

Monsieur l'Ambassadeur R. Bindschedler

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Embargo: 21 décembre 1971, 11 h.

INFORMATION POUR LA PRESSE

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur les relations de la Suisse avec l'ONU
et ses institutions spécialisées
pour les années 1969 - 1971

(résumé)

1. Rapports périodiques

Dans son rapport du 16 juin 1969, le Conseil fédéral avait proposé de présenter aux Chambres fédérales un rapport spécial consacré aux activités des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées. Le Parlement ayant accepté cette proposition lors des débats de l'automne 1969, le Conseil fédéral a rédigé un premier rapport périodique concernant les années 1969 à 1971 et décidé de le présenter à la session de décembre 1971.

2. Aperçu du rapport

Le rapport comprend quatre chapitres descriptifs qui se limitent aux faits les plus importants et qui présentent un intérêt pour notre pays. Après l'introduction (chapitre premier), le deuxième chapitre (page 2 à 7) résume l'évolution générale des Nations Unies depuis 1969. Le troisième (page 7 à 39) passe en revue les principales activités de l'ONU, de ses organes et des institutions spécialisées, définit ce qu'a été la position suisse dans les domaines considérés ainsi que la part que la Suisse a prise à tous ces travaux. Le quatrième chapitre (page 39 à 42) expose le rôle de



l'administration centrale à Berne et de nos missions permanentes à New York et à Genève ainsi que les obligations et charges du pays hôte, en relevant le développement de Genève, siège d'organisations internationales et centre de grandes conférences. Le cinquième chapitre précise la suite donnée aux propositions concrètes faites en 1969.

3. Suite donnée aux propositions formulées dans le rapport 1969
(page 42 à 44)

Ces mesures, annoncées dans le précédent rapport, avaient pour but de marquer notre solidarité avec la Communauté mondiale et la volonté du Conseil fédéral de continuer à se rapprocher des Nations Unies. Elles ont été prises particulièrement dans les domaines suivants:

- a) augmentation des contributions financières volontaires (page 42) dans différents organes de l'ONU (PNUD, UNICEF, HCR, UNWRA et PAM) en charge du développement et de l'aide humanitaire. Quant à l'aide au développement, (cf. chapitre III, chiffre 3, page 18) le Conseil fédéral s'est associé aux mesures préconisées sur le plan multilatéral dans le cadre de la stratégie des Nations Unies pour la deuxième décennie du développement, notamment par l'octroi d'une aide financière et de préférences tarifaires (voir notamment l'annexe V, déclaration du Conseil fédéral du 24 octobre 1970, page 67).
- b) L'aide à l'étranger en cas de catastrophes (page 42) a fait l'objet d'un rapport spécial aux Chambres fédérales. Le Conseil fédéral propose la création d'un corps de volontaires placé sous l'autorité d'un Délégué rattaché administrativement au Département politique. Ces volontaires pourront être également mis à la disposition d'organisations internationales. Cette formule permettra

donc une forme nouvelle de collaboration avec l'ONU dans l'assistance internationale, d'autant qu'un coordonnateur pour cette aide sera prochainement nommé avec siège à Genève.

- c) Entrée de la Suisse à la Commission économique pour l'Europe (page 43). Le message du Conseil fédéral du 27 octobre 1971 a renseigné le Parlement sur la décision prise l'été dernier sur notre demande par l'ECOSOC qui a modifié le mandat de cette commission de façon à permettre à la Suisse d'adhérer à cet organe régional des Nations Unies. Les études sur l'adhésion au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale sont poursuivies activement (cf. chapitre III, chiffre 3, page 24).
- d) Le développement du droit humanitaire (page 43) continue à préoccuper le Conseil fédéral. Les conventions de Genève doivent être complétées en vue d'assurer une protection plus efficace des victimes des conflits. Le CICR a convoqué l'été dernier une première conférence d'experts gouvernementaux qui sera suivie d'une deuxième au printemps 1972. Toute une série d'Etats soutiennent activement les efforts du CICR. Le Conseil fédéral reste prêt à prendre toute initiative utile, notamment celle de convoquer une conférence diplomatique.
- e) La préparation de notre diplomatie aux activités multilatérales (page 43) a été poussée ces dernières années. Des jeunes diplomates ont eu l'occasion de se familiariser avec les méthodes de travail des Nations Unies et des institutions spécialisées par des séjours à New York et à Genève, mais aussi en dehors de l'ONU dans nos missions auprès des Communautés européennes à Bruxelles, du Conseil de l'Europe à Strasbourg et de l'OCDE à Paris. Plus d'un tiers des agents ont été ainsi initiés aux problèmes de la diplomatie multilatérale.

f) L'information (page 44), organisée et menée par le Département politique, a notamment pour but de donner une image objective de la collaboration que le Conseil fédéral entend intensifier avec les Nations Unies et aussi de provoquer la réflexion dans l'opinion publique. Des conférences, des reportages spéciaux, des interviews, des conférences de presse ont renseigné l'opinion sur les nombreuses activités en cours, de même que sur les manifestations, expositions et cérémonies qui ont marqué en 1970 le 25ème anniversaire de l'ONU.

4. Conclusions (chapitre VI, page 44 à 54)

Dans les conclusions le Conseil fédéral tient tout d'abord à souligner le haut degré d'intégration dans l'ONU atteint à ce jour par notre pays et à dissiper le mythe d'une Suisse située à l'écart de la collaboration internationale. Après avoir rappelé les conclusions du rapport de juin 1969, le Conseil fédéral estime nécessaire de dresser un second bilan comprenant les 3 dernières années de nos relations avec l'Organisation mondiale pour vérifier la justesse des décisions antérieures et de la politique de collaboration et de rapprochement suivie jusqu'à ce jour.

L'ONU, en 3 ans, a évolué. Le fait que la République populaire de Chine est dorénavant représentée à l'ONU et que les Etats divisés pourraient y adhérer dans un avenir relativement proche est un élément capital dont nous devons tenir compte. Malgré ses imperfections et ses insuffisances, l'ONU conserve la confiance des Etats qui dans leur grande majorité veulent lui confier de nouvelles responsabilités. L'organisation demeure la seule tentative de résoudre les problèmes internationaux sur une base multilatérale.

L'accentuation de cette tendance constatée une nouvelle fois pose avec une acuité croissante la question de la participation de la Suisse, en qualité de membre, à l'ensemble des travaux de l'organisation. Par sa participation à l'ONU technique, la Suisse a pu défendre jusqu'à présent ses intérêts dans les domaines économique, social, scientifique et culturel, mais sa collaboration reste comme inachevée, car elle ne peut pas prendre part aux travaux de l'organe principal, l'Assemblée générale, donc aux délibérations à l'échelon le plus élevé. De plus, la tendance se confirme de voir certains problèmes uniquement traités par des organes de l'Assemblée générale, ce qui nous empêche, par exemple, de prendre part à la codification du droit international. Le risque existe aussi que nous ne puissions participer à l'avenir à des conférences des Nations Unies, comme celle de Stockholm sur l'environnement.

D'autre part, le rapport met en lumière la complexité de nos relations avec les Nations Unies qui risque de créer une certaine ambiguïté. La participation active et de plein droit aux activités de l'ONU technique pourrait finalement exposer la Suisse au reproche de vouloir jouir d'une position quasi analogue à celle d'un membre dans les domaines qui la touchent particulièrement tout en évitant de prendre part aux autres.

Quant à l'ONU politique, la Suisse ne peut demeurer indifférente à "cette tentative d'une ampleur sans précédent d'instaurer, sur une base mondiale, un ordre fondé sur la paix, la justice et le progrès", tentative qui sert intrinsèquement nos intérêts (page 48). La justesse des objectifs recherchés n'est pas mise en cause. Mais le succès ou l'échec de l'ONU politique conditionne dans une large mesure l'ONU technique à laquelle nous collaborons. L'art. 55 de la Charte exprime ce caractère complémentaire des compétences politiques et techniques des Nations Unies. Par ailleurs, on constate que le nombre des questions économiques et sociales traitées dans les organes politiques s'accroît, notamment à l'Assemblée générale. Notre participation à l'ONU politique serait donc, dans une large mesure, vouée à l'examen de questions non politiques.

- 6 -

La participation à l'ONU politique implique l'adhésion à l'organisation, ce qui pose le problème de la neutralité à laquelle il n'est pas question de renoncer. Quant au droit de la neutralité, aucun élément nouveau vraiment décisif ne s'est présenté pendant ces trois dernières années. Ce premier rapport périodique ne reprend pas l'exposé très complet du rapport précédent. Il rappelle les dispositions des articles 41 (mesures sans emploi de la force), 42 (mesures militaires), 43 (mise à disposition des forces armées sur la base d'accords qui doivent être ratifiés) et 48 (dispense de certains Etats de participer aux sanctions). Théoriquement le principe de la sécurité collective n'est pas compatible avec celui de la neutralité. Toutefois, ils ont tous les deux la même finalité: le maintien de la paix. Comme il y a trois ans, le Conseil fédéral constate qu'une réponse ne peut pas être donnée en termes uniquement juridiques. La manière dont fonctionne le système de sécurité collective est aussi un élément d'appréciation important. Aucun accord de mise à disposition de forces armées n'a encore été négocié entre l'organisation et un ou plusieurs Etats membres. Par ailleurs, la question des sanctions se pose même à un Etat non membre (affaire de Rhodésie) comme celle de prêter assistance à l'action entreprise par l'organisation (affaire de Namibie). L'examen des faits montre que l'ONU évolue d'une façon générale dans un sens favorable à la neutralité. Plusieurs Etats neutres, déjà membres de l'organisation, ne rencontrent pas de difficultés spéciales du fait de leur neutralité. La Suisse a fait en maintes occasions la preuve aux Nations Unies de la valeur et de l'utilité de sa neutralité comme facteur de détente et de coopération.

La nouvelle tendance vers l'universalité des Nations Unies laisse entrevoir qu'un jour une des objections que l'on pouvait élever à l'encontre de notre adhésion pourrait être levée. Cette universalité ne sera pas non plus sans conséquence pour notre politique de neutralité, car plus l'ONU sera universelle plus il sera difficile de concevoir des situations dans lesquelles les Nations

- 7 -

Unies s'opposeraient à des Etats non membres. Le Conseil fédéral ne pourrait se dissimuler le risque d'un isolement de la Suisse qui a, par ailleurs, toujours affirmé l'universalité de ses relations internationales, corollaire de la neutralité. Fidèle à son histoire et à sa mission, la Suisse entend rester ouverte sur le monde, précisément au moment où elle cherche à établir des liens particuliers avec les Communautés européennes.

En conclusion, le Conseil fédéral croit que la ligne de conduite adoptée en 1969 a été suivie avec succès. Les liens, déjà nombreux et solides, avec les Nations Unies ont été resserrés et la réputation de la Suisse au sein des organisations internationales maintenue. L'évolution de la vie internationale continue à un rythme accéléré et oblige le Conseil fédéral à repenser constamment sa politique, à définir sans cesse les relations avec les Nations Unies. L'opinion publique suisse évolue également. Un nombre croissant de personnes conçoivent que la ligne de la politique étrangère de la Suisse passera un jour par l'adhésion aux Nations Unies, sans qu'il soit nécessaire de faire dévier sa course.

Sans préjuger la question d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral estime que le peuple doit se préparer à prendre une décision dans un avenir pas trop éloigné, mais en tout cas après que le problème de nos relations avec les Communautés européennes aura été résolu. Pour associer plus largement les milieux intéressés à la définition des relations futures avec l'ONU, il se propose, comme il l'avait fait en 1918 et en 1945, de constituer une commission consultative comprenant toutes les tendances qui se sont manifestées dans l'opinion publique. Les conclusions de la commission permettront au Conseil fédéral de présenter au Parlement des propositions qui feront l'objet d'un rapport ultérieur.
