

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1981

C O N C L U S I O N S

Avant de clore dans quelques instants cette Conférence des ambassadeurs, je souhaiterais, comme d'habitude, tenter d'en formuler brièvement les conclusions. Une fois de plus, nous avons été confrontés, au cours de nos débats, à ce monde déchiré où les tensions se sont accrues. Comme vous le savez, certains observateurs ont été, au cours des derniers mois, jusqu'à parler d'un retour à la guerre froide. Sans les rejoindre dans ce pessimisme, nous avons tenu compte de ce regain de tensions, en faisant de la crise Est-Ouest le sujet de notre débat principal.

Dans le relevé de conclusions qui suit, je ne chercherai pas à grouper les sujets voisins mais, selon l'habitude et pour des raisons de clarté, je m'en tiendrai à un ordre strictement chronologique.

* * *

*

- 2 -

Le débat sur la crise Est-Ouest a confirmé l'image d'une URSS vouée à l'expansion en raison même de ses faiblesses intrinsèques, désireuse d'exploiter toutes les occasions qui s'offrent à elle, mais soucieuse cependant d'éviter un conflit global qui dépasserait ses ressources. L'Union soviétique nous est apparue à la fois faible avec son économie essoufflée, sa société immobiliste, son idéologie sclérosée et, en même temps, paradoxalement, plus forte que jamais avec son niveau d'armement égal et, pour certains domaines, supérieur à celui de l'Occident, ses possibilités d'intervention en tout point du globe, l'expansion sans précédent de sa zone d'influence. Cette opposition de force et de faiblesse est elle-même un facteur d'incertitude, qui contribue à rendre périlleuse la situation internationale.

Depuis l'année dernière, un nouvel élément de toute première importance doit être pris en considération dans notre analyse du monde communiste. Le mouvement ouvrier en Pologne a pris les proportions d'un défi qui s'en est pris directement aux mythes de la société communiste et a abouti à une remise en cause globale de cette société. Dans les dernières semaines cependant, le mouvement pour la liberté s'est accompagné de difficultés économiques qui ont replacé au premier plan les plus simples préoccupations de survie. Dès lors, l'URSS ne semble plus guère craindre que l'exemple polonais puisse faire école chez elle ou ailleurs en Europe orientale. Elle escompte que les difficultés économiques découragent la population et favorisent le rétablissement de l'ordre ancien sous l'autorité des milieux les plus "orthodoxes" du parti polonais.

- 3 -

Les Etats-Unis sont sortis de la crise du Vietnam et ont repris conscience de leurs ressources comme de leurs responsabilités. Ils n'excluent pas la négociation avec l'Union soviétique, mais désirent l'aborder en position de force et, à cette fin, entendent corriger préalablement un déséquilibre des armements, dont certains observateurs soupçonnent d'ailleurs la nouvelle administration d'avoir exagéré l'ampleur. Pour la première fois depuis la présidence Eisenhower, la droite républicaine est arrivée au pouvoir, portée par une vague de nationalisme. Les membres de la nouvelle administration sont peu expérimentés en politique étrangère et seuls M. Haig et M. Allen connaissent l'Europe. Le Président Reagan, lui-même peu versé dans ces matières, se montre désireux et capable d'apprendre rapidement. A Ottawa par exemple, il a favorablement impressionné ses interlocuteurs. Il reste que cette administration doit encore définir sa politique, dont seule l'inspiration apparaît dès à présent clairement.

En Europe occidentale, la volonté de défense est fort variable d'un pays à l'autre. En France, le nouveau président, dès son installation, s'est montré sans complaisance à l'égard de l'URSS et décidé à poursuivre une politique de défense nationale solide, ainsi que de fidélité à l'alliance atlantique. Sous le gouvernement conservateur de Mme Thatcher, la Grande-Bretagne reste un pilier de cette alliance, mais le parti travailliste d'opposition compte une aile gauche dont la finalité des tendances pourrait paraître "pro-soviétique", et a d'ailleurs suscité la fondation du nouveau parti social-démocrate. L'évolution de l'Europe du Nord, les tendances qui se sont

- 4 -

fait jour depuis peu dans l'opinion publique en Allemagne, font apparaître un net affaiblissement de la volonté de défense de cette partie de l'Europe et ne laissent pas d'inquiéter.

Vos débats ont mis en lumière de façon frappante les différences entre la position de la Suisse et des autres neutres européens dans la crise Est-Ouest. Outre la Finlande, dont les modalités particulières grevant sa neutralité sont bien connues, on a relevé la mentalité toute différente qui inspire la neutralité suédoise et s'exprime principalement dans les vues que nous connaissons en matière de désarmement. Quant à l'Autriche, ses positions politiques sont déterminées par sa position géographique qui lui donne pour voisins deux membres de l'Alliance Atlantique, deux membres du Pacte de Varsovie, un neutre et un non-aligné, ce dernier à idéologie communiste. Il est évident que l'Autriche est ainsi astreinte à une prudence qui ne s'impose pas pareillement à nous. Cette analyse des différences entre neutres européens s'est révélée importante à un stade ultérieur de nos débats, lorsqu'il s'est agi de marquer les limites des possibilités de collaboration entre ces Etats dans le cadre de la CSCE.

* * *

*

- 5 -

Le Chef d'Etat-major général, le Commandant de corps Zumstein, vous a exposé quelques aspects de notre défense nationale. Les menaces auxquelles nous sommes confrontés revêtent de nos jours des formes très différentes et obligent notre armée à améliorer sans cesse le niveau de sa préparation. Des attaques ennemies peuvent se produire dans des délais toujours plus brefs. Pour parer à ces risques, il nous faut garantir le bon fonctionnement de la direction militaire dans des situations de crise très variées. Un service de renseignements efficace est donc particulièrement important et l'aviation joue également un grand rôle à cet égard.

La subversion externe est une autre caractéristique du monde moderne dont notre armée doit tenir compte. Des mesures sont prises pour y faire face, mais il va de soi que notre armée n'est pas formée pour s'occuper de tâches de maintien de l'ordre public.

Réorganiser et développer l'armée sont des préoccupations constantes, qui exigent une planification soigneusement établie et des réformes notamment dans les domaines du renseignement et de la procédure d'achat d'armes. Des décisions importantes devront être prises prochainement quant à l'acquisition de matériel nouveau dans la défense antichar et la défense anti-aérienne. La question d'un nouvel avion de combat doit également être envisagée dès à présent. Ces décisions ne sont pas seulement de nature militaire, elles comportent un aspect politique évident. Ainsi, dans l'état actuel des finances de la Confédération, il sera difficile d'envisager une augmentation du budget militaire au-delà de quelques pourcents en

- 6 -

termes réels, alors que les nouveaux systèmes d'armement dépassent parfois de dix fois le prix des armes qu'ils remplacent.

Nous savons tous l'importance que joue l'armée dans notre pays. Il est donc normal que les problèmes qui la concernent soient suivis avec attention dans tous les secteurs de notre société foncièrement démocratique. La préservation d'un consensus général sur ces questions constitue donc un aspect important de notre politique militaire. M. Zumstein a rappelé le prix qu'attache l'armée à éviter que des questions délicates touchant à son développement ne fassent l'objet de fortes controverses dans le pays.

* * *

*

Après cet exposé du Chef d'Etat-major général, l'Ambassadeur Diez vous a entretenus des principes régissant notre défense générale tels qu'ils figurent dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité. Des exemples précis vous ont montré le rôle de coordination joué par les deux organes importants que sont l'Etat-major de la défense et la conférence de situation. Dans ces deux organes, des tâches importantes de protection de la neutralité et de défense sont confiées à notre Département. En tant qu'organe suprême en matière de défense générale comme ailleurs, le Conseil fédéral doit en effet

- 7 -

pouvoir trouver chez nous des organes de direction à structure concentrée qui permettent à notre Département de poursuivre ses tâches de politique extérieure dans les conditions particulières d'une crise grave.

* * *

*

Le projet de message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU a reçu un accueil favorable de la part de la délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères. Le Conseil fédéral l'examinera prochainement et il est bien décidé à aller de l'avant.

Le maintien de notre statut de neutralité est très important pour la Suisse en tant qu'Etat et pour les Suisses en tant que citoyens. Il conviendra donc, le moment venu, de réaffirmer solennellement, face à la communauté internationale, notre volonté de conserver ce statut, mais ceci en prenant garde de ne pas susciter sur le plan international de discussions sur son principe. Il est en tout cas bien certain qu'une réserve formelle ne sera pas possible puisque la Charte ne le prévoit pas. Le Conseil fédéral devra encore déterminer la procédure à suivre à ce sujet.

Le message constituera la base de la politique d'information du Conseil fédéral; l'information doit être systématique et atteindre tous ceux qui peuvent la relayer

- 8 -

dans l'opinion publique, notamment les partis, les universités, les syndicats et les associations d'intérêt public.

A l'étranger, il s'agira d'expliquer les données fondamentales de la position de la Suisse et de faire comprendre les particularités de notre démocratie référendaire en insistant sur ses aspects positifs.

* * *

*

Nous avons examiné mardi après-midi nos relations avec le FMI et le Groupe de la Banque mondiale. L'importance prise ces dernières années par ces institutions a amené le Conseil fédéral à reconsidérer nos rapports avec elles. Les études menées par l'administration ont d'ores et déjà démontré qu'il n'y avait plus d'obstacles techniques à une adhésion et que celle-ci était souhaitable pour assurer la défense de nos intérêts. Notre statut d'observateur, dont la fragilité nous a été rappelée, est loin d'assurer à la Suisse l'influence à laquelle notre pays pourrait prétendre.

Dans un monde où, de plus en plus, les décisions se prennent multilatéralement, l'ONU et les institutions de Bretton Woods sont des organes essentiels. Le Conseil fédéral a d'ailleurs reconnu l'existence d'un lien entre l'adhésion à l'ONU et aux institutions de Bretton Woods.

- 9 -

S'il a décidé que la priorité allait à l'ONU, il ne s'agit pas là d'un jugement sur l'importance comparée des institutions en cause ou de notre adhésion à l'une ou l'autre d'entre elles. Dans le cas des institutions de Bretton Woods, nous aurons à clarifier d'abord les conditions et modalités, puis à rechercher la meilleure formule juridique d'adhésion.

Nous avons également abordé les problèmes politiques qu'une adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods ne va pas manquer de poser. L'aspect financier de notre adhésion et les différentes opinions qui existent en matière de politique de développement rendent un référendum plus que probable. D'où l'importance que nous devons par conséquent attacher à informer l'opinion publique.

* * *

*

La Conférence de Madrid dont les travaux reprendront le 27 octobre 1981 se trouve actuellement dans une impasse et les perspectives de la voir se terminer comme prévu le 18 décembre prochain ne sont guère favorables. La CSCE se situe en effet dans le cadre plus vaste du dialogue Est-Ouest dont elle ne constitue qu'un élément; elle reflète dès lors l'état tendu des relations entre l'Est et l'Ouest.

- 10 -

A Madrid, nous tentons de rédiger un nouvel Acte final adapté à l'évolution de la situation en tenant compte des mauvaises expériences faites dans ce que nous appellerons la détente à sens unique. Cela explique les difficultés auxquelles se heurte la Conférence.

Sans verser dans le pessimisme, il convient de réfléchir dès à présent à ce qui se passerait au cas où les participants ne seraient pas parvenus d'ici à la mi-décembre à un accord, c'est-à-dire à l'adoption d'un "document final équilibré et substantiel".

Les possibilités suivantes se présenteraient :

- Une interruption de deux ou trois mois, hypothèse qui, malheureusement, nous paraît à la fois la plus mauvaise et la plus vraisemblable.
- Un ajournement d'un an ou de dix-huit mois, solution plus réaliste qui permettrait aux Etats-Unis et à l'URSS d'amorcer les négociations sur les missiles et les SALT et, dès lors, de clarifier quelque peu leurs relations.
- Une interruption d'un ou de dix-huit mois et la mise en place pendant cet intervalle de deux groupes d'experts chargés de discuter des problèmes en suspens dans le domaine militaire et des droits de l'homme; cette dernière solution permettrait le maintien d'un contact, l'approfondissement des problèmes et l'exercice d'une certaine pression sur les participants.

- 11 -

Nous avons défini notre position face aux problèmes en suspens en vue de la reprise de la négociation au mois d'octobre et en aucun cas nous ne modifierons la proposition que nous avons formulée et qui définit les conditions d'une éventuelle Conférence sur le désarmement en Europe, en faisant dépendre la seconde phase de cette conférence d'un renforcement préalable des mesures de confiance. Nous ne tenterons pas de proposer de compromis entre les positions de l'Est et de l'Ouest, ainsi que le souhaiteraient certains de nos partenaires neutres.

A ce propos, relevons que la collaboration entre les quatre Neutres est importante et souvent fructueuse, mais elle comporte des limites qui se manifestent particulièrement en période de crise. La perception des problèmes de la part de ces divers Etats, les options fondamentales qu'ils défendent sont en effet déterminées par leur politique, leur position géographique et leur "Weltanschauung". Elles ne sauraient dès lors concorder sur tous les points.

Néanmoins, nous poursuivrons cette collaboration (nous avons notamment une réunion des neutres à Berne les 24 et 25 septembre et des neutres et non-alignés à Chypre, les 15 et 16 octobre). Il convient de remarquer au passage que la collaboration avec les Yougoslaves s'avère très fructueuse. Il est tout à fait clair qu'aucune initiative de ce groupe ne peut être prise sans notre accord : en cas de nécessité, nous avons donc la possibilité d'arrêter les initiatives qui ne seraient pas acceptables pour nous. Ainsi, nos amis neutres les plus activistes ne peuvent ni ignorer ni contourner nos positions.

- 12 -

Nous continuerons à vous informer régulièrement de l'évolution de la CSCE qui est après tout la seule conférence Est-Ouest à laquelle nous participions de plein droit. A notre tour, nous comptons sur vos informations, vos idées et vos rapports qui seront toujours les bienvenus et dont nous tiendrons compte dans toute la mesure du possible lors de la formulation de notre politique.

* * *

*

La discussion sur le communisme aujourd'hui a repris et prolongé certains aspects du débat sur la crise Est-Ouest. L'analyse plus approfondie du communisme à laquelle vous avez procédé à cette occasion a montré que cette idéologie sclérosée, stérile et déconsidérée comme jamais reste cependant un instrument de pouvoir redoutablement efficace et qu'elle est surtout la base indispensable d'un système dont elle justifie toutes les faiblesses en en faisant des vertus ou en les présentant comme des nécessités. Vous avez fait la différence entre le communisme soviétique sur lequel portait votre examen et les cas de la Chine et de la Yougoslavie.

* * *

*

- 13 -

Le tableau de la situation économique mondiale qui nous a été brossé hier par le Chef du Département de l'économie publique n'est guère encourageant : un chômage croissant, une inflation élevée malgré la faiblesse de l'activité économique, des marchés des changes incertains et des problèmes d'ajustements globaux. Vu leur ampleur et leur lointaine origine, il va sans dire que ces problèmes ne pourront être surmontés rapidement.

Il faut malheureusement craindre que la persistance, voire l'augmentation prévue du chômage et la prolifération du nombre de secteurs industriels en difficulté, incitent certains gouvernements à mener des politiques économiques nationalistes et à prendre des mesures de relance prématurées et inflationnistes, qui ne sont guère propres à placer les économies sur le chemin de la croissance, du plein emploi et de la stabilité des prix et des cours de change. Comme vous le savez, les avis ont divergé sur ce point au Sommet d'Ottawa.

Le nouveau gouvernement français a fixé des objectifs sociaux qui ne manqueront pas d'entraîner une augmentation des dépenses avivant ainsi vraisemblablement l'inflation. Le programme économique et social, dont on a relevé les ambiguïtés, pourrait avoir des incidences sur les intérêts suisses. Les difficultés éprouvées par certaines entreprises françaises à maintenir leur compétitivité engendrent le danger de mesures protectionnistes. Quant aux nationalisations, dont la motivation est essentiellement politique, je ne doute pas que la France respectera en matière d'indemnisations les principes consacrés par le droit des gens.

- 14 -

Quant au programme économique de M. Reagan, il a été constaté qu'en dépit des éclatants succès du Président en matière de réductions fiscales et budgétaires, les taux d'intérêt restaient élevés. Il semble que le Président Reagan n'a pas encore réussi à convaincre Wall Street, toujours orienté vers la baisse, de la crédibilité de sa promesse d'équilibrer le budget d'ici 1984. Dans la discussion au sujet des taux d'intérêt élevés, le Conseiller fédéral Honegger a estimé que la politique actuelle des Etats-Unis répondait en définitive à la nécessité d'assainir l'économie américaine et, par là, le système financier et commercial international.

Heureusement, tout n'est pas noir. Notre économie a réussi, dans un environnement peu propice et dans lequel elle est pourtant fortement intégrée, à tirer étonnamment bien son épingle du jeu. Notre souci principal est devenu l'évolution des prix. Il apparaît que nous nous trouvons maintenant en pleine phase inflationniste. Cependant, l'inflation pourrait à nouveau reculer, l'an prochain, grâce à la politique restrictive de notre Institut d'émission et à la réévaluation du franc par rapport aux monnaies européennes.

En conclusion de ce séminaire économique, je constate que les lignes directrices de notre politique économique extérieure se révèlent toujours adéquates dans le contexte de l'économie mondiale. Nous devons continuer à oeuvrer en faveur d'un système économique mondial ouvert où les forces du marché puissent fonctionner dans des

- 15 -

conditions de concurrence équitables, tout en tenant compte des besoins immédiats des pays en développement. Je vous prie de nous aider à faire connaître et comprendre cette position autour de nous.

* * *

*

Exposant les principales tâches que doit remplir notre politique de coopération au développement et d'aide humanitaire, l'Ambassadeur Heimo a rappelé que le Conseil fédéral considère comme prioritaire l'accroissement de notre aide publique au développement. Le Conseil fédéral avait l'intention de porter cette aide publique au niveau de la moyenne de l'aide des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (0,35 % du PNB) d'ici le milieu des années 80. Cet objectif, fixé au début de la législature, ne sera vraisemblablement pas réalisé en raison des difficultés financières actuelles de la Confédération. Nous avons néanmoins fait un premier pas en portant notre aide de 0,20 à 0,24 % du PNB en 1981 et nous avons notamment prévu une augmentation substantielle de notre aide financière bilatérale.

L'équilibre actuel entre coopération au développement et aide humanitaire n'est pas le fruit du hasard. Mais la comparaison des crédits de programme ne doit pas faire illusion : les dépenses de coopération technique et d'aide financière à charge du crédit de programme de 1'650 mio s'étaleront sur environ 8 ans, alors que les

dépenses d'aide humanitaire ne seront, elles, réparties que sur 3 ans. C'est délibérément que l'accent a été donné à l'effort de longue durée qui s'attaque aux racines structurelles de la misère, plutôt que sur l'intervention d'urgence qui vise à soulager dans l'immédiat les souffrances sans en éliminer les causes.

Par ailleurs, la répartition des moyens disponibles entre les deux formes d'aide doit tenir compte de l'étendue des besoins. Les douze à quinze millions de réfugiés à secourir dans le monde ne doivent pas faire oublier les 800 mio d'hommes et de femmes vivant dans la pauvreté absolue. Enfin, un des principaux volets de l'aide humanitaire, l'aide alimentaire, fait l'objet de nombreuses critiques : elle risque en effet de créer des dépendances et de décourager la production agricole locale.

Ceci dit, il importe de souligner que l'aide humanitaire et la coopération au développement sont complémentaires, la première permettant de préserver la vie et la santé en attendant que se manifestent les effets durables de la seconde. Dans plusieurs cas, des projets de développement ont pris la relève des interventions d'urgence de l'aide humanitaire (en Turquie et en Inde par exemple). Un équilibre doit donc être trouvé entre nos politiques d'aide humanitaire et de coopération au développement, tenant compte de l'importance qu'il faut accorder aux actions ayant des résultats durables.

Un certain nombre d'entre vous ont, à juste titre d'ailleurs, plaidé la cause des organisations ou des pays

- 17 -

où ils sont accrédités. Vous comprendrez cependant qu'il nous est impossible, avec les montants très limités dont nous disposons, de répondre à toutes les demandes. J'aimerais en particulier rappeler que l'aide humanitaire est acheminée principalement par deux grands canaux : les organisations intergouvernementales, le CICR et la Ligue des Croix Rouges d'une part, qui absorbent 60 % des moyens, et les oeuvres d'entraide privées d'autre part, qui en reçoivent 30 %. Les premières pourraient absorber sans peine la totalité des ressources que nous consacrons à l'aide humanitaire. Mais le retrait de tout appui aux oeuvres d'entraide auquel conduirait une telle mesure serait une grave erreur. Le public, qui répond généreusement aux appels que lancent périodiquement les oeuvres d'entraide, ne comprendrait pas que la Confédération refuse de prolonger l'effort entrepris à titre individuel par les citoyens.

L'Ambassadeur Heimo a également évoqué le rôle important que jouent les Ambassades dans la mise en oeuvre de notre aide humanitaire et j'aimerais me joindre à lui en vous remerciant de vos efforts.

* * *

*

Vous avez le même jour entendu Monsieur Bill, Vice-directeur de la DDA et Délégué du Conseil fédéral pour l'aide en cas de catastrophe, vous présenter, de façon toujours aussi concrète et vivante, les activités de sa Division et en particulier du Corps de secours en cas

- 18 -

de catastrophe. J'aimerais ici rendre hommage à Monsieur Bill, dont les activités prendront malheureusement fin cette année, et lui dire combien nous lui sommes reconnaissants de la façon dont il a su mettre sur pied et faire intervenir ce Corps de secours en cas de catastrophe qui est l'une des plus belles réussites de notre Département au cours des dernières années.

* * *

*

L'année dernière, cette même Conférence avait eu des discussions approfondies sur les problèmes posés par la collaboration entre les Ambassades et les coordonnateurs de la DDA. Ce matin, le Secrétaire d'Etat Probst vous a présenté le cahier des charges et les instructions élaborées par un groupe de travail composé de représentants du Secrétariat général, de la Division politique II et de la DDA. Ces deux documents contribueront certainement à renforcer l'unité de notre politique étrangère et à harmoniser les relations entre coordonnateurs et chefs de mission, et j'ai pris note que vous leur avez réservé un accueil favorable.

- - - - -

Annexe : conclusions de
l'exposé sur le C.I.C.R.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1981

8 septembre 1981

A N N E X ELE COMITE INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE

Dans son exposé, M. Hay, Président du C.I.C.R., a montré combien la barbarie toujours plus grande qui caractérise les conflits armés actuels rend les tâches du C.I.C.R. sans cesse plus complexes. Ceci rend le soutien de la Confédération au C.I.C.R. plus nécessaire que jamais.

L'application des conventions de Genève et des protocoles I et II est une tâche urgente non seulement pour le C.I.C.R., mais pour tous les Etats Parties à ces textes qui ont, en vertu de l'article I des conventions, l'obligation non seulement de les respecter, mais encore de les faire respecter. Il convient du reste de rappeler qu'aux yeux de nombreux Etats, la position unique du C.I.C.R., par rapport aux autres oeuvres d'entraide, découle précisément des compétences de cet organisme dans l'application du droit international des conflits armés et de sa volonté de faire respecter ce droit.

Il appartient aux ambassades de Suisse de continuer leurs efforts en faveur de la ratification des protocoles I et II et d'accorder aux missions du C.I.C.R. le soutien nécessaire, ceci dans le respect de l'indépendance d'une institution dont les relations avec les autorités fédérales ont toujours revêtu un caractère privilégié.