

Exposé de Monsieur Pierre Graber
Conseiller fédéral
Chef du Département politique fédéral
au Congrès du Parti Socialiste Suisse
Montreux, le 30 octobre 1976

Evolution de la politique étrangère contemporaine
de la Suisse

La politique étrangère de la Suisse est en pleine évolution. Il semble que l'opinion publique commence, enfin, à en prendre peu à peu conscience. Le phénomène inspire des craintes aux timorés. Il hérissé les attardés qui ne veulent pas le voir. Pourtant, il est là, irréversible, indépendant de notre volonté.

Notre pays, de toute évidence, ne peut échapper aux grands courants qui balayent le monde. Dans l'évolution de sa politique étrangère au cours des trente dernières années, on peut distinguer trois phases principales :

De 1945 à 1960 notre pays doit chercher sa voie au milieu d'un monde bouleversé et qui va passer pour ainsi dire sans transition de la guerre tout court à la guerre froide. Quand les armes se taisent, notre neutralité, l'immunité dont nous venions de bénéficier, la prospérité qui en découlait étaient toutes suspectes et nous isolaient de nos voisins et de nos partenaires. Il nous fallut donc commencer par donner des gages pour reconquérir notre crédit international.

- 2 -

Mais, rapidement, nous avons été à même de fournir des preuves tangibles de notre disponibilité dans deux secteurs principaux : d'une part, dès 1947, nous nous sommes joints au grand effort de reconstruction de l'économie européenne, qui aboutit à la création de l'OECD - devenue aujourd'hui l'OCDE. Au sein de cet organisme, qui constitua l'embryon de la coopération économique du monde industrialisé, nous avons d'ailleurs pu oeuvrer en faveur d'une politique commerciale très ouverte, qui nous garantissait l'accès aux marchés extérieurs malgré les difficultés subsistant sur le plan monétaire. D'un autre côté, pour défendre notre place dans la nouvelle société internationale, notre pays a su trouver un accommodement avec le monde des Nations Unies. Il dut renoncer à s'y intégrer en raison de l'incompatibilité que l'on percevait alors entre notre neutralité et la lettre de la Charte, considérée comme un mécanisme de sécurité collective. Nous avons réussi à faire admettre sa participation à toutes les institutions spécialisées à l'exclusion des activités politiques de l'Organisation. Assez paradoxalement, le symbole de cet accommodement particulier fut l'accord de siège avec l'ONU, signé il y a tout juste trente ans. Un autre signe du renforcement international de la Suisse avait été, peu auparavant, la normalisation des rapports avec l'Union Soviétique. Tous ces réajustements trouvèrent bientôt leur expression dans la maxime "Neutralité et Solidarité". A cet égard, une remarque s'impose : si nouvelles qu'elles fussent, ces notions s'inscrivaient encore dans le cadre de relations internationales traditionnelles, fortement axées sur l'Europe et l'Amérique et dans un monde qui, malgré le conflit est-ouest, restait régi par un droit international tout à fait classique.

A cette phase de consolidation succède dès le début des années 60 une période d'envol européen. La sauvegarde de ses intérêts économiques primordiaux une fois assurée et sa neutralité

réaffirmée, la Suisse s'enhardit à participer de plus près aux activités des institutions européennes. C'est ainsi qu'elle fit en 1962 une première démarche pour entrer en négociation avec le Marché Commun naissant et qu'elle décida, l'année suivante, d'adhérer au Conseil de l'Europe. Ces initiatives se sont inscrites dans la continuité logique de celles qui précédaient : même prudence dans les démarches, même pratique des notions traditionnelles du droit des gens.

Mais, pendant ce temps, le monde était en train d'éclater sous la formidable poussée de la décolonisation, qui atteignait précisément, à cette époque, son essor maximum. La société internationale, avec ses méthodes et ses normes conçues par des cerveaux européens, nourris de culture classique et imprégnés de libéralisme, allait se voir de plus en plus contestée et bientôt dépassée. Il fallut, dans un laps de temps extrêmement court, s'adapter à une vision toute nouvelle des choses, à une vision universelle. Il fallut surtout avancer vers des terres souvent inconnues ou mal explorées pour accueillir le grand partenaire qui n'allait pas tarder à conférer sa dimension actuelle à notre diplomatie : le Tiers-Monde.

On aurait pu craindre sans doute qu'une Suisse refermée sur elle-même fût réfractaire à l'émergence de ces peuples nouveaux dans la vie internationale. On aurait pu penser également que la fin de la guerre froide, ou plus exactement, le dégel perceptible dès le milieu des années 60 allait provoquer des réactions d'instabilité, notamment en Europe, qui auraient des répercussions négatives sur la sécurité de la Suisse.

Il n'en fut rien. Notre pays s'est efforcé de s'adapter au contraire à cette évolution, à cette véritable mutation universelle, de l'influencer chaque fois qu'il le pouvait et de se tenir le moins possible à l'écart des organisations, des réunions, des initiatives qui allaient de plus en plus marquer les relations entre Etats.

Cela est vrai d'abord du secteur économique et commercial, où nous nous sommes faits sans difficultés au système multilatéral qui s'est instauré, un système qui était le mieux à même de garantir simultanément les intérêts de toutes les parties aux échanges internationaux, à commencer par ceux des petits Etats. C'est également vrai au plan des organisations politiques, dont nous avons suivi de près les actions quand nous ne pouvions y prendre part directement et où nous avons essayé de participer au maximum, à tout le moins quand la conscience de nos intérêts bien compris nous y poussait. Pour prendre des exemples, nous avons manifesté notre intérêt à une adhésion à l'ONU. C'était il y ^{tout juste} ~~aura bientôt~~ 10 ans, à une époque où cette vue tranchait déjà avec le conformisme ambiant. Nous avons normalisé nos relations avec les pays de l'Est européen et les avons développées et intensifiées avec ceux de l'Europe occidentale, en prenant part activement à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, après avoir négocié un accord de libre échange avec les communautés européennes. Nous avons signé le traité de non-prolifération des armes nucléaires ainsi que toute une série d'accords sur la maîtrise des armes (on n'ose pas dire sur le désarmement). Enfin, nous sommes devenus membres à part entière de la Conférence sur la coopération économique internationale et ce, malgré le lourd handicap que la Suisse supporte dans le secteur, aujourd'hui prioritaire, de l'aide publique au développement, du fait d'une opinion publique qui vit en marge des réalités mondiales. A cet égard, il ne faut pas nous faire d'illusions ; ce handicap initial ne va pas disparaître. Il est même à craindre que les plus graves difficultés soient encore devant nous. En effet, si la Conférence Nord-Sud aboutit à quelques résultats, ceux-ci engloberont presque certainement la coopération au développement. Des objections, sinon des réticences de notre part à nous engager sur cette voie risqueraient alors non seulement de nous opposer au camp de ses bénéficiaires mais nous mettraient surtout en porte-à-faux vis-à-vis de nos partenaires industrialisés, qui, eux, sont bien décidés à élever sensiblement le taux de leur aide publique. C'est bien la

preuve que la votation de juin dernier nous a placés à contre-courant de l'évolution mondiale, qu'il s'agisse tant du Tiers-Monde que des pays industrialisés.

Le déploiement de notre action diplomatique tous azimuts suppose évidemment le soutien permanent de l'opinion publique. Il est donc plus nécessaire que jamais de l'informer, soit directement soit à travers le Parlement et ses commissions et nous le faisons vraiment, dans toute la mesure du possible. Nous devons aussi, bien entendu, nous soumettre comme tout le monde à la pratique des contacts personnels, des visites et contre-visites. Elle nous permet de nous tenir informés, souvent de première main, des affaires du monde et de présenter notre point de vue, en un mot, de rester dans le courant de la vie internationale. Faute de quoi on nous ignorerait à nos dépens. Ce sont là des vérités d'évidence sur lesquelles on est presque gêné de devoir tant insister. Partout ailleurs elles vont de soi, mais chez nous de larges courants de l'opinion publique semblent ne pas en avoir encore saisi la nécessité, sans parler de ceux qui eux, les ignorent volontairement, en se montrant par là encore plus démagogiques que bornés.

Face à la complexité des problèmes et devant le caractère explosif de la situation internationale, en changement perpétuel, en raison aussi des modalités nouvelles qui se créent, la Suisse, il faut le répéter, court les risques les plus graves si elle se ferme sur elle-même ou simplement si elle se montre indifférente à ce qui se passe au-delà de ses horizons, forcément limités. Bien sûr, la place financière que nous constituons, l'imbrication de nos marchés avec ceux de l'extérieur et notamment de l'Europe communautaire, la nécessité où nous sommes d'importer pour vivre et d'exporter pour survivre font que la Suisse ne sera jamais isolée si l'on s'en tient à une vision strictement économique des choses. Mais précisément il est devenu évident que cette vision ne saurait plus nous suffire et que dans le monde d'aujourd'hui elle est même dangereuse si elle demeure exclusive. Le caractère éminemment politique des problèmes d'adaptation qui se posent à nous doit l'em-

porter sur le simple réflexe économique, car c'est bien là leur vraie dimension, leur vraie valeur, leur vraie signification.

A supposer même que cette primauté du politique s'estompe parfois dans tel ou tel pays, dont l'indépendance est ancienne et l'identité bien assise, il en va tout autrement chez ceux où les combats pour l'émancipation nationale sont encore tout récents. Or, ce sont essentiellement ceux-ci qui constituent le Tiers-Monde. Ce qui, soit dit en passant, démontre que sans la percée politique entreprise il y a trois ans en direction du Proche-Orient, le développement de nos rapports commerciaux avec les pays arabes se heurteraient aujourd'hui à des obstacles bien plus grands, peut-être insurmontables. Il est pour le moins curieux de constater que ce sont les mêmes milieux qui nous ont censurés naguère qui nous reprochent à présent de manquer d'audace. Il est aussi plaisant de voir que ceux qui réclament de l'Etat plus de dynamisme et de plus amples actions sont souvent ceux-là mêmes qui lui en refusent les moyens. L'esprit partisan explique sans doute de telles inconséquences.

Il en va de même sur le plan multilatéral. Ainsi la conférence de Paris entre certains pays du Nord et certains pays du Sud, même si au plan technique elle paraît s'occuper de problèmes comme ceux des matières premières, de l'approvisionnement en énergie, de l'endettement et de l'inflation, a en fait pour objectif l'aménagement des rapports politiques entre les pays industrialisés et le reste du monde, c'est-à-dire entre les peuples nantis et ceux qui sont dépourvus. Il faudrait être aveugle pour ne pas voir que tôt ou tard la paix du monde en dépendra.

C'est parce que nous croyons à cette primauté d'une politique étrangère politique sur une simple gestion des affaires économiques internationales que nous nous heurtons souvent dans l'opinion à l'incompréhension ou à l'hostilité. A la différence des intérêts économiques, les valeurs politiques trouvent en effet beaucoup moins de champions, sans parler des groupes de pression. C'est bien pourquoi l'engagement actif des forces politiques de ce

- 7 -

pays qui sont sensibles à une telle hiérarchie est absolument essentiel si l'on veut que les progrès que notre diplomatie a déjà accomplis se poursuivent. Tel est l'apport que ceux qui se réclament du progrès peuvent fournir à cette cause, à condition qu'ils aient la sagesse de se situer dans la réalité, dans le concret et non dans des théories abstraites. Nous avons, vous avez un rôle irremplaçable à jouer dans la partie décisive qui est engagée. Il y va de notre place dans le monde, c'est-à-dire de notre avenir.

* * *