

E x p o s é l i m i n a i r e

du Chef du Département fédéral des affaires étrangères
à la Conférence des ambassadeurs, 27 août 1980

Problèmes de sécurité

Aspects politiques

Cette Conférence des ambassadeurs 1980 se réunit à un moment où la situation internationale présente plus de facteurs d'incertitude, plus de foyers de crises, plus de dangers potentiels que cela n'a été le cas depuis la fin de la guerre froide, peut-être même depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale. D'ailleurs bien des commentateurs ont estimé que les mois que nous venons de vivre ont marqué la fin de la détente et le début d'une seconde guerre froide. Nous savons tous que l'événement qui a fait éclater la crise est l'invasion soviétique de l'Afghanistan. Cette intervention armée présente différents caractères qui ont été fréquemment relevés et qui la distinguent de tous les événements survenus durant les vingt années précédentes.

D'abord, elle est la première guerre, depuis 1945, qui soit menée directement par l'Armée rouge et non par quelque intermédiaire, par exemple par Cubains interposés. En outre, elle est la première intervention de l'URSS hors de la zone

d'influence qui lui a été reconnue en 1945, encore qu'il ait pu y avoir sur ce point un malentendu, puisque les Soviétiques ont peut-être estimé qu'après le renversement du régime de Daoud et la reconnaissance internationale incontestée du gouvernement qui a suivi, l'Afghanistan faisait désormais partie de leur zone. Si tel est le cas, il y a eu entre les superpuissances un défaut de communication qui constitue à l'évidence un risque grave pour la paix du monde. Ou encore, si les Etats-Unis ont réellement mis en garde, à plusieurs reprises au cours de l'automne 1979, l'Union soviétique de ne pas intervenir en Afghanistan, comme il a été prétendu par plusieurs observateurs, il en résulterait alors que le Président Carter n'a pas su s'assurer à l'égard des dirigeants de Moscou une crédibilité qui est l'un des éléments essentiels de la relation entre les superpuissances et par là de la paix mondiale. De son côté, l'URSS s'était accoutumée depuis quelques années à ne plus rencontrer d'opposition des Etats-Unis dans ses entreprises, par exemple en Angola et en Ethiopie. Elle n'était pas préparée à un changement subit d'attitude de l'autre superpuissance, ce qui, en dernière analyse, se ramène une fois encore à un défaut de communication.

Un troisième caractère de l'intervention soviétique revêt une importance particulière pour nous autres Européens: en envahissant l'Afghanistan, en renversant son gouvernement par la force, l'URSS a, en effet, violé les principes de non-ingérence et de non-recours à la force que les signataires de l'Acte d'Helsinki se sont engagés à respecter, non seulement dans leurs relations mutuelles, mais également à l'égard des tiers. L'URSS n'a donc pas seulement commis une agression en Asie, mais violé l'un des principes de la détente en Europe. Les Soviétiques tentent il est vrai de faire valoir qu'après deux conférences sur la sécurité l'Europe est devenue une sorte d'ensemble pour soi, régi par ses propres règles et où la dé-

tente connaîtrait sa propre dynamique. Ils essaient donc de traiter l'Europe comme une zone politique séparée du reste du monde et ayant déjà avec l'URSS ses relations particulières, comme si la sécurité était divisible, au contraire de la formule fameuse pourtant forgée par un ministre soviétique des affaires étrangères. De ce qui précède, il découle que l'affaire d'Afghanistan ne peut rester sans conséquences sur la prochaine Conférence de Madrid et que nous aurons donc à revenir sur ce sujet.

L'un des problèmes qu'a posé l'affaire d'Afghanistan est de savoir si cette intervention soviétique fait partie d'un plan d'ensemble pour atteindre les mers chaudes, les zones pétrolifères et étrangler les voies de communication de l'Europe, ou, au contraire, si elle est plutôt due à des données contingentes. La question n'est évidemment pas sans intérêt pour qui cherche à prévoir l'évolution de la politique internationale à long terme, et peut-être désirerez-vous apporter une contribution à ce débat. Pourtant, à court terme, le problème n'a peut-être pas l'importance qu'on lui prête. Même si l'on admet que l'URSS n'a pas de plan véritable, mais suit simplement les lignes de moindre résistance en intervenant là où une instabilité l'appelle, le résultat final n'en est pas moins cette menace sur nos communications et nos ressources énergétiques que les commentateurs ont relevée.

Il se trouve que les zones d'instabilité représentant un vide que l'URSS est amenée à combler ne se situent pas en Europe, mais bien dans le Tiers Monde, surtout au Proche-Orient, en Afrique et, bientôt peut-être, en Amérique latine. Le Tiers Monde est devenu de ce fait le principal champ d'affrontement entre Est et Ouest. Il l'est par son instabilité propre, due à des facteurs économiques de sous-développement, qui rendent fragiles la démocratie et l'Etat de droit et créent ainsi un

deuxième facteur d'instabilité, politique celui-là. Enfin, les situations héritées du colonialisme sont souvent artificielles, contestables et constituent de ce fait un troisième facteur d'instabilité sur le plan des relations internationales. Pourtant, les conflits trop nombreux qui surgissent dans le Tiers Monde ne représentent pas une menace pour la sécurité de l'Occident, jusqu'au moment où l'une des deux superpuissances, toujours la même, s'en saisit et les utilise pour ses besoins propres.

Il y aurait beaucoup à dire sur la politique étrangère de l'URSS et beaucoup a été dit à ce sujet, les thèses ou plutôt les hypothèses s'opposent et je ne désire pas trancher entre elles. On peut néanmoins relever que l'un des traits, peut-être le plus évident, est que l'URSS a abandonné l'espoir de susciter ou d'imposer une révolution léniniste dans les pays industrialisés de l'Occident et qu'avec le déclin de son idéologie elle passe de plus en plus d'une politique d'expansion révolutionnaire à une politique purement impérialiste de domination indirecte des zones instables et, par cet instrument, de pression indirecte sur les zones relativement stables comme l'est l'Europe occidentale.

Nous parlions des conflits dans le Tiers Monde et de leur exploitation par l'Union soviétique. Il est un conflit majeur qui, sauf par moments, n'est pas venu prendre place dans le complexe Est-Ouest. Il s'agit de la question du Proche-Orient, ou plus précisément de Palestine. Si cette affaire ne s'est pas intégrée à la confrontation entre les blocs, ce n'est pas que certaines des parties intéressées n'aient pas fait tous leurs efforts pour y parvenir, mais bien plutôt que d'autres ont su l'éviter. L'URSS a sans cesse tenté d'utiliser la déception et l'amertume que cette affaire a suscitées chez les Arabes pour essayer d'enrôler ces pays dans son alliance.

Les Arabes, pourtant, ont jusqu'à présent résisté à la tentation, soit, qu'utilisant à leur tour l'URSS, ils aient su cependant garder les distances et sauvegarder leur indépendance - comme l'Irak - , soit qu'ils soient parvenus - comme l'Egypte - à sortir à temps d'un rapport de dépendance qui devenait trop pesant. Dans l'autre camp, Israël a cherché, de son côté, à présenter son conflit avec les Arabes comme un élément de la défense de l'Occident contre les clients de l'URSS. Cet Etat avait un intérêt évident à accréditer une telle thèse, puisqu'elle aurait contribué à rendre inconditionnel le soutien qui lui est assuré par les Etats-Unis. Peut-être certaines administrations américaines ont-elles été enclines à adopter cette interprétation; celle-ci est toutefois définitivement abandonnée grâce à M. Kissinger et au Président Sadate qui ont su, l'un, détacher les Etats-Unis, dans l'intérêt de la paix, d'un engagement unilatéral en faveur de l'une des parties en cause, et l'autre, intéresser à ses efforts de règlement la superpuissance qui passait pour entièrement engagée en faveur de la partie adverse.

Le conflit de Palestine représente pourtant un certain facteur d'insécurité pour l'Europe, mais d'un tout autre ordre de grandeur que la menace soviétique, par les actions terroristes qu'il a entraînées et par le risque de boycottage qu'il occasionne sur nos approvisionnements pétroliers. Quant au second point, il faut souligner qu'il n'y a là qu'un risque et qu'en dépit d'en avoir souvent et spectaculairement parlé, les Arabes n'ont finalement jamais mis l'arme du pétrole au service de la cause palestinienne, préférant suivre une politique de prix qui servait leurs intérêts économiques directs. La seule exception est le boycottage sur mesure et individualisé auquel les Pays-Bas ont eu droit au moment de la guerre d'Octobre 1973.

Un autre facteur d'insécurité majeur, qui pourrait sembler au premier abord sans relation avec l'opposition Est-Ouest, est l'affaire d'Iran. Pourtant, il paraît bien plutôt que l'URSS a, à son ordinaire, tenté d'utiliser cette affaire pour ses besoins propres, mais qu'elle n'y est pas parvenue. Comme beaucoup d'autres, l'Union soviétique semble s'être trompée sur la nature du mouvement qui a abouti au renversement de la monarchie, soit qu'elle y ait vu une tendance qui pouvait déboucher sur une révolution allant dans son sens, soit qu'elle ait pensé pouvoir se servir de ces forces pour déclencher une telle révolution en se défaisant ensuite de ses alliés occasionnels. Elle semble avoir sous-estimé, ou même méconnu, la vigueur du réveil islamique intégriste et il ne fait pas de doute, à l'heure actuelle, que l'Iran post-révolutionnaire se trouve, à l'égard de l'URSS, dans un antagonisme potentiel plus fort que celui qui l'oppose aux Etats-Unis. Le contentieux avec les Etats-Unis, et notamment la douloureuse affaire des otages, voilent pour le moment cette situation qui risque fort de se révéler un jour.

*

*

*

Après ce tour d'horizon de la situation mondiale, il nous reste à voir ce que la Suisse peut faire dans ce monde où elle vit, mais sur les grands événements duquel elle n'a pas d'influence directe. Les principes de notre action ne sont pas contestés et ils vous sont bien connus, ce sont: la politique de neutralité et le respect du droit dans nos relations avec l'étranger. Si ces principes sont pour nous constants, leur

contenu et leurs applications changent à mesure que change le monde lui-même. La politique de neutralité, qui n'est pas une simple abstention, mais une forme de relation avec ceux qui nous entourent, se modifie en dehors de notre volonté quand le monde qui nous entoure se modifie. Je vois l'évolution principale de la politique de neutralité, au cours des dernières décennies, dans un changement d'accent entre un devoir d'abstention et un rôle de bons offices. La concertation qui s'est établie entre les deux parties de l'Europe, à partir d'une situation de confrontation, a donné aux neutres du continent et même au-delà un rôle de bons offices ou de conciliation que nul n'avait prévu et qui s'est révélé un important facteur positif reconnu comme tel par les grandes puissances, notamment à la CSCE. On attend désormais des neutres non pas qu'ils se taisent, mais qu'ils parlent, soit pour proposer des compromis dans l'intérêt commun, soit pour porter sur des situations litigieuses des appréciations objectives où la franchise est de mise, puisqu'elle ne saurait être soupçonnée de se mettre au service d'un bloc ou de l'autre.

C'est dans cet état d'esprit d'une politique de neutralité au service de la paix, mais aussi de la vérité, que nous aborderons notre prochaine échéance qui est la Conférence de Madrid. On a dit qu'après l'affaire d'Afghanistan les relations avec l'URSS ne pouvaient plus être ce qu'elles étaient auparavant. Nous l'admettons, mais nous n'entendons pas pour autant sacrifier les acquis de Helsinki qui répondent à d'importants intérêts sur le plan de la défense des droits de l'homme ou de la sécurité. Il n'en demeure pas moins que nous aurons à rappeler des principes qui ont été fréquemment confirmés mais grossièrement violés par l'intervention soviétique en Afghanistan.

- 8 -

Comme vous le savez, un sujet important sera également abordé à la Conférence de Madrid, c'est celui d'une Conférence européenne du désarmement calqué sur le modèle de la CSCE. Notre analyse de la situation est à ce propos la suivante: pour éviter tout malentendu, il faut ne pas perdre de vue d'abord que l'initiative dans ce domaine vient de l'Ouest, plus précisément d'une idée de la France reprise par les Neuf, puis par les pays de l'Alliance atlantique, ensuite, que, malgré son nom et en tout cas dans la phase actuellement en discussion, la Conférence du désarmement porterait principalement sur la mise en place de mesures de confiance militaires qui augmenteraient la sécurité de nos pays sans aborder pour l'instant les problèmes d'effectifs ou de matériels. C'est de cela qu'il sera question à Madrid et il sera intéressant de voir si les Soviétiques pourront accepter le genre de mesures que proposent les Occidentaux.

Notre position sera faite d'une prudence que je qualifierai d'intéressée: prudence, car il ne s'agit pas pour nous de prendre d'initiative ni de nous profiler d'aucune façon dans ce secteur; intéressée, parce que nécessairement tout ce qui touche à la sécurité en Europe nous intéresse directement. A l'heure actuelle nous pensons qu'à Madrid, vu le climat international, il sera difficile aux Etats participants de se mettre d'accord sur une formule et que l'ensemble du problème pourrait être renvoyé à un groupe d'experts ou à une conférence d'un type préparatoire qui siégerait, elle, après Madrid. Nous nous sommes consultés avec nos partenaires neutres et non-alignés à ce propos et nous avons également mis sur papier une version plutôt minimaliste de mesures de confiance dans le domaine militaire. Nous ne pensons pas que ce texte sera présenté à Madrid au début de la conférence, car nous estimons qu'il faut laisser les Occidentaux tenter leur chance et essayer d'obtenir davantage. Notre document serait en quelque sorte une

position de repli dans le cas où tout le monde pourrait s'accorder sur un texte moins ambitieux mais quand même significatif.

Parallèlement, nous continuerons de plaider pour la négociation d'un système de règlement pacifique des différends. Pour nous, une procédure efficace de règlement est la contrepartie nécessaire de la renonciation à la force. S'il n'y a ni sanction armée, ni sanction arbitrale, il en résulte simplement une prime à la politique du fait accompli. Comme la sanction armée est désormais exclue, la sanction arbitrale est indispensable. Il s'agira de trouver dans ce domaine des formes nouvelles adaptées à notre époque.

La cause des droits de l'homme retiendra notre attention, à la CSCE et ailleurs, conscients que nous sommes du fait que notre pays est acquis à cet idéal. Nous devons cependant ne pas perdre de vue qu'un Etat, dont la seule fin est nécessairement le maintien de sa propre souveraineté, indépendance et prospérité, ne saurait s'identifier à un idéal, si noble soit-il, au-delà de ce qu'exige ou comporte son intérêt. Souvent cet idéal et cet intérêt coïncident, mais quel que soit notre souci du respect des droits de l'homme, nous ne saurions donc assumer le rôle d'une sorte de procureur général international pour dénoncer systématiquement les violations de ces droits où qu'elles se produisent. Nous devons limiter nos interventions aux cas où elles peuvent servir la cause des victimes et adopter la forme, généralement discrète, la plus apte à faciliter un résultat concret. Nous pouvons être plus nets et plus incisifs en ce qui concerne les discussions de nature philosophique et juridique qui se déroulent dans les organisations et les conférences internationales mondiales et régionales. Le concept même de droits individuels civils et politiques est remis en question et certains pays - notamment les

pays de l'Est - cherchent à substituer des droits de nature collective aux principes incorporés dans la Déclaration universelle. On tente aussi d'établir une priorité en faveur des droits économiques et sociaux. Dans toutes ces activités de caractère normatif, nous n'avons pas à nous imposer les mêmes réserves de prudence que lors de nos interventions dans des cas individuels.

Passant de l'Europe au monde, j'en viens aux problèmes du développement. Ce que j'ai dit plus haut de l'importance limitée des conflits dans le Tiers Monde comme facteur d'insécurité, tant que l'Union soviétique ne s'en saisit pas, m'amène à ne pas mettre notre politique d'aide au développement en relation directe avec notre politique de sécurité, du moins en ce qui concerne l'avenir à court ou même moyen terme. Les raisons qui poussent le Conseil fédéral à poursuivre, et même accroître, un effort dans ce domaine ont été exposées dans le message du 9 juillet dernier sur le nouveau crédit de programme de 1.650 millions de francs pour les années 1981 à 1983. En plus de raisons morales et humanitaires toujours plus évidentes - comment rester indifférent à la misère de centaines de millions de personnes dans le monde, alors que la communauté internationale dispose des moyens d'y mettre un terme si elle le veut vraiment - nous y voyons des raisons tenant à notre politique étrangère et à notre politique économique extérieure.

En politique étrangère, il convient d'éviter de susciter une image défavorable de notre pays auprès de nos partenaires tant industrialisés qu'en voie de développement. La Suisse, qui dépend très largement de la communauté internationale, ne peut guère se le permettre. Il y a plus cependant: nous sommes convaincus que, à long terme, l'avenir de notre pays dépend dans une très large mesure d'un meilleur équilibre politique et économique dans le monde.

Sur le plan économique, il est presque inutile de rappeler combien notre pays dépend, pour l'approvisionnement de son économie, pour ses exportations, de nos partenaires en développement. Il ne s'agit bien sûr, en aucune manière, d'assujettir notre coopération au développement à des intérêts commerciaux à court terme. Notre politique de coopération au développement est claire, elle est axée sur l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres. En même temps, et à long terme, l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement permettra de faire de ceux-ci des partenaires économiques dont nous avons besoin.

A une aide au développement ainsi conçue, je vois deux limites. D'une part, nous ne pouvons accorder d'aide aux Etats dont les gouvernements, qu'ils soient de gauche ou de droite, étouffent la liberté, violent les droits de l'homme, pratiquent la discrimination, la persécution, parfois même la torture, que pour autant que cette aide, de par sa nature, soit clairement et nettement au bénéfice des peuples qui subissent ces régimes, donc, en dernière analyse, au bénéfice des personnes et non des gouvernements. D'autre part, une limite plus absolue, parce qu'elle est politique celle-là, est que nous ne saurions consacrer l'argent du peuple à des régimes qui non seulement se déclarent ennemis de toutes les valeurs qui nous sont chères, mais affichent le propos délibéré de contribuer dans la mesure de leurs forces à renverser le type de société auquel nous sommes attachés et qui parfois se sont déjà attelés concrètement à cette tâche.

En conclusion, dans un monde qui change sans cesse, notre relation avec ce monde se modifie elle aussi et les principes constants de notre politique changent eux-mêmes de portée

et de contenu. Bien loin donc d'autoriser l'immobilisme et l'inertie, ces principes fermes et permanents doivent être pour nous une constante invitation à la réflexion, à la remise en question, à la nouveauté. Ce n'est pas l'un des moindres intérêts d'une telle réunion de ceux qui sont (selon le terme traditionnel) les agents de notre politique étrangère que de permettre, par l'échange d'expériences et d'idées, un débat sans préjugés, sans idées toutes faites, sur l'avenir tel que nous le voyons, ou plutôt non, tel que nous le ferons dans le domaine des attributions dont nous avons la charge et pour autant qu'il dépende de nous.
