*

*

- 19 -

IV

Pour terminer, je voudrais évoquer un point auquel je tiens tout particulièrement : l'information de nos missions sur ce qui se passe aux Nations Unies et dans les institutions spécialisées. Jusqu'à présent, cette information se limitait généralement aux questions où des intérêts suisses spécifiques étaient en jeu (Genève-Vienne, restructuration, candidatures suisses, etc). La dotation en personnel de la Direction ayant été renforcé, nous nous efforcerons désormais de l'étendre - notamment par l'envoi des rapports de notre Observateur - aux questions d'intérêt général, en particulier aux événements marquants de l'Assemblée générale et aux votes contestés dans d'autres organisations, de manière à vous mettre mieux à même de porter une appréciation sur les développements en cours dans le domaine multilatéral. Ce sera là aussi une manière d'animer le dialogue, dont je disais au début de cet exposé que je souhaitais l'intensifier, entre nos chefs de mission et la Direction des Organisations internationales.

* * * *
* * *
* *
*
*