

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Service Information et Presse

i.A.22.14.7.4. - k1

BULLETIN D'INFORMATION

Les Nations Unies et la Suisse

3003 Berne, le 12 novembre 1976



E X P O S E

de

M. Franz Muheim

Chef de la Section des Nations Unies et organisations
internationales

le 24 septembre 1976 à Nyon
devant le Rotary-Club de Nyon
le Lyons Club de la Côte
le Kiwanis Club de Nyon
et la Table ronde de la Côte

sur

Les Nations Unies et la Suisse

Monsieur le Président, Messieurs,

Il vous a sans doute frappé comme moi de constater que les personnes à qui l'on parle des Nations Unies sont généralement soit pour, soit contre l'ONU, mais ne vous posent que rarement la question : les Nations Unies, que sont-elles, que font-elles en réalité ?

Faut-il en déduire que les Nations Unies sont suffisamment connues pour que l'on puisse se dispenser de s'interroger sur leur compte ?

Faut-il constater qu'à une connaissance trop sommaire correspond une prise de position trop rapide, ou encore que la motivation du pour et du contre repose moins sur une étude documentée que sur un choix quasi instinctif, relevant de la conception que chaque individu se fait de la coopération entre les peuples ?

Toujours est-il que le thème choisi par vous ce soir témoigne au contraire du souci d'en savoir plus. Mon propos ne sera donc pas de parler pour ou contre l'ONU, pour ou contre une adhésion de la Suisse, ni d'ailleurs d'exposer les vues du Département politique.

Je voudrais au contraire m'efforcer, parmi la multitude de choses qu'il y aurait à dire, d'éclairer un certain nombre de faits, de poser un certain nombre de questions permettant de mieux percevoir quel est le rôle de l'ONU dans le monde d'aujourd'hui et en quels termes se pose le problème de l'adhésion éventuelle de la Suisse à l'Organisation mondiale.

Qu'est-ce que l'ONU ?

- 2 -

Je répondrai tout d'abord par la négative en disant que l'ONU n'est pas un gouvernement mondial, ni même un embryon de gouvernement mondial. Ce n'est pas non plus une assemblée parlementaire, comme nous en avons une au Conseil de l'Europe.

L'ONU est une organisation intergouvernementale, c'est-à-dire une organisation fondée sur un traité international, la Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945. C'est une association d'Etats souverains et égaux. L'Article 2, chiffre 7 de la Charte stipule bien qu'aucune de ses dispositions "n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat." Le seul domaine où les décisions de l'ONU soient obligatoires est celui des mesures prises par le Conseil de sécurité pour le maintien de la paix. Pour le reste, les décisions des organes de l'ONU n'ont pas un caractère juridique contraignant pour les Etats membres. Si les Etats veulent contracter des engagements en droit international, c'est en signant et ratifiant les conventions élaborées par les Nations Unies qu'ils peuvent le faire.

La Charte de San Francisco, comme on l'appelle, assigne aux Nations Unies quatre objectifs principaux :

- 1) le maintien de la paix et de la sécurité internationales;
- 2) le développement des relations amicales entre les nations;
- 3) la coopération internationale dans les domaines économique, social, intellectuel et humanitaire, ainsi que dans celui des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- 4) être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers des fins communes.

A l'origine, l'ONU était essentiellement une organisation issue des traumatismes de la deuxième guerre mondiale, ainsi qu'en témoigne le premier préambule de la Charte, qui affirme la volonté des peuples du monde de "préserver les générations futures du

fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances" et de "proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine."

A cette époque, c'est-à-dire en 1945, l'ONU comptait 51 Etats membres et son budget annuel était de moins de 20 millions de dollars. Aujourd'hui, elle compte 145 Etats membres et son budget s'élève à près de 400 millions de dollars.

Ces chiffres à eux seuls indiquent l'ampleur de la mutation intervenue : mutation dans la composition de l'Organisation et mutation dans l'étendue des tâches et des activités qui lui sont assignées.

En plus de 30 ans, - remarquons ici, en passant, que cette durée de vie est déjà d'un tiers plus longue que celle pendant laquelle la Société des Nations a été opérante - que s'est-il passé ?

Essentiellement, trois phénomènes :

- 1) En premier lieu, à partir des années 60, l'accroissement rapide du nombre des membres à mesure que progressait une décolonisation qui s'est faite à la faveur du conflit Est-Ouest et que l'ONU a grandement contribué à faire progresser. De ce fait, l'ONU a acquis un caractère universel qu'elle n'avait pas à l'origine et qui n'est d'ailleurs pas une des exigences de la Charte. C'est là une évolution qui s'est faite tout naturellement, à tel point que l'appartenance à l'ONU est devenue, dans le monde d'aujourd'hui, l'attribut obligé du statut international de tout Etat en tant que tel.

L'universalité de l'ONU a été complétée d'une manière décisive par le règlement du problème de la représentation de la Chine en 1971 et l'admission des deux Allemagnes en 1973. Seuls restent encore ouverts les cas du Vietnam et des deux Corées.

- 2) En deuxième lieu, dans le domaine du maintien de la paix, dont nous avons vu qu'il était le premier objectif des Nations Unies, beaucoup d'échecs, certes, dont nous devons plus tard évoquer les motifs, la non-mise en oeuvre du système de la sécurité collective tel qu'il est conçu par la Charte, de sorte que de nombreux conflits régionaux ou locaux n'ont pas pu être évités.

Mais, en même temps, on a assisté à l'apparition de nouvelles méthodes pour endiguer les conflits, en limiter les conséquences ou en prévenir les rebondissements, à savoir les "casques bleus" et "les forces d'observation des Nations Unies".

Ces méthodes, qui exigent l'assentiment de toutes les parties à un conflit et naturellement aussi celui des Etats qui acceptent de mettre des contingents nationaux à disposition, ont été utilisés à plusieurs reprises au Moyen-Orient depuis 1956. En ce moment, par exemple, il y a trois forces distinctes des Nations Unies dans le Sinaï et sur le Golan. Des casques bleus ont par ailleurs été engagés au Congo en 1960 et 1964, et sont stationnés à Chypre depuis 1964. Au Moyen-Orient et à Chypre, notamment, la présence de ces forces est indissociable des efforts faits pour y maintenir la paix.

- 3) Parallèlement à l'universalité de la composition de l'ONU s'est développée ce qu'on pourrait appeler l'universalité de ses tâches.

Celles-ci ont pris une ampleur sans précédent dans l'histoire et 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 des droits de l'homme, de l'environnement naturel et humain, de la science et de la technique, prend de plus en plus un caractère global. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un regard sur l'ordre du jour de l'Assemblée générale qui délibère en ce moment à New York, ordre du jour qui ne comporte pas moins de 125 sujets soumis à l'examen des diverses commissions.

Certes, de par la nature même de sa fonction, l'ONU, comme nous l'avons vu, 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 conférences convoquées périodiquement. Les résultats ne doivent pas être surestimés, mais il reste que le ton et les thèmes sont donnés sur lesquels porte nécessairement la coopération internationale.

* * *

Cette vue cavalière sur le chemin qui mène du passé au présent en appelle une autre, complémentaire, sur l'image que l'ONU nous donne aujourd'hui d'elle-même ou plus précisément sur le rôle qu'y jouent les divers groupes de pays.

Ce qui frappe 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, 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 du 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 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, grâce

aussi à leur habileté tactique, ils se trouvent rarement minorisés dans les votes importants et savent préserver leur influence en dépit de prestations effectives relativement médiocres.

Dès lors, quelle appréciation porter ?

Pour sommaire qu'elle soit, l'analyse qui précède montre que l'ONU est une organisation en pleine mutation et qu'elle est devenue le lieu par excellence où s'expriment l'ensemble des contradictions politiques, économiques et sociales d'un monde plus complexe 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 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).

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. Et c'est bien ce qui arrive.

* * *

C'est le moment d'en venir aux relations que la Suisse entretient et entend entretenir à l'avenir avec les Nations Unies.

Ces relations, il faut le dire d'emblée, n'ont cessé de devenir toujours plus étroites, conformément à la politique définie par le Conseil fédéral et approuvée par les Chambres.

Très brièvement, en voici les principales étapes et les principaux éléments :

En 1945 déjà, une commission d'experts instituée par le Conseil fédéral parvenait à la conclusion unanime "que la Suisse ne saurait restée à l'écart d'une organisation mondiale, qui, comme les Nations Unies, tend à instaurer un régime de paix durable, mais que la situation particulière résultant pour la Confédération de sa neutralité perpétuelle devait être sauvegardée." En raison de l'attitude à l'époque plutôt négative des Nations Unies elles-mêmes quant à la compatibilité du statut de neutralité avec la Charte, le Conseil fédéral ne présenta pas de demande d'admission. Depuis lors, comme on le sait, l'attitude des Nations Unies a changé puisque deux Etats dont la neutralité est comparable à la nôtre, la Suède et l'Autriche, ont été admis et ont même siégé au Conseil de Sécurité.

Puis ce furent en 1946 la conclusion d'un accord fixant le statut du siège des Nations Unies à Genève, en 1948 l'ouverture d'un bureau d'observateur permanent à New York, en 1948 aussi l'adhésion de la Suisse au statut de la Cour internationale de Justice, depuis 1956 la participation financière et autre de la Confédération aux opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient, au Congo et à Chypre.

- 9 -

La participation de la Suisse à la CNUCED en 1964, au PNUD et à l'ONUDI en 1965, son adhésion à la Commission économique pour l'Europe (CEE) en 1971 constituèrent les étapes importantes de notre participation aux travaux des Nations Unies dans le domaine économique.

Comme Etat hôte également, la Suisse a fait un effort considérable. Rappelons, à ce sujet, que la FIPDI, créée en 1964, a accordé des prêts pour près de 500 millions de francs pour la construction d'immeubles destinés aux organisations internationales et qu'une Mission permanente a été ouverte par le Département politique à Genève en 1966.

Les contributions financières de la Suisse aux activités de l'ONU, aussi, sont relativement importantes.

C'est ainsi que les contributions volontaires aux activités opérationnelles des Nations Unies (PNUD, UNICEF, Haut-Commissariat pour les réfugiés, etc.) se sont élevés en 1975 à près de 50 millions de francs, les contributions obligatoires aux organisations et institutions du système des Nations Unies (CNUCED, OMS, FAO, etc.) à plus de 10 millions. Dans le secteur des opérations de maintien de la paix, plus de 11 millions ont été versés depuis 1964 pour aider à couvrir les frais des forces des Nations Unies à Chypre et près de 20 millions pour celles du Moyen-Orient.

Enfin, il faut rappeler que le Conseil fédéral, comme suite à un postulat Bretscher, a présenté en 1969 un rapport exhaustif aux Chambres sur les relations de la Suisse avec l'ONU, rapport qui a été suivi d'un premier rapport périodique en 1971. Ce dernier prévoyait l'institution d'une commission consultative, qui, comme vous le savez certainement, a remis ses conclusions au Conseil fédéral au printemps dernier.

- 10 -

La balle est ainsi à nouveau dans le camp du Conseil fédéral, qui doit présenter à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine un nouveau rapport périodique aux Chambres.

* * *

Ceci m'amène à considérer de quelle manière se présente aujourd'hui à nous le problème de l'adhésion éventuelle de la Suisse.

Il y a d'abord, je crois, le fait que l'universalité pratiquement complète de l'ONU constitue le principal élément nouveau et l'argument le plus fort en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'organisation mondiale.

La Suisse est aujourd'hui 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.

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 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 lesquelles 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.

D'autre part, les débats au sein de la Commission consultative ont 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 pas 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 resté lettre morte, - en raison, il faut bien le

- 12 -

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, nous l'avons vu, 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" pour justifier l'absence de la Suisse des Nations Unies. 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.

Or, 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 l'a vu notamment à propos des résolutions sur le nouvel ordre économique international, et la distinction, longtemps justifiée, entre ONU technique et ONU politique a perdu un bonne part de sa validité. La participation à l'une ne saurait dès lors plus 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.

Dans ce contexte, il faut évoquer aussi ce qu'il est convenu d'appeler la "politisation" des organisations internationales, en particulier des institutions spécialisées et des conférences des Nations Unies. Le phénomène est suffisamment important pour mériter que l'on s'y arrête un instant.

Dans sa réponse à l'interpellation Hofer sur la situation internationale, le Conseil fédéral a rappelé que toutes les organisations 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'exemples, 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 aussi que les conférences sont loin d'être politisées toujours au même degré - la CNUCED 4, par exemple, ne l'était pratiquement pas, celle de Vancouver sur l'habitat

- 14 -

l'était à un haut degré -- et qu'au cours de ces dernières années, les débats 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 des 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.

- 15 -

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

Il en résulte pour la Suisse que, tout en n'étant pas membre de l'organisation politique faïtière, 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 doit être considéré 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 du Conseil fédéral de 1969 gagne encore en pertinence dès lors que l'ONU

- 16 -

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 antérieurs à l'ONU. Au contraire, cet élément serait même un des principaux à prendre en considération dans la définition 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.

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.

Dans ce contexte, il convient de remarquer que l'Observateur de la Suisse auprès des Nations Unies se trouve dans une situation toujours plus délicate, qui n'est que le reflet d'un isolement perceptible et progressif de notre pays. En effet, une fois réglés les problèmes du Viet-Nam et de la Corée, il sera seul à avoir un statut d'observateur avec les représentants du St-Siège, de Monaco et 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 organes de l'ONU, 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. Les éléments nécessaires sont donc 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, ainsi qu'elle l'a fait tout au long de son histoire. 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. Reste, bien sûr, le problème du vote populaire, de son issue et de ses conséquences. Mais c'est là une autre histoire.

- 19 -

Monsieur le Président,
Messieurs,

Je vous disais au début de cet exposé que j'entendais parler ni pour ni contre l'ONU. Je suis à peu près certain de ne pas avoir parlé contre les Nations Unies, mais le suis un peu moins du contraire. J'espère que vous ne m'en voudrez pas de n'avoir peut-être pas suffisamment mis devant vous mes convictions en veilleuse.

Ceci dit, je vous remercie de l'occasion qui nous a été donnée de porter ce soir notre attention sur un problème sans aucun doute important pour la Suisse et sa situation future dans le monde.

* * * *