

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Service Information et Presse
i.A.22.14.7.4. - CJ/bi/kl

BULLETIN D'INFORMATION

C O N F E R E N C E

de Monsieur Pierre Graber, Conseiller fédéral,
à l'occasion de la séance annuelle
de la Faculté de droit de l'Université de Lausanne

- Jeudi, 1er décembre 1977 -

LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA SUISSE

Berne, le 1er décembre 1977



EMBARGO:
Jeudi, 1^{er} décembre 1977
18.30 heures

C O N F E R E N C E

de Monsieur Pierre GRABER, Conseiller fédéral,
à l'occasion de la séance annuelle
de la Faculté de droit de l'Université de Lausanne

- Jeudi, 1^{er} décembre 1977 -

LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA SUISSE

I

Tout le monde sait ce qu'est la politique étrangère, ou, doit-on dire, croit le savoir. De tout temps, des groupes humains organisés se sont trouvés en contact avec d'autres groupes humains, par la guerre et la conquête, les migrations ou le commerce. Cette relation avec un autre groupe, souvent hostile, parfois étroite, mais comportant toujours un élément d'incertitude, reste au coeur de la perception que chacun a de la politique étrangère, même si aujourd'hui cette politique étrangère est devenue l'apanage de l'Etat, dans une communauté d'Etats à qui un long usage de ces relations a appris la nécessité d'un minimum de règles et de conceptions communes, afin qu'elles puissent se développer de manière satisfaisante.

La première réaction devant le sentiment d'une différence, souvent perçue comme un danger, est celle de l'instinct de conservation. Il n'est pas surprenant dès lors que la politique étrangère s'assigne toujours pour premier but la défense de l'indépendance et la sécurité, avec comme corollaire la protection des

intérêts nationaux. Cette définition très simple, que je ne veux pas analyser pour le moment, reste celle de notre politique étrangère. L'idée d'intérêts et de buts communs entre Etats est beaucoup plus récente et, malgré toutes les belles paroles, a encore de la peine à s'imposer, chez nous comme ailleurs. Il faut bien comprendre, cependant, qu'elle n'est en fait qu'une extension, un développement de l'autre, dans les conditions du monde moderne. Autrement dit, notre politique étrangère doit, pour atteindre son but traditionnel dans l'état présent du monde, donner de ce but une définition très élargie et s'engager bien au-delà de ce qu'on envisageait chez nous encore entre les deux guerres mondiales.

La politique étrangère, en effet, est conduite dans un certain cadre historique qui en détermine les formes et, dans une très large mesure, le contenu. Pour ne parler que de l'Europe, et pour autant que ce cadre a pu toucher notre pays, elle a connu l'époque de la rivalité entre grands Etats dynastiques, l'ère de l'ascension des Etats-nations, et enfin la division en deux blocs idéologiques et le mouvement d'intégration européen qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. Il a souvent été constaté, avec juste raison, que la Suisse restait d'une certaine manière un peu en marge (le Professeur Lüthi dit: "à contre-courant") de ces systèmes successifs. Elle n'a pas connu la monarchie absolue, elle n'a pas été un Etat-nation, elle s'est tenue à l'écart des blocs antagonistes de l'Est et de l'Ouest et elle n'est pas entrée dans le Marché commun. Cela n'a nullement nui à ses relations avec le reste de l'Europe, qui ont toujours été très intenses, mais leur a donné une coloration particulière. Pendant toute cette période (avec, à l'époque napoléonienne, un court mais fâcheux intermède), notre pays a suivi avec succès une politique de neutralité permanente dont les caractéristiques étaient cependant adaptées de très près aux circonstances.

Cette adaptation a revêtu une importance particulière au XXe siècle, en raison des rapides transformations du système

politique international et des profonds changements qui en ont résulté pour la conduite de la politique étrangère aussi bien pour les grandes puissances que pour les petits Etats.

Vers 1900, la politique étrangère se faisait entre quelques grandes puissances, toutes européennes, le système d'équilibre souple qui avait permis un fonctionnement à peu près satisfaisant de ce que l'on appelait le concert européen était progressivement remplacé par la constitution de groupes rigides (on ne parlait pas encore de "blocs" !) disposant d'énormes moyens militaires qui maintenaient entre eux des rapports de force dangereusement instables. Parallèlement, à la politique de cabinet se superposaient des pressions nationalistes exacerbées. Le monde extra-européen était dans un état de dépendance plus ou moins poussée à l'égard de l'Europe, ou bien, comme les Etats-Unis, se cantonnait dans la défense de certains intérêts limités.

La première guerre mondiale, qui est le résultat de cette dégénérescence progressive des structures héritées du XIXe siècle, transforme profondément ces structures en éliminant certains protagonistes, en en affaiblissant d'autres et en faisant surgir de nouveaux Etats-nations encore mal affermis. Avec la Société des Nations, un effort est tenté pour atteindre une intégration plus grande de la vie internationale et pour dompter l'égoïsme national par des sanctions collectives contre certaines conduites coupables. La tentative échoue en partie en raison de l'instabilité du système politique auquel elle s'applique, système qui est encore affaibli par la crise économique mondiale. L'Europe est restée au centre des événements, mais il est à noter que deux conflits extra-européens (Ethiopie, guerre sino-japonaise) contribuent fortement à l'échec de la Société des Nations.

Après la deuxième guerre mondiale, une nouvelle tentative de sécurité collective est lancée par les vainqueurs, cette fois sur la base d'un directoire de grandes puissances. C'est

encore une fois l'échec, mais l'organisation qui devait lui servir d'instrument subsiste, et elle a joué un rôle notable, sinon dans la solution, au moins dans la neutralisation et le désamorçage d'une série de conflits armés et plus encore dans la coopération internationale.

L'Etat-nation reste l'acteur-modèle sur la scène internationale, mais dans un cadre tout à fait différent du début du siècle. Les relations économiques internationales connaissent une véritable explosion après la deuxième guerre mondiale (le commerce international a presque triplé entre 1960 et 1975); en particulier, l'interdépendance entre l'Europe et les pays extra-européens, manifestée aujourd'hui avant tout par les importations de pétrole, s'accroît fortement. On note bien des tendances à l'autarcie, mais elles sont impuissantes à freiner le mouvement. L'Etat-nation traditionnel est plus combattu qu'autrefois, et des minorités cherchent à s'y affirmer. La décolonisation qui prive plusieurs Etats-nations de leur "empire" fait apparaître de nouvelles entités où l'idée même d'Etat-nation, toujours prise comme modèle, fait problème. Ces entités, issues à l'origine de civilisations profondément différentes de la nôtre, connaissent de graves problèmes économiques et culturels qui sont transportés dans la vie internationale et deviennent le souci de la communauté des Etats dans son ensemble. Surtout, le système est dominé par deux puissances représentant des idéologies opposées et inconciliables, puissances qui n'avaient joué qu'un rôle presque marginal dans l'entre-deux-guerres, mais qui disposent désormais, par l'aboutissement d'un siècle de progrès techniques dans le domaine militaire, d'une capacité de destruction globale et qui s'entourent de surcroît d'un bloc d'alliés dépendant de leur soutien pour leur défense.

C'est dans ces conditions que se développent des efforts d'intégration régionale de portées diverses, mais qui visent à remédier aux déficiences du système politique classique avec sa

juxtaposition d'Etats à la souveraineté sourcilleuse. Le plus poussé de ces efforts est évidemment la Communauté économique européenne, la seule organisation à ce jour à avoir fait une tentative de supra-nationalité, c'est-à-dire de délégation de certains pouvoirs des Etats-membres à des institutions communes. La tentative n'a pas (ou doit-on dire pas encore) abouti. Un développement intéressant est la coopération politique que ses membres recherchent et ont su atteindre sur de nombreux problèmes de la vie internationale.

J'ai déjà mentionné la coopération internationale dans le cadre universel. Elle a commencé (à l'initiative de notre pays, il ne faut pas l'oublier) il y a plus d'un siècle, par la fondation de l'Union postale universelle et de l'Union internationale des télécommunications, mais c'est depuis une quinzaine d'années, avec l'émancipation des pays ex-coloniaux, qu'elle a pris sa dimension véritable. Elle est étroitement liée à l'interdépendance dont j'ai parlé, qui la rend indispensable. Un de ses traits particulièrement important pour nous en ce moment est qu'elle est presque entièrement regroupée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies.

Pour en terminer avec cette esquisse plus que sommaire de l'évolution récente de la société internationale, je voudrais revenir à un trait peu rassurant: l'exacerbation des luttes idéologiques. Les Etats d'avant 1914 représentaient des idéologies fort différentes, mais l'idéologie ne jouait qu'un très faible rôle dans la politique étrangère. Il en va hélas différemment aujourd'hui. Les questions idéologiques compliquent les relations internationales et accroissent les dangers de conflits.

Tel est le cadre où se développe aujourd'hui la politique étrangère suisse, elle-même déterminée par notre histoire, nos traditions, les contraintes propres à nos habitudes et à nos institutions, c'est-à-dire celles d'un petit pays formé lui-même de communautés encore plus petites et très diverses, qui se sont intégrées dans l'ensemble par un mouvement séculaire.

La politique de neutralité a son origine à la fois dans la sagesse qui nous avait enseigné que nous avions tout à perdre à nous mêler aux querelles du dehors, dans la faiblesse des institutions confédérales, qui excluait comme on l'avait bien vu une politique correspondant à notre puissance militaire, et enfin, dans les divisions profondes entre les Suisses, reflet de la grande fracture de la Chrétienté au XVIIe siècle. Son choix a été la marque d'une modestie et d'un réalisme qui s'est imposé à nous depuis lors et dont j'espère que nous saurons ne jamais nous départir.

Je ne vais pas passer en revue les épisodes de notre histoire. Permettez-moi simplement de rappeler comment la neutralité, qui avait évité ou amorti l'affrontement religieux sous l'ancienne Confédération, a empêché la division du pays selon des lignes linguistiques pendant la première guerre mondiale et, portée par l'écrasante majorité du peuple, a donné à nos autorités, pendant les temps extrêmement troublés de la dernière guerre mondiale, une ligne de conduite claire et, l'événement l'a montré, efficace. Comme autrefois, nos institutions, en particulier celles de démocratie directe, sont aujourd'hui encore celles qui imposent le plus de restrictions au gouvernement dans la conduite de la politique étrangère. Je n'ai qu'à mentionner à ce propos le referendum en matière de traités internationaux. Nous étions une puissance militaire au XVIIe siècle, nous sommes actuellement une puissance économique de taille moyenne, mais les contraintes qui marquaient dans le passé notre action à l'extérieur, contraintes qui sont la conséquence de notre fédéralisme, de notre démocratie directe et de la profonde diversité de notre peuple, subsistent dans une large mesure.

Il est remarquable, cependant, que ces contraintes, ainsi que j'y ai déjà fait allusion, n'ont pas nui à l'intensité des relations avec l'étranger et ceci non seulement en ce qui concerne nos échanges commerciaux et nos transactions financières, mais aussi dans le domaine culturel, et à l'intérêt que nous avons toujours porté à la coopération internationale, notamment dans le domaine humanitaire.

II

Notre politique étrangère a pour buts le maintien de notre indépendance et la défense de nos intérêts nationaux. Ces buts ne peuvent être réalisés dans le vide, mais par une interaction constante avec les autres Etats et la communauté internationale. Nous sommes donc directement intéressés au bon fonctionnement des institutions de cette communauté et au respect de ses règles, celles du droit international, à la paix entre ses membres, paix qui à son tour n'est pas assurée sans une certaine équité dans leurs relations et un minimum de prospérité pour tous. L'égoïsme à courte vue ne peut garantir la réalisation des buts que nous nous fixons, et une bonne dose d'altruisme, ou, si l'on préfère, d'imagination, se révèle nécessaire dans l'immédiat, surtout pour un Etat qui dépend des autres dans la mesure où c'est le cas pour nous.

Les moyens de notre politique ont été souvent définis dans la formule: neutralité, solidarité, universalité, que je vais maintenant examiner.

Seul de ces principes à figurer dans notre constitution, notre neutralité qui est, comme vous le savez, permanente et reconnue par le droit international coutumier, et comporte un aspect juridique et un aspect politique.

Juridiquement, la neutralité est le fait pour un Etat de ne pas prendre part à un conflit armé entre Etats. Quand la neutralité est permanente, l'Etat neutre s'engage à ne prendre part à aucun conflit, actuel ou futur, quelles que soient les parties en guerre. Il a de ce fait divers devoirs en temps de paix déjà, comme celui de n'entreprendre aucune guerre et de ne participer à aucune alliance militaire. Il doit défendre la neutralité et l'intégrité territoriale du pays. Il s'agit donc d'une neutralité armée, un point auquel, je n'ai pas besoin d'y insister, nous attachons la plus grande importance.

Politiquement, nous devons conserver, en temps de paix comme en temps de guerre, une attitude qui donne le plus de crédibilité possible à notre neutralité.

On a eu autrefois tendance en Suisse, on l'a quelquefois encore aujourd'hui, à croire que ces règles de conduite nous condamnent à l'inaction. Rien n'est plus faux. Les obligations juridiques sont étroitement circonscrites et nous veillons à ce qu'elles le restent. La crédibilité de la politique de neutralité ne demande pas l'immobilisme, elle ne nous empêche nullement de défendre nos intérêts ou d'accomplir nos devoirs internationaux, mais suppose simplement un comportement empreint de modération dans la conduite d'une politique étrangère qui peut fort bien être active. Un tel comportement, étant prévisible, est un élément de stabilité dans les relations internationales.

La solidarité n'a jamais été définie avec autant de précision que la neutralité. Elle découle tout naturellement de la large ouverture de notre pays sur le monde, et elle est appelée à prendre un sens de plus en plus étendu avec le développement de la coopération internationale auquel nous assistons. Si notre peuple a parfaitement compris l'aspect humanitaire de cette solidarité, qui a une longue et riche tradition, il y a encore des progrès à faire en ce qui concerne d'autres tâches non moins pressantes de la société internationale (aide au développement, en particulier aide publique).

L'universalité est un corollaire, un cas d'application de la politique de neutralité. Elle manifeste notre souci d'entretenir de bonnes relations avec tous les pays et de participer aussi largement que possible aux entreprises collectives de l'humanité.

La défense de nos intérêts exige que nous nous montrions particulièrement actifs en ce qui concerne les aspects économiques de notre politique extérieure; dans les institutions économiques multilatérales, notre pays est depuis longtemps un participant alerte du jeu diplomatique, et il entend se manifester partout où cela peut être utile pour la prospérité de notre commerce et de nos entreprises. Mais on ne peut plus opposer à cette activité, comme on l'a fait autrefois, notre abstention dans le domaine politique. Déjà par notre adhésion au Conseil de l'Europe, nous avons manifesté notre solidarité avec les Etats démocratiques d'Europe occidentale. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a permis à notre pays de jouer un rôle utile et apprécié et a très clairement montré comment la neutralité pouvait être conciliée avec une politique active, et même la faciliter.

Ce dernier exemple est une nouvelle preuve des éminentes capacités d'adaptation des principes de notre politique étrangère qui ont guidé nos autorités à travers les vicissitudes du XXe siècle. La leçon de ce long passé est que nous devons avoir confiance dans ces principes lorsque nous nous trouvons confrontés avec des formes nouvelles de coopération internationale, comme nous en voyons naître aujourd'hui, et ne pas les utiliser comme paravent pour une politique d'abstention. Leur force créative est suffisante pour nous permettre de nous engager partout où notre présence a un sens.

III

Notre activité politique se déroule dans plusieurs cercles, chacun avec ses caractéristiques et sa signification propre pour notre pays; elle est donc éminemment variée.

- 10 -

Je commencerai par le cercle qui nous est le plus proche, celui de l'Europe occidentale, un groupe de pays qui n'existe comme tel que depuis la deuxième guerre mondiale et où se retrouve en bonne harmonie plusieurs antagonistes des deux guerres mondiales. Tous les efforts de coopération et d'intégration de ces Etats doivent d'abord se comprendre dans la perspective de la reconstruction d'une région dévastée par la guerre et de la réconciliation des peuples qui avaient participé à une lutte fratricide. Telle était la raison d'être du Conseil de l'Europe, telle était aussi, mais avec des buts beaucoup plus ambitieux, l'intention des fondateurs de la Communauté économique européenne, dont les "finalités politiques", exprimées dans le préambule du Traité de Rome, devaient se réaliser par la création d'une Europe supra-nationale. L'entreprise était assurément louable, mais il n'était pas question que nous y adhérions, en raison de l'intensité des liaisons institutionnelles entre les membres, qui auraient privé notre politique de neutralité de sa crédibilité. Nous nous sommes alors liés avec plusieurs pays d'Europe occidentale, qui avaient décidé de ne pas adhérer au Marché commun, dans l'Association européenne de libre-échange, dont l'intention déclarée était de préparer une entente, le fameux "Brückenschlag", avec la CEE. Comme vous le savez, l'heure du "Brückenschlag" a sonné au moment de l'entrée de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande dans le Marché commun, sous la forme de l'accord de libre-échange que nous avons signé avec la CEE. Aujourd'hui, les tarifs douaniers pour les produits industriels ont été abolis entre seize pays d'Europe occidentale.

Nous sommes intéressés aux progrès de la Communauté, car ils facilitent notre collaboration avec elle, mais également parce qu'ils renforcent, à notre avis, l'équilibre européen. C'est pourquoi nous suivons avec intérêt les efforts de l'Union européenne, ainsi qu'on appelle la coopération que les membres du Marché commun ont instituée entre eux en 1972. Je citerai parmi les plus récents développements de nos relations avec la CEE la coopération scientifique et le domaine des assurances.

Nous sommes particulièrement attachés au Conseil de l'Europe, l'organisation qui regroupe les Etats européens à régime démocratique, non seulement en raison de ses multiples activités dans le domaine social et juridique, et de son rôle de pionnier pour la protection des droits de l'homme, mais parce que c'est le forum où tous les pays d'Europe occidentale peuvent discuter des questions qui les préoccupent. Ceci est particulièrement important pour nous qui ne sommes membres ni de la CEE, ni, bien évidemment, du Pacte Atlantique.

Nous retrouvons une communauté de conceptions et d'intérêts analogues au sein de l'organisation qui regroupe les pays industrialisés à système économique libéral, l'OCDE, dont les membres représentent une part très considérable du potentiel économique du globe. L'organisation a joué et joue un rôle très important dans le perfectionnement du système économique international; c'est elle qui a pris l'initiative de prévenir, par un engagement appelé "trade pledge", des réactions protectionnistes à la récession que nous traversons en ce moment. Elle exprime un sentiment de solidarité entre des pays situés des deux côtés de l'Atlantique, liés par une histoire commune et qui affrontent des problèmes semblables, notamment dans leurs relations avec les pays du tiers monde.

Une des conséquences les plus néfastes de la deuxième guerre mondiale a été la division de l'Europe pour ainsi dire par le milieu et l'impitoyable affrontement idéologique, appelé très justement "guerre froide", qui en est résulté. A la distension de liens très anciens devait s'ajouter l'accumulation d'énormes moyens de destruction. La Suisse n'avait pas à prendre parti dans cette querelle, mais elle ne pouvait renier les valeurs et les principes qu'elle partageait avec les Etats d'Europe occidentale. Dans cette situation difficile, nous avons été soucieux de maintenir de bonnes relations avec les Etats de l'Est européen et de poursuivre avec eux, parfois dans des conditions très défavorables, des échanges commerciaux et autres.

Depuis plusieurs années, des efforts systématiques sont en cours pour redresser les conséquences de la division de l'Europe et resserrer les liens entre des Etats unis par une même civilisation. Tel a été le but de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, réunissant trente-trois Etats européens, les Etats-Unis et le Canada, qui s'est déroulée pour la plus grande partie à Genève. Elle a été la première rencontre politique depuis la guerre, ouverte à tous les Etats du continent pour leur permettre de discuter, non pas de tous les problèmes, ce qui n'eût pas été souhaitable d'ailleurs, mais de certains des plus pressants qui les occupent. Le résultat a été un document international, qui n'est pas un traité, mais le témoignage d'une volonté commune, établie par la difficile procédure de "consensus" dans une négociation d'une extraordinaire complexité.

L'Acte final d'Helsinki établit une sorte de droit international public européen par la proclamation de dix principes des relations entre Etats et énonce un grand nombre de règles destinées, en particulier, à réduire les craintes d'attaque-surprise, à faciliter les échanges commerciaux et à encourager les contacts humains et culturels. Il prévoit des rencontres destinées à vérifier l'exécution des engagements pris. La première de ces rencontres se tient, vous le savez, en ce moment à Belgrade. Comment juger aujourd'hui de l'Acte d'Helsinki ? Son texte comportait la promesse de progrès substantiels, dont beaucoup n'ont toujours pas été atteints. Il ne faut pas s'en étonner: l'accord réalisé à Helsinki l'a été entre Etats à systèmes politiques et économiques différents, les différences subsistent et seule une très grande persévérance, une action continue et prolongée permettront de l'appliquer dans son intégralité. Les dispositions sur les droits de l'homme, notamment, auxquelles nous attachons une grande importance, ne permettront des progrès substantiels, il ne faut pas se le cacher, que sur une longue durée.

J'ai déjà fait allusion au rôle de la Suisse dans ce cadre: il est utile, car notre pays n'est pas lié à un bloc et a ainsi pu, généralement en liaison avec d'autres pays neutres, et aussi avec des pays non-alignés, prendre certaines initiatives pour rapprocher les points de vues.

Un aspect important de la sécurité de l'Europe, la limitation et, si possible, la réduction des armements, est traité dans le cadre des MBFR (Mutual and Balanced Force Reduction) - visant à diminuer la densité des forces armées en Europe centrale - et, à Genève, où les deux Grands discutent du niveau des armements stratégiques. De ces deux négociations dépend évidemment aussi la rapidité des progrès dans l'application de l'Acte d'Helsinki.

Notre position à l'égard du tiers monde est particulière: sans avoir jamais eu de colonies, nous entretenons depuis fort longtemps avec les pays d'outre-mer des relations étroites; de nombreux Suisses ont choisi de s'y expatrier et beaucoup d'entre eux s'y trouvent encore.

Nous avons des relations économiques très étendues avec ces pays, dont nous dépendons largement pour notre approvisionnement en énergie, auxquels nous livrons une part importante de nos exportations et où nos entreprises ont beaucoup investi. Ces relations sont cependant soumises à des vicissitudes qui résultent de l'état de développement insuffisant où se trouvent, pour des raisons historiques, ces pays; la modernisation de l'agriculture, rendue plus pressante par l'explosion démographique, la création d'industries pour absorber le surplus de main-d'oeuvre, la transformation des structures désuètes, l'élévation du niveau d'instruction sont autant de problèmes à résoudre, pour lesquels ces pays ont besoin de la coopération des pays industrialisés. La Suisse a en train un programme très varié qui vise à accroître le bien-être de ces populations, en respectant leur identité nationale.

Il existe un autre aspect de l'aide au développement. C'est celui de l'élimination de certaines distorsions ou déséquilibres du système économique actuel dont souffrent les pays en développement. La solution de ces problèmes globaux fait l'objet de ce que l'on appelle le dialogue Nord-Sud, illustré par la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale (CCEI) qui a pris fin ce printemps. Cette Conférence a été créée pour traiter, dans un cadre commun, de problèmes jusqu'ici débattus dans des forums différents, en employant une formule nouvelle de participation restreinte (trente cinq Etats). Si les résultats concrets ont été limités, on doit apprécier de façon positive le fait que l'ensemble des problèmes de développement ait pu être discuté de façon globale et qu'il ait été ainsi possible pour le Nord comme pour le Sud de percevoir très clairement la solidarité et l'intérêt de tous dans la solution commune des problèmes. Le dialogue va se poursuivre sous des formes diverses.

La Suisse, parce qu'elle y voyait un devoir moral résultant de son statut de neutralité, s'est toujours intéressée aux problèmes humanitaires, qu'il s'agisse des victimes de la guerre, des réfugiés ou des victimes de catastrophes naturelles. Les grandes conventions humanitaires, les "Conventions de Genève", ont été élaborées lors de conférences dont notre pays avait pris l'initiative et assurait l'organisation. La dernière de ces conférences, la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (CDDH) a pris fin ce printemps en adoptant deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève sur la protection des victimes des conflits. La Conférence, en quatre sessions annuelles, a obtenu un résultat positif en ce sens que les textes sont le fait d'une négociation prolongée entre tous les Etats concernés qui appartiennent à divers cercles de civilisations. Il n'a pas été possible d'éviter un certain recul à propos de plusieurs dispositions, mais les progrès ne doivent pas être sous-estimés.

- 15 -

Parallèle est notre intérêt pour la protection des droits de l'homme, aujourd'hui inscrits dans l'Acte final d'Helsinki. Je rappelle notre adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et les actions envisagées pour la lutte contre la torture. Nous voyons dans la garantie internationale de ces droits, qui a connu de nouveaux succès depuis quelques années, un phénomène encourageant, à un moment où, hélas, ils sont si souvent violés dans la pratique.

Je ne mentionne que très brièvement, malgré son importance, la coopération internationale dans le domaine scientifique et culturel, dont les réalisations les plus importantes se placent sur le plan européen, dans le domaine nucléaire et spatial. Les sacrifices financiers consentis nous ont permis de participer à des programmes totalement hors de portée d'un petit Etat comme le nôtre, s'il est limité à ses ressources propres.

IV

Permettez-moi maintenant de me tourner brièvement vers les tâches les plus pressantes qui attendent notre diplomatie dans les mois et sans doute les années qui viennent. En les examinant, je ne suis pas un ordre d'importance, difficile à déterminer, je ne m'arrête pas non plus aux grands problèmes politiques de l'heure (Moyen-Orient, Afrique australe) auxquels nous vouons toute notre attention, mais à la solution desquels nous ne pouvons apporter que notre disponibilité à rendre les services que l'on peut attendre de nous.

Vous connaissez bien le premier des problèmes qui nous préoccupe, c'est celui de nos rapports avec l'ONU, c'est-à-dire aujourd'hui de notre adhésion à l'ONU. J'ai déjà indiqué

la position centrale qu'elle occupe actuellement dans la coopération internationale sur le plan universel, et le rôle très utile qu'elle a joué dans la prévention et la limitation de nombreux conflits armés. Conçue à l'origine par des Etats belligérants comme une organisation de sécurité collective, elle était alors mal disposée à l'égard de la neutralité, et c'est la raison pour laquelle, tout en reconnaissant à quel point une collaboration avec cette nouvelle institution universelle était utile, la Suisse avait renoncé à y adhérer. Depuis, l'ONU a pratiquement substitué à la sécurité collective ce que l'on appelle le maintien de la paix, un système complexe de mesures provisoires visant à arrêter les hostilités et à empêcher leur reprise. Les neutres y ont pris une place respectée et y jouent un rôle important, sans que leur position de neutres ait à en souffrir. Parallèlement, et malgré notre coopération dans les institutions spécialisées et dans certains organes de l'ONU (UNICEF, CNUCED), notre position dans l'organisation s'est érodée; nous sommes aujourd'hui le seul pays resté volontairement hors des Nations Unies; l'érosion va donc certainement se poursuivre. Dans le domaine économique, elle va sans doute nous placer, en raison du rôle de l'ONU dans le dialogue Nord-Sud, dans une situation défavorable. Nous devons dûment tenir compte de ces facteurs lorsque la question sera soumise au peuple, d'ici peu d'années.

Il me semble tout de même que là n'est pas la seule considération qui doit dicter notre décision. L'ONU est une très grande entreprise, qui a de belles réussites à son actif, aussi, ce que l'on a de la peine à admettre chez nous, dans le domaine de la paix et de la sécurité. Elle est le symbole de la volonté des peuples du monde de chercher en commun un avenir meilleur. Certaines erreurs indiscutables qui ont été commises ne doivent pas nous faire perdre de vue le caractère positif de ce qui a déjà été accompli et l'espoir qui s'attache à ses activités futures. Il serait contraire à notre position dans le monde et à nos intérêts, mais aussi à nos traditions de rester à l'écart.

Une des tâches auxquelles s'est consacrée l'organisation est ce que l'on appelle le "nouvel ordre économique mondial", qui vise à la solution globale des problèmes Nord-Sud dont j'ai parlé tout à l'heure. Non seulement cette solution demandera beaucoup d'imagination et certains sacrifices de la part des pays développés, mais elle exigera de notre pays aussi une certaine réadaptation aux réalités du monde actuel. Notre effort dans le domaine de l'aide publique nous place en queue des pays industrialisés, malgré notre richesse. Nous devons prendre clairement conscience des obligations que comportent pour nous les avantages considérables que nous retirons de nos relations avec l'étranger.

Un autre problème de première urgence, à propos duquel notre opinion publique ne me paraît pas s'être posé les priorités les plus évidentes, est celui de l'énergie. A côté des querelles sur l'énergie nucléaire, une tâche de première importance, l'utilisation la plus économique possible de l'énergie disponible risque de passer au second plan, l'effet de choc des événements de 1973 s'étant passablement estompé. Là aussi, un travail de prise de conscience doit encore avoir lieu.

Je viens de parler de l'énergie nucléaire. Notre pays a accepté par le traité de non-prolifération des dispositions discriminatoires par rapport aux puissances nucléaires, moyennant l'engagement d'un développement satisfaisant de l'emploi de l'atome à des fins pacifiques. En raison de l'attitude prise par certains pays, des restrictions nouvelles menacent d'être imposées, allant au-delà des engagements très étendus que nous avons déjà pris. La question est examinée en divers lieux par les principaux intéressés. Nous espérons arriver par la discussion de tous les aspects de ce problème épineux à une solution équilibrée.

Je voudrais maintenant conclure.

L'état présent du monde nous montre, à côté de remarquables progrès matériels, de nombreux périls dus à des conflits idéologiques, nationaux ou sociaux, qui conduisent à un accroissement constant du niveau des armements. Notre monde n'a pas encore trouvé la définition d'un ordre juste qui donne à chaque peuple, grand ou petit, la possibilité de réaliser pacifiquement ses aspirations. Nous pouvons donc prévoir que la fin du XXe siècle, déjà agité par tant de tempêtes, ne sera pas aisée. Nous y entrons dans un état enviable de prospérité, reposant sur le travail de notre peuple, avec une bonne armée, un système politique stable et qui, malgré sa lourdeur, est capable de procéder aux changements voulus. Les conditions de départ sont donc bonnes pour affronter les épreuves qui nous attendent.

C'est au gouvernement qu'il incombe de mener la politique étrangère. Mais, dans notre pays, il ne peut pas grand-chose s'il n'est pas à même de compter sur un accord et un soutien complet du Parlement, ainsi que sur l'appui moral et, dans les votes, effectif de l'opinion publique, du peuple. Cet appui suppose un intérêt permanent du citoyen, non seulement pour les affaires publiques, mais en particulier pour ce qui touche les relations avec l'étranger. Ce n'est pas facile. Les problèmes sont complexes, ils se placent dans un contexte qui n'est pas familier aux non-spécialistes. Pour en juger sainement, il faut savoir surmonter les premières réactions de l'égoïsme et de l'incompréhension. Mais une attitude éclairée et courageuse nous sera de plus en plus nécessaire pour affronter les difficiles décisions qui nous attendent.

- - - - -