

Embargo: 18 avril 1991, 11.00 h

Seul le texte prononcé fait foi

Discours

de M. René Felber

Vice-Président du Conseil fédéral

Chef du Département fédéral des affaires étrangères

lors du Symposium international

de l'Association suisse de politique étrangère

Politique étrangère:

Prise de conscience dans un Etat neutre

Berne, le 18 avril 1991

Messieurs les Présidents,

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Le thème qui est proposé aujourd'hui à notre réflexion et à la discussion touche au coeur même de la définition de toute politique étrangère. Il vient particulièrement à point au moment même où l'opinion publique, les médias comme les milieux politiques de notre pays se posent, ou se posent à nouveau, quelques questions fondamentales sur la raison d'être d'un Etat, sur ses spécificités, sur son devenir face à des échéances inéluctables. Ces interrogations, à la fois bienvenues et nécessaires au bien-être de toute communauté humaine, sont à la fois plus péremptoires et plus ardues à cerner dans un pays où la neutralité constitue l'un des instruments fondamentaux de son expression politique vers l'extérieur. En effet, si toute politique étrangère est la prolongation, en même temps que la projection, d'une réalité nationale sur la scène internationale, on doit se demander quelle réalité la neutralité se propose de traduire.

Il me semble judicieux d'emblée de réaffirmer que, si la neutralité est bien un renoncement, c'est d'un renoncement à la politique de puissance qu'il s'agit. Et c'est bien parce que la politique de puissance est plus souvent qu'à son tour assimilée à la politique étrangère comme par définition, que l'on pourrait croire que la neutralité soit un renoncement à la politique étrangère. Or, rien n'est plus fallacieux dans l'esprit comme dans les faits. Il ne viendrait à l'idée de

personne de prétendre que la non-violence est une abdication de la politique et tous s'accordent à reconnaître que c'est là un moyen différent de poursuivre des objectifs de société. En cela la neutralité, dans son acception politique, est indéniablement une autre manière de mener à bien des relations avec le monde extérieur.

Certes, la société du spectacle et de l'immédiat de cette fin de siècle ne laisse guère de place à la nuance, à la conciliation ou à la patience. Hors de l'action point de salut, clame la rumeur publique, sous un déluge de déclarations et condamnations en tous genres. Mais, puisque la force et la contrainte ne font pas partie de notre panoplie, nos porte-avions s'appellent modestement "prééminence du droit" et nos chasseurs furtifs se cachent sous le label "persuasion". Ainsi, au panache des faits d'armes nous préférons aujourd'hui les unités médicales sur les fronts du besoin humanitaire: il n'y a là certes nulle abstention. Quand l'Europe met ses rideaux au vieux fer, nos coeurs et nos bourses se délient: pas question de faire bande à part. Enfin, si l'on reboise des collines avec le paysan qui croyait vivre de ses brûlis, ce n'est vraiment pas par indifférence !

On ne saurait assez répéter que la Suisse s'est constituée en nation selon des critères particuliers dont le fil conducteur dominant a été le volontarisme. Cette "Willensnation" classique, exempte ni de contraintes propres ni de luttes politiques, ordonnée selon les principes d'une souveraineté relative, est arrivée assez logiquement à se doter d'une

politique de neutralité pour s'épargner les déchirures internes qui la menaçaient. En fait, le parallélisme entre la forme de partage de la souveraineté interne de la Suisse et la formulation de son rôle extérieur est frappant: dans un cas comme dans l'autre, c'est le même renoncement à la politique de puissance que j'évoquais plus haut.

Dans la perspective des développements en cours dans notre environnement immédiat - je pense ici à l'intégration européenne que nous négocions au travers du projet d'accord sur l'Espace économique européen - de nouvelles évidences se font jour. La Suisse, tout comme ses partenaires de l'AELE, et parmi eux les autres neutres européens, cherche à la fois à affirmer ses spécificités et à assurer l'harmonisation politique et économique de son ancrage géographique, historique et culturel en Europe. Ces buts sont non seulement compatibles mais encore indissociables car, si en son temps la communauté naissante, puis l'AELE à sa suite, ont choisi des chemins différents, c'est que les priorités de départ -psychologiques et économiques s'entend - étaient distinctes et non pas que la vision d'avenir ait été tellement divergente. La prise de conscience qui voit le jour et fait tache d'huile parmi nos compatriotes démontre, s'il en est encore besoin, que la neutralité ne dispense ni de l'intelligence ni des sentiments.

C'est ainsi qu'un paradoxe qui a la vie dure mérite d'être fustigé et démonté. Dans l'élaboration de nos relations avec l'Europe, on entend s'élever des voix contre la perte de notre souveraineté, on dénonce le retour sournois des juges

étrangers, exorcisés avec succès par le Pacte dont nous fêtons le 700e anniversaire.

Or, que constatons-nous ? D'abord, la Suisse négocie, preuve sans équivoque de sa souveraineté. Certes, la négociation est dure et met en présence, en quelque sorte, des forces inégales. Mais l'Europe elle-même, celle des Douze, a modifié ses relations internes de souveraineté et projette d'en faire encore beaucoup plus. Quel est donc ce processus, sinon la même tendance irréversible sanctionnée par notre propre ajustement au siècle dernier, de l'ancienne Confédération à l'Etat fédéral ? Enfin, la méthode même de l'intégration n'est-elle pas l'antithèse des relations de contrainte et de puissance, celle que nous avons toujours prônée, au dedans comme au dehors ?

Cet état de fait nous permet de mettre en valeur une relation intrinsèque entre nos propres préoccupations, dans l'environnement qui nous est familier, et celles de nos voisins et partenaires qui se constituent, volontairement, en un nouveau paysage européen. Il n'apparaît dès lors aucunement excessif de postuler que l'affirmation de nos particularismes, de nos principes constitutifs et même, comme par ironie, de la neutralité doit pouvoir contribuer à la construction européenne.

On ne saurait perdre de vue en effet que, si des Etats-nations se sont découverts le besoin de dépasser les limites de leur action territoriale afin de chercher des solutions communes, il nous faut bien admettre qu'ils foulent de plein pied le terrain

de la subsidiarité chère au fédéralisme que nous pratiquons. Si d'autre part ces mêmes Etats ont entrepris de répondre positivement à l'appel de certaines de leurs régions et de leurs peuples constitutifs pour une plus grande part de responsabilité, c'est qu'ils sont en plein dans le sujet familier de l'autonomie et de la souveraineté cantonale. Enfin, et c'est là encore vision d'avenir, une politique étrangère commune d'une Europe politiquement unie ne devra-t-elle pas forcément, pour s'épargner les contradictions et les faiblesses apparues lors de la crise du Golfe, s'inspirer en partie de la discipline parfois ingrate de la neutralité ?

Nous savons bien que la construction européenne ne s'arrête pas à sa partie occidentale, d'autant plus que la notion même d'Occident au sens philosophique se retrouve pratiquement dissoute par la géographie de la pression populaire du Centre et de l'Est de l'Europe. Le nouveau visage que prend le Conseil de l'Europe, véritable structure d'accueil et de référence démocratique, est révélateur de cette transformation. La responsabilité qui nous incombe dans ce contexte est à la fois celle du partage de la réussite économique, sans en cacher le cheminement long et difficile, et la consolidation de la volonté politique, qui tienne pleinement compte des droits individuels comme des aspirations collectives. Car si la réémergence d'identités particulières complète et enrichit le processus d'intégration communautaire, les nationalismes non maîtrisés et vengeurs qui renaissent au coeur et à la frange orientale du continent, agitent des spectres qui n'ont déjà que trop hanté notre maison européenne.

Les expériences accumulées par notre histoire ne servent qu'à nos fins propres. Néanmoins les principes constitutifs qui nous marquent sont de nature à servir la réflexion de ceux qui, dans cette Europe centrale et orientale, cherchent à contenir les impatiences légitimes de leurs concitoyens. En effet, plus encore que la survie des minorités, c'est bien la mise en place d'une organisation politique propre et faite sur mesure qui est revendiquée par le fédéralisme. Celui-ci postule la recherche d'une synthèse où les besoins politiques d'entités réduites en taille ou en population restent compatibles avec les nécessités d'une organisation plus vaste. En minimisant les phénomènes de contraintes découlant de la loi du nombre, le fédéralisme permet l'existence et la croissance de structures étatiques déterminées ni par le lignage royal, ni par les critères de langue, de culture ou de religion. Ainsi, on arrive à évacuer le problème de frontières parfois perçues comme arbitraires, en admettant qu'elles ne sont pas vecteurs de division, mais plutôt l'expression de limites qui permettent à l'homme de s'identifier et de prendre conscience de sa finitude.

La mesure des enjeux de la politique étrangère dans un pays comme le nôtre est bien entendu liée à l'évolution de son voisinage immédiat et de son milieu de civilisation. Mais elle est aussi fonction d'une dimension qui dépasse de beaucoup nos horizons traditionnels. Déjà la vocation humanitaire de notre pays a repoussé depuis longtemps les frontières de notre conscience jusque sur les autres continents. Les impératifs de notre engagement en faveur d'un développement plus équilibré de

la planète sont, eux aussi, des acquis solidement implantés chez nos concitoyens. Mais il y a plus, et les terribles conséquences de la guerre du Golfe, au plan humain comme au plan de l'environnement, soulignent combien les développements d'un point du globe se répercutent, volens nolens, sur d'autres. Le confort intellectuel d'une information globalisée et aseptisée, la bonne conscience des solutions miracles de la société post-industrielle perçoivent les premiers clapotis domestiques de tempêtes et de marées lointaines. Il en est ainsi de ces réfugiés, à qui l'on ne sait plus quel statut conférer, de ces avions boudés sur des destinations exotiques au premier signe de guerre, de ce climat capricieux qui nous fait nous interroger sur des forêts disparues ou à l'agonie.

Voilà comment la chute du Mur de Berlin, symbole par excellence de toutes les ouvertures et de tous les espoirs en Europe, devient signal d'alarme pour d'autres, tellement l'événement a monopolisé l'attention. Car un mur peut en cacher un autre, comme si l'homme avait besoin de parois pour mieux pouvoir les abattre. Ainsi l'Amérique latine, si longtemps stigmatisée pour l'arbitraire de ses régimes, n'arrive pas à intéresser le monde à sa démocratisation toute fraîche et encore si fragile. L'Afrique, elle, exsangue, affamée, ballottée d'exils en rébellions, touche à peine la périphérie de nos inquiétudes. Et maintenant le Moyen-Orient qui paie une fois encore du sang des hommes la folie de ses tyrans ... et l'assurance technologique du monde industrialisé. Les réponses à ces défis-là ne sont pas simples.

Ainsi, il était évident pour notre pays de répondre à l'offre de la Communauté européenne d'une structuration renforcée de nos rapports, dans la perspective à terme d'une intégration qui corresponde à nos intérêts réciproques. On ne se soustrait pas plus à la dynamique d'un continent que ne l'on s'extrait de sa géographie ou de son passé. De même la Suisse neutre - qui s'était tenue en réserve d'une Europe ravagée par la guerre, puis congelée par la confrontation bipolaire - ne pouvait s'imaginer boudier la réconciliation des aspirations démocratiques, humaines et culturelles d'un continent retrouvé. Surtout qu'elle avait cru très tôt au potentiel de décrispation proposé par la CSCE et s'y était associée activement et sans arrière-pensée.

Dans le complexe de relations Nord-Sud, si l'interdépendance est un fait désormais perçu par la plupart d'entre nous, son approche reste incertaine, marquée du sceau de vieux démons idéologiques, économiques et existentiels. Les séquelles du colonialisme, les luttes trop souvent schématisées pour s'en défaire et l'ignorance délibérée des faits culturels locaux et des héritages de civilisations, ne s'effacent pas d'un trait de plume. La dimension globale se trouve encore doublée de ce que j'appellerai le facteur temps, c'est-à-dire l'urgence même des problèmes à affronter. L'exode massif et lancinant de peuples entiers désespérant de la paix, la désertification et les atteintes croissantes au milieu ambiant, l'étiollement et la paupérisation de vastes couches de population exigent des réponses rapides, concertées et en profondeur. Or, les solutions techniques n'ont de valeur que si elles s'articulent

autour de l'homme et à partir de lui. Le monde industrialisé a déjà dépossédé le Sud de ses dynamiques propres par la dépendance économique, il convient dès lors de l'inciter à retrouver dans son génie propre les éléments de son redéveloppement.

Pour la Suisse, son absence de passé colonial, souvent mis en parallèle avec les instruments de la neutralité, lui permet de contourner certains préjugés défavorables à l'action d'autres acteurs de la scène internationale. Là encore, les mécanismes qui ont présidé à sa création comme à sa croissance, lui permettent de dialoguer avec des nations anciennes par l'histoire mais jeunes par la politique, sans se voir taxée des tares de l'impérialisme. Nous trouvons notre mot à dire, en fonction même de la modestie du propos. Mais il importe dès lors de ne pas donner dans la gesticulation, de veiller à ce que le faire et le dire coïncident.

Nous nous trouvons donc essentiellement face à une formulation de nos relations avec le monde qui s'exprime en trois volets distincts. Il y a ce que j'appellerai les cercles concentriques de notre appréhension, qui est la dimension géographique. De là émane notre priorisation des objectifs par proximité physique et subjective, du voisinage immédiat vers les horizons lointains. On trouve ensuite des critères thématiques qui, par essence, ne tiennent aucun compte des frontières: l'environnement, les sciences. Les priorités obéissent là à des facteurs objectifs et temporels. Enfin, un dernier aspect réside dans la vision humaniste du monde, le dépassement de

l'ici et maintenant. C'est la recherche des convergences de destinées, qui n'a de limite ni dans le temps ni dans l'espace. Je crois que, sans vouloir construire des catégories absolues et réductrices, il importe de savoir d'où l'on vient, où nous nous trouvons et où nous entendons aller si nous voulons donner à notre politique étrangère la dimension qui lui revient.

C'est dans cet esprit que je souhaiterais introduire ici la notion de normalité, que je crois avoir laissé apparaître en filigrane de ces réflexions. Car c'est peut-être là le vrai paradoxe de la politique étrangère d'un Etat comme la Suisse. D'une part, elle a choisi délibérément de renoncer à certains "privilèges" du concert des nations - afin avant tout d'assurer sa paix intérieure - mais aussi par cohérence avec sa raison d'être. D'autre part, elle a opté graduellement, au fur et à mesure de l'évolution de sa perception subjective du monde, pour un développement des avantages comparatifs de l'instrument de neutralité, afin de bien montrer qu'elle est solidaire et non point solitaire. On est loin du dogme et de la vertu, mais bien au coeur de la nécessité et du sens commun.

Cette même normalité suisse qui contrastait tant avec le triomphe éphémère des Etats-nations, puis des idéologies débridées, devient maintenant le lot et l'ambition des Etats de toute l'Europe, mettant du même coup notre système à la rude épreuve de la comparaison. De même que l'écroulement du totalitarisme n'autorise au dithyrambe du libéralisme, le nouveau réalisme européen n'est pas une ode à une soi-disant sagesse helvétique. Car, si les nations restent et perdurent au

travers des Etats, les problèmes, eux, se sont déplacés. C'est ainsi que, face à un monde à la recherche de nouveaux équilibres, face à la soif de démocratisation et à la poursuite de la justice, de nouveaux engagements se dessinent et doivent être affinés. Il s'agit par exemple de promouvoir le règlement pacifique des différends, de mettre en place des mécanismes de protection des minorités, de préserver le milieu ambiant. Ceci doit se faire sans remettre en question les acquis sociaux, économiques et politiques, mais au contraire en garantissant leur distribution équitable et leur gestion à long terme pour tous.

Il se peut que les objectifs réalistes et peu spectaculaires, corollaires d'une politique de neutralité, permettent en fin de compte de mieux mesurer les défis actuels et d'esquisser des réponses. Mais ces objectifs doivent en même temps nous convaincre que, nonobstant les idiosyncraties propres à tout Etat, nation ou groupe humain, la Suisse est un pays comme les autres et qu'à l'image du Monsieur Jourdain de Molière, elle a fait de la politique étrangère sans le savoir. Cela n'empêche ni le parler vrai, ni l'action décidée, encore moins l'affirmation d'idées et d'expériences qui appartiennent à notre héritage commun d'Européens et de citoyens du monde.