

Conclusions et enseignements à tirer de la  
Conférence des ambassadeurs 1978

---

Il m'appartient maintenant, au terme de ces trois jours de débats intenses et fructueux, de tirer une synthèse opérationnelle, en quelque sorte, de nos délibérations.

Je le ferai en passant en revue chacun des sujets que nous avons abordés et en tirant les conclusions qui s'imposent à mon esprit, après vous avoir entendus si abondamment et si éloquemment.

I. Droits de l'homme

Vos interventions sur le problème des droits de l'homme, interventions qui reflétaient à la fois vos conceptions propres, je dirais même vos personnalités, mais aussi celles de vos pays de résidence, m'ont particulièrement intéressé. Vous avez tous tenu à réaffirmer l'importance que revêt, pour un pays comme la Suisse, le volet "droits de l'homme" dans sa politique étrangère. Plusieurs d'entre vous ont toutefois mis en garde contre l'élaboration d'une doctrine rigide en la matière. Je m'empresse de vous dire que l'ensemble de ce problème fait actuellement l'objet d'une concertation et d'une réflexion aussi larges que possible au sein du Département.

Si l'objectif principal de nos interventions, ou de notre silence, doit rester l'amélioration du sort des victimes, nous ne pouvons ignorer la dimension internationale du problème et sa dimension toujours plus grande sur le plan de la politique intérieure. Généralement, la discrétion est un élément essentiel de nos interventions, la publicité n'étant que l'"ultima ratio".

- 2 -

(J'ai cru déceler dans certains de vos propos une hésitation devant la publicité donnée en juillet dernier à l'expression de notre anxiété à l'égard - non pas de certaines condamnations mais plutôt du cumul - des condamnations de dissidents en Union soviétique. Je tiens à préciser que j'ai fait convoquer l'Ambassadeur d'URSS au Département, pour qu'on lui fasse part confidentiellement et discrètement de notre point de vue et de notre disponibilité d'accueillir les dissidents. L'Ambassadeur Lavrov se refusant nettement de même prendre connaissance de ce message, nous avons été amenés à publier le communiqué que vous connaissez.)

Certains d'entre vous se sont exprimés en faveur d'une attitude plus engagée à l'égard des pays qui ont souscrit avec nous à des obligations dans le domaine des droits de l'homme, alors qu'ils préconisaient un comportement différencié envers les pays du tiers monde qui ont des droits de l'homme une conception et une pratique, même une tradition, différentes de la nôtre. Ce sont là, effectivement, des éléments dont nous devons tenir compte dans notre politique et dans une large mesure nous le faisons.

En vous écoutant, j'ai également noté qu'aucun d'entre vous ne craint qu'une politique des droits de l'homme maniée avec habileté et pondération ait des retombées négatives pour nos intérêts économiques ou pour le bien-être de nos colonies.

Pour me résumer, je crois déceler un large courant, chez vous, pour un certain pragmatisme dans ce domaine. Les cas et les situations doivent être jugés à leurs propres mérites et nos interventions, en règle générale, doivent rester discrètes. Les lignes de force de notre action doivent s'inspirer d'une notion commune qu'a le monde occidental de la liberté et de la dignité de l'homme.

En un mot, nous ne devons pas avoir une "doctrine" dans ce domaine, mais un "comportement" qui doit être caractérisé par sa constance, sa cohésion et sa crédibilité.

## II. Non-alignés

Pour ce qui est de la discussion qui a suivi mes quelques mots introductifs à propos des non-alignés, je crois qu'une très large concordance de vues s'est manifestée. Notre présence, au bénéfice de ce statut particulier qu'est celui d'"invité" au sein du mouvement des non-alignés, paraît à la fois bien comprise et favorable à nos intérêts. C'est une présence qui est appréciée dans vos pays de résidence. J'ai été intéressé d'entendre que, pour certains d'entre eux, nous pourrions même jouer au sein de ce mouvement un certain "rôle modérateur". Je ne crois pas qu'il faille encourager cette idée, car cela nous amènerait à prendre parti dans les disputes qui, en réalité, ne nous concernent pas. En revanche, notre présence même et celle des autres neutres européens montrent que, malgré tout, il y a un certain lien entre ces pays non-alignés et les pays neutres. Preuve en soit les éloges publics que nous avons entendus, du haut de la tribune de Belgrade, à l'endroit des quatre pays neutres d'Europe, éloges qui venaient de pays aussi dissemblables que l'Irak, la Zambie ou la Jamaïque. En un mot, je crois qu'au sein de ce mouvement, nous bénéficions d'un certain capital de confiance.

Au sein de la CSCE, nous continuerons notre collaboration entre pays neutres et non-alignés en veillant, naturellement, à ne pas perdre, dans cette opération, notre identité propre et en maintenant notre liberté de mouvement. Je vous ai posé la question de savoir si l'on pouvait imaginer d'étendre cette collaboration à d'autres domaines; nous y réfléchissons nous-mêmes et j'en parlerai avec mon collègue yougoslave, mardi et mercredi prochains. Il est important, à notre sens, qu'un pays comme la Yougoslavie, et c'est aussi dans cette optique que vous devez comprendre notre politique au sein des neutres et non-alignés, qu'un pays comme la Yougoslavie, dis-je, se sente entouré, épaulé, compris, au moment où il s'engage inexorablement dans la période de l'après-Tito qui sera difficile, compliquée et délicate, tant pour elle que pour la paix en Europe. Cette col-

laboration, nous en avons eu un petit exemple dans un autre domaine: lorsque, à notre demande, la Yougoslavie s'est immédiatement déclarée prête à parrainer notre texte sur le désarmement, aux Nations Unies.

### III. Désarmement

En ce qui concerne le désarmement, je voudrais retenir du débat qui s'est instauré dans ce domaine quelques points qui me paraissent importants.

- L'initiative que nous avons prise, en présentant le Document suisse, a été bien reçue dans les capitales où vous êtes. Plus que son contenu, le fait que l'on ait manifesté d'une façon aussi claire notre intérêt aux problèmes du désarmement a été apprécié.
- J'ai cru comprendre que vous nous recommandiez de ne pas en rester là, mais de donner une suite à cette initiative, soit en en prenant d'autres dans le même domaine, soit en la complétant. Je vous avouerai qu'il est difficile de produire chaque six mois des idées nouvelles dans un domaine où, depuis trente ans, des esprits très avisés en ont produit d'innombrables.
- En revanche, je retiens la suggestion d'aborder avec plus de détails les problèmes que pose l'initiative française pour une conférence régionale, européenne, du désarmement, et cela avec nos partenaires directement intéressés. En plus, je voudrais vous dire que nous mettons à l'ordre du jour de toutes nos rencontres avec les représentants d'autres pays les problèmes du désarmement.

\*

\*

\*

Nous sommes tous d'accord pour constater que dans ce domaine comme dans d'autres l'expression de la position suisse doit rester sobre, qu'il faut éviter de verser dans un certain verbiage international qui ne cache souvent que l'absence d'idées ou la volonté de ne rien faire.

Concrètement, à New York, à Genève comme ailleurs, je vous demanderai de suivre avec une attention redoublée les travaux de toutes les réunions qui traitent du problème du désarmement et de continuer à nous faire rapport à ce propos. Dans les capitales, je vous demanderai d'avoir, à intervalles réguliers, bien que peut-être pas trop rapprochés, des entretiens à des niveaux élevés sur les problèmes du désarmement, afin de démontrer notre intérêt et d'obtenir les informations utiles qui pourraient nous manquer. En un mot, il faut montrer à tous nos partenaires que, bien que n'étant pas aux Nations Unies, c'est un sujet qui nous préoccupe et auquel nous ne pouvons pas rester indifférents.

Encore un point concret. En ce qui concerne la proposition française de "Conférence européenne sur le désarmement", vous pouvez manifester l'intérêt que nous portons à ce plan, le fait que, si elle devait avoir lieu, nous y participerons, mais aussi les interrogations qu'elle pose, notamment en ce qui concerne ses relations avec les MBFR de Vienne et avec le volet militaire de la CSCE. Pour nous, ce volet ne doit pas être vidé de son contenu et de son sens, aussi longtemps que l'initiative française n'aura pas produit des résultats tangibles.

#### IV. O N U

La décision d'adhérer à l'ONU est un fait, mais j'ai déduit de nos débats qu'elle correspond à vos yeux à une nécessité politique : ouverture de la Suisse sur le monde et maintien de notre "Mitsprache-

- 6 -

recht", une faculté qu'il est de plus en plus difficile d'exercer en dehors de l'ONU.

Vous estimez aussi qu'un rejet de l'adhésion aurait sans doute des échos moins défavorables qu'une politique d'atermolements du Conseil fédéral.

La décision d'adhérer porte sur notre politique étrangère, mais c'est une décision de politique interne et il faut éviter, vous ai-je dit, toute apparence d'immixtion étrangère. Vous avez cependant un rôle important à jouer dans la préparation de cette décision, tant sur le plan interne qu'externe.

Je m'explique : Notre campagne en faveur de l'ONU va se dérouler en deux phases : une première phase consacrée à des travaux internes et qui s'étendra grosso modo jusqu'aux élections fédérales de 1979 et à la parution d'un message approuvé par le Conseil fédéral. Cette première étape sera consacrée à ce que j'appellerai une "phase d'information sur l'ONU". La deuxième étape sera consacrée à la campagne référendaire proprement dite, campagne menée en vertu d'une stratégie et de critères politiques qui doivent encore être déterminés par le Conseil fédéral.

Vous pouvez et devez d'ores et déjà nous aider dans la préparation de ces deux phases. Il s'agit essentiellement pour nous de prouver aux milieux dirigeants d'abord, puis au peuple suisse tout entier - et ceci d'une façon objective, sans propagande, et avec les exemples que vous nous fournirez - ce qu'est l'ONU en tant qu'instrument de la diplomatie internationale. A cet égard, on a hélas tendance en Suisse à minimiser ou à oublier l'effort considérable accompli par l'ONU en faveur des opérations de la paix (casques bleus, Namibie, etc.). Il est utile pour nous de connaître l'avis et les expériences de votre pays de résidence, le bon ou le mauvais usage qu'il fait de l'ONU. Cette organisation internationale doit, en un

mot, être présentée sans fard. Il s'agira, comme quelques uns d'entre vous l'ont dit avec à-propos, d'organiser un "mariage de raison" plutôt que de succomber à un "coup de foudre".

Vis-à-vis de l'étranger, il est nécessaire :

1. d'une part, que vous fassiez comprendre la position de la Suisse face à l'ONU, sans toutefois - et j'insiste sur ce point - présenter les mécanismes de notre démocratie directe et de notre fédéralisme sous un jour négatif;
2. d'autre part, il doit être clair que la Suisse, en décidant d'adhérer à l'ONU, n'a pas l'intention de renoncer à son statut et à sa politique de neutralité. Vous avez justement rappelé que cette neutralité est non seulement un moyen de sauvegarder notre indépendance, mais encore qu'elle constitue un facteur important et parfois méconnu de l'équilibre européen.

Le problème de la compatibilité de la Charte avec notre neutralité constituera sans doute un des thèmes importants de la campagne référendaire. Il est essentiel que sur le plan international il n'y ait pas de doutes sur notre ferme volonté de maintenir ce statut.

Je voudrais maintenant passer aux questions économiques.

#### V. Dialogue Nord-Sud

Le tableau que nous a dressé M. Dunkel montre que le dialogue Nord-Sud a tendance à piétiner et qu'il est peu probable qu'on pourra le sortir de l'ornière avant la CNUCED V qui se tiendra à Manille en mai 1979.

Nous devons cependant nous faire à l'idée que ce dialogue restera inscrit à notre ordre du jour et que nous aurons toujours à y

revenir à cause de ses composantes politiques et économiques.

Nous retirons de cet exposé et des discussions qui ont eu cours que la structure institutionnelle du dialogue, caractérisée par des négociations de groupe à groupe, se prête mal aux réalités économiques et commerciales qui nécessitent des approches différenciées selon les situations respectives des pays en voie de développement (PVD).

La position de la Suisse dans le dialogue Nord-Sud reste faible en matière d'aide publique. Nous devons donc poursuivre nos efforts dans ce domaine. Par contre, nous sommes satisfaits de constater que notre libéralisme économique et notre attitude assez ouverte sur les produits de base et les flux privés sont généralement appréciés des PVD.

#### VI. Politique économique de la Suisse dans le cadre de l'action concertée de l'OCDE et du sommet économique de Bonn

Les développements récents sur les marchés des changes, nous a dit M. Rothenbühler, placent peut-être pour la première fois l'économie suisse face à des perspectives préoccupantes.

Bien qu'il y ait eu, au plan international (Conférence des ministres de l'OCDE, sommets de Brême et Bonn), des éléments encourageants pour la Suisse, force est de constater qu'il n'y aura pas, à court terme, de revirement fondamental de la situation économique et monétaire internationale.

Face à cette situation, nous avons constaté que notre marge de manoeuvre est très étroite. Pour nous, la tentation du protectionnisme ou d'un contrôle des changes serait non seulement illusoire mais dommageable. C'est donc plutôt d'autres voies qu'explore le Conseil fédéral : soutien financier et monétaire de l'industrie d'exportation, politique de relance.



Ce diagnostic a été approuvé par les ambassadeurs qui ont pris la parole. On a relevé notamment que les efforts de qualité de l'industrie suisse ne sauraient se relâcher et que le système monétaire européen lancé à Brême, même si l'on est sceptique à son sujet et fort loin de sa réalisation, demeure néanmoins un espoir.

## VII. Expériences dans le domaine de la promotion des exportations

Si M. Rothenbühler vous a décrit la situation économique assez préoccupante de la Suisse, nous devons tout mettre en oeuvre pour maintenir et si possible accroître notre courant d'exportation.

Le travail de nos missions et postes à l'étranger - votre activité, Messieurs les Ambassadeurs et Chargés d'affaires - dans ce domaine est primordial. Dans votre vaste champ d'activités, une priorité continue revient dès lors à la promotion des exportations.

Trois exposés - et j'en remercie les auteurs, Messieurs les Ambassadeurs Geiser, Cuénoud et Hugentobler - ont illustré les différences d'un pays ou d'une région à l'autre. C'est la première leçon à tirer : il vous appartient d'apprécier les directives de la Centrale, de les situer dans le cadre et les possibilités de votre pays de résidence et de donner à vos actions l'orientation et la formulation que vous estimez la plus profitable.

Les directives vous sont connues. Il importait d'entendre aussi la voix de ceux qui travaillent dans le terrain. Ce but fut atteint.

Nous avons également vu que, si méritoire que soit l'engagement de nos missions à l'étranger - et il est connu -, un effort supplémentaire doit être fait pour la formation et l'éducation de bon nombre d'exportateurs suisses dans la programmation de leur mission,

dans leur comportement à l'étranger et la continuité dans les affaires.

Je vous remercie de votre action pour soutenir notre exportation et je puis vous confirmer ma conviction que certaines critiques formulées dans ce domaine étaient aussi infondées que partiales.

### VIII. Conclusions

1. Dès mon entrée en fonction, j'ai insisté sur la nécessité d'intensifier le dialogue avec nos postes, de les consulter, de les informer de nos intentions et de nos réalisations par un échange continu de correspondance. Je suis très satisfait de constater que la conférence qui s'achève a répondu en tous points à cet objectif; qu'elle a fourni à mes collaborateurs de la centrale et à moi-même des sujets de réflexion et des éléments d'observation très utiles pour développer et approfondir notre action diplomatique. Inversement, je pense que cette conférence aura apporté à mes collaborateurs de l'extérieur que vous êtes tous une vue des préoccupations que nous éprouvons ici à la centrale.

2. Si l'on jette un regard rapide sur l'évolution récente de notre politique étrangère, on constate qu'elle s'est fortement intensifiée depuis une douzaine d'années et que nous sommes de plus en plus engagés dans les affaires internationales. Ce phénomène d'accélération de nos relations extérieures n'a pas manqué d'avoir des effets sur l'opinion publique. Dans sa large majorité, le peuple suisse a compris que c'était l'intérêt du pays qui commandait une mise à jour permanente et un renforcement de nos contacts avec le monde. Il est normal qu'une fraction de notre peuple ait réagi négativement et émette des doutes sur le bien-fondé d'une politique étrangère plus active, d'une présence au monde plus soutenue. Je ne vous apprendrai rien en vous disant qu'il en va de même dans la plupart des pays démocratiques.

Bien que ce soit la tâche naturelle et quotidienne de nos ambassades et de notre Département de suivre, je dirai même de sentir les grands problèmes mondiaux et les implications qui en découlent pour notre pays, nous devons, je crois, nous garder contre la tendance de faire, avec la diplomatie, "de l'art pour l'art", parce que nous ne pouvons pas travailler en vase clos, entre spécialistes, à l'abri des courants d'opinion.

3. En dernier lieu, l'image que projette notre politique étrangère, la perception qu'en ont nos compatriotes sont aussi importantes que l'effet que nos décisions produisent sur nos partenaires étrangers. Je tenais à vous rappeler le contexte qui limite le processus de décision de la centrale, ce qui explique que, parfois, notre ligne de conduite ne vous apparaisse pas toujours suffisamment nette. Nous devons constamment l'ajuster, en tenant compte de la réalité politique du pays. Cependant, il n'est ni dans l'intérêt national, ni d'ailleurs dans mon tempérament de tirer prétexte de ce que je viens de dire pour ne rien faire. Au contraire. En restant nous-mêmes, à savoir en nous en tenant à une ligne politique claire, cohérente, conséquente et crédible, élaborée sur les principes qui constituent la tradition de notre politique étrangère ("neutralité", "solidarité", "universalité", "disponibilité"), à laquelle tient notre peuple, je pense que nous ferons ensemble oeuvre utile pour notre Suisse. C'est en tout cas la politique que j'entends poursuivre.

4. Telles sont les considérations que je voulais vous livrer à la fin de cette conférence, dont je me félicite de relever qu'elle s'est déroulée dans une ambiance détendue avec votre participation très active, efficace et positive, et qu'elle a porté sur des points concrets et dignes d'intérêt. Je vous en remercie très vivement tous et je lève cette séance qui met fin à la partie officielle de nos travaux et qui ouvre la voie aux réjouissances que vous offre le Président de la Confédération. Vous les avez bien méritées.

Berne, le 1er septembre 1978-CFA/pf