

Un Etat non-membre des Nations Unies: la Suisse

Par Flavio Cotti, Président de la Confédération suisse et Chef du Département fédéral des affaires étrangères

D'aucuns peuvent s'étonner, en cette fin du 20ème siècle, que la Suisse ne soit toujours pas membre de l'Organisation des Nations Unies, dont le caractère universel est devenu incontestable au fil des ans. Pour mieux comprendre cette situation un peu particulière, il convient de se pencher sur les différentes phases qui ont rythmé aussi bien le développement des activités de l'ONU que les relations que la Suisse entretient avec elle - tant il est vrai que le contexte qui a présidé à la naissance de l'Organisation a joué un rôle crucial dans la formation de ses liens avec la Confédération.

1. De 1945 aux années soixante

Lors de sa fondation en 1945, l'ONU constitue une coalition des vainqueurs de la seconde guerre mondiale. Conçue comme une organisation dont le but principal est le maintien de la paix et de la sécurité internationales par le biais d'un système de sécurité collective, elle a une vocation à l'universalité qu'elle est alors loin d'atteindre. Les vaincus de la guerre n'y étaient pas admis, et l'adhésion des neutres n'était pas prévue. La neutralité elle-même n'était pas spécialement bien vue, car on reprochait aux Etats neutres de ne pas s'être suffisamment impliqués dans la lutte contre les puissances de l'Axe. Aussi ne furent-ils par conséquent pas invités à la Conférence de San Francisco, qui adopta la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945.

Au sortir du conflit mondial, la Suisse eut à souffrir d'un certain isolement dû à sa situation géopolitique. Le Conseil fédéral¹ devait donc entreprendre tout ce qui était en son pouvoir pour lui permettre de reprendre sa place dans le concert des nations. C'est pourquoi une commission consultative mise sur pied par le gouvernement passa en revue les options qui se présentaient, dont celle de l'adhésion à l'Organisation qui venait d'être créée. Cependant, cette commission estima qu'une adhésion - bien que recommandable pour le pays - ne pouvait entrer en ligne de compte que si l'ONU reconnaissait expressément la neutralité suisse. Comme les grandes puissances de l'époque ne se montrèrent pas disposées à donner à la Suisse cette garantie, le Conseil fédéral renonça provisoirement à l'adhésion à l'ONU, en 1946.

Il faut encore évoquer certains aspects des circonstances de cette époque pour bien comprendre la position suisse d'alors. Le pays venait de sortir indemne de la seconde guerre mondiale, dont l'avait préservé son statut de neutralité permanente et armée. Le Conseil fédéral et le peuple suisse étaient alors convaincus du bien-fondé de la politique étrangère de la Confédération. Les Suisses se souvenaient en particulier du retour, en 1938, de la neutralité différentielle à la neutralité intégrale après dix-huit ans d'appartenance à la Société des Nations pendant lesquels la Suisse avait accepté d'appliquer les sanctions

¹ Exécutif de l'Etat fédéral.



économiques décidées par cette dernière - tout en refusant de se joindre aux sanctions militaires. La neutralité représentait donc une valeur sûre à laquelle tout le pays était profondément attaché. En outre, il faut bien se rendre compte qu'en 1945, la Suisse n'avait qu'un seul de ses grands voisins, la France, qui soit devenu membre des Nations Unies. Les autres, Allemagne, Autriche et Italie, appartenaient au camp des vaincus.

Aussi, en 1946, alors qu'il écartait l'idée d'adhésion, le Conseil fédéral formula un programme en trois points contenant les principes directeurs destinés à régir les relations entre la Suisse et les Nations Unies, à savoir: la Suisse devait observer attentivement les travaux de l'ONU, adhérer au Statut de la Cour internationale de Justice et aux institutions spécialisées, et enfin faciliter l'établissement de l'Organisation sur son territoire. Les années suivantes virent alors la réalisation progressive de ce programme. La Suisse adhéra en 1948 au Statut de la Cour internationale de Justice. Elle devint membre de toutes les agences spécialisées du système onusien. En même temps, de nombreuses institutions des Nations Unies s'établirent en Suisse, essentiellement à Genève. Parmi elles, le second siège de l'ONU, l'OMS, l'UIT, l'OMPI, le UNHCR. Enfin, la Suisse obtint le statut d'observateur sur la base d'un accord informel conclu avec le Secrétaire général des Nations Unies, en 1946 pour le siège new-yorkais et en 1965 pour le siège genevois. Ainsi, en dépit de sa décision de ne pas adhérer à l'ONU, la Suisse développa constamment, au cours de cette période, une politique de coopération internationale active.

2. Des années soixante au référendum négatif de 1986

Dès les années soixante et avec le processus de décolonisation, le gouvernement suisse commença à revoir sa position par rapport à l'ONU. C'est aussi à ce moment-là que la problématique de l'adhésion fit réellement son apparition en Suisse. En effet, l'Organisation tendait à devenir universelle, avec l'accession des anciennes colonies africaines et asiatiques à la souveraineté. Ces nouveaux Etats commencèrent alors à former une force politique considérable au sein de l'Assemblée générale, en revendiquant un "nouvel ordre économique international". Leur poids contribua notamment à la création de la CNUCED en 1964. Le dialogue Nord-Sud devint un thème central des activités onusiennes. La Suisse s'associa activement aux activités de tous les organes de l'ONU chargés des questions de développement. Il s'agit notamment, à part la CNUCED, de l'UNICEF, du PNUD et du PAM.

On sentit donc, en Suisse, la nécessité d'adapter la politique suivie jusque-là et de poursuivre le rapprochement avec l'ONU. Le débat sur l'adhésion fut véritablement lancé à la suite d'une intervention parlementaire de 1967, laquelle demandait au Conseil fédéral de présenter un rapport faisant état des relations de la Suisse avec le système onusien. Le Conseil fédéral soumit un premier rapport sur ce thème au Parlement en 1969, suivi d'un second en 1971 et d'un troisième en 1977. Dans ce dernier rapport, il arrivait à la conclusion que l'adhésion de la Suisse était non seulement possible, mais également souhaitable pour la défense des intérêts nationaux.

En 1981, le Conseil fédéral proposa au Parlement l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies. A cette époque, le nombre d'Etats membres était passé à 157, c'est-à-dire que l'Organisation était quasiment universelle. Sur le plan politique, l'admission des autres pays neutres comme la Suède en 1946 déjà, puis l'Autriche et la Finlande démontrait que les préjugés à l'égard

des neutres n'étaient plus de mise. En outre, l'adhésion de l'Italie, du Japon et surtout des deux Etats allemands en 1973 prouvait que finalement l'ONU ne constituait plus une coalition des vainqueurs de la seconde guerre mondiale. Le Conseil fédéral estima donc, dans son message au Parlement, que la neutralité suisse était compatible avec le statut de membre à part entière des Nations Unies. Il n'entendait pas prendre part à des sanctions militaires telles que prévues par l'article 42 de la Charte, mais estimait par contre qu'il était parfaitement possible pour un Etat neutre de s'associer à la mise en oeuvre de sanctions non militaires, au sens de l'article 41, sans que cela soulevât des problèmes particuliers du point de vue de la neutralité.

Le 16 mars 1986, le peuple suisse rejeta massivement l'adhésion du pays à l'ONU, par une majorité de 75,5 pour cent. Les raisons d'un verdict aussi clair sont diverses. Elles peuvent être d'une part attribuées à la crainte de beaucoup de citoyens suisses de voir la neutralité du pays remise en cause par l'adhésion à l'ONU. De nombreux Suisses eurent également peur de perdre une partie de leur identité dans ce processus. D'autre part, en 1986, l'ONU était encore soumise aux tensions de la guerre froide, et il est indéniable que les constants blocages du Conseil de sécurité véhiculaient en Suisse l'image négative d'une institution dont les résultats étaient jugés insuffisants.

3. De 1986 à aujourd'hui

Il ressort des considérations précédentes que le non du peuple suisse exprimé en 1986 n'était pas dirigé contre les Nations Unies en tant que telles, mais bien contre la participation pleine et entière du pays aux travaux de l'Organisation.

Aussi, muni du message de l'électorat suisse, le Conseil fédéral s'efforça depuis de développer et renforcer les relations entre la Suisse et l'ONU sur les bases existantes. Il le fit partout où la qualité de non-membre le lui permettait, en suivant en cela la politique de coopération constante qu'il avait toujours pratiquée. A noter qu'à ce jour, la contribution financière annuelle de la Suisse à toutes les organisations des Nations Unies s'élève à plus de 500 millions de francs suisses.

Parallèlement, le monde se mit à changer extrêmement rapidement, et les Nations Unies furent aussi entraînées dans le mouvement. La chute du Mur de Berlin, associée à la fin de la guerre froide et à la dissolution du bloc soviétique, l'apparition de nouveaux Etats mais également de nouvelles menaces pour la sécurité et la paix sont autant de facteurs qui modifièrent profondément les rapports de force dans l'ordre mondial. Le Conseil de sécurité, et à travers lui l'ONU tout entière, retrouva alors sa capacité d'action en permettant à l'Organisation, pour la première fois de son histoire, de bénéficier des conditions indispensables à l'exécution de son mandat et à la réalisation de travaux plus substantiels, en particulier dans le domaine de la paix et la sécurité. Elle entama également un processus de réforme destiné à adapter des structures datant de la fin du second conflit mondial aux besoins de la communauté internationale de cette fin du 20ème siècle. Compte tenu de cette évolution, l'adhésion à l'ONU est devenue dès 1993 l'un des buts stratégiques du Conseil fédéral, celui-ci étant arrivé à la conclusion qu'il y avait convergence entre les objectifs de sa politique étrangère et ceux poursuivis par l'Organisation.

La Suisse s'associa dès 1990, avec le conflit du Golfe, aux sanctions économiques décidées par l'ONU, agissant tant en vertu d'un impératif de solidarité qu'au nom des intérêts nationaux. Elle accorda également des droits de survol de son espace aérien et de transit terrestre pour des opérations menées dans le cadre de l'IFOR (plus tard la SFOR) en ex-Yougoslavie.

Dans le domaine du maintien de la paix, la Suisse intensifia sa présence en mettant sur pied, dès 1987, une politique de participation active traduite par des mesures volontaires composées de contributions financières, de livraisons de matériel et de la mise à disposition de contingents non-armés. Cela dit, une telle participation n'était pas nouvelle puisque dès 1953, le pays avait pris part à des opérations de maintien de la paix, en tant que membre des deux commissions chargées de surveiller, respectivement, l'application de l'accord d'armistice de la guerre de Corée et les échanges de prisonniers. La Suisse est d'ailleurs encore membre de la Commission neutre de surveillance². A l'heure actuelle, une centaine de citoyens suisses sont engagés dans des opérations de maintien de la paix de l'ONU en ex-Yougoslavie, au Proche-Orient, en Géorgie et au Tadjikistan.

Fidèle à cette ligne, le gouvernement proposa au peuple suisse d'autoriser l'envoi de casques bleus helvétiques dans le cadre des opérations de maintien de la paix, ce qui fut refusé lors d'un référendum tenu en juin 1994. Pourtant, ce résultat n'empêcha pas la Suisse de continuer ses efforts de solidarité internationale en mettant l'accent sur la diplomatie préventive et la reconstruction post-confliktuelle.

En sa qualité d'Etat hôte, la Suisse poursuit également le développement de sa politique d'accueil d'organisations internationales, plus particulièrement à Genève, dont le but principal est d'assurer à la communauté internationale des conditions de travail aussi favorables que possible. Nous l'avons vu, le Conseil fédéral avait, dès 1946, exprimé la volonté de faciliter l'établissement d'institutions internationales sur sol suisse. A partir de cette date, de nombreux organismes intergouvernementaux se sont établis à Genève, dont huit font partie du système onusien. Par ailleurs, Genève et sa région regroupent plus de cent vingt organisations non-gouvernementales. Il y a quelques années, le Conseil fédéral procéda encore à de substantielles améliorations de sa politique d'accueil, afin de rendre son offre encore plus attractive pour les organisations internationales dans leur ensemble.

Le débat sur l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies a maintenant repris sur le plan national, suite à deux initiatives parlementaires déposées dans le courant de l'été 1997, et un nouveau rapport à l'intention du Parlement est actuellement en cours de préparation; il dressera le bilan des relations Suisse-ONU. Dans l'optique des futures discussions, le Conseil fédéral aura certainement à l'esprit les profonds changements qui ont affecté l'ONU au cours de la dernière décennie, en particulier dans le domaine de la paix et de la sécurité. De même, il suivra avec beaucoup d'attention le processus de réforme entrepris pour adapter l'ONU aux nouveaux défis qui lui sont posés à l'aube du 21ème siècle.

² Parmi d'autres exemples citons la prise en charge des frais de transport d'unités de la FUNU I pendant la crise de Suez et la participation au financement de la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (UNIFICYP).

Copie:

- Secrétariat PCC
- Secrétariat général
- BJM, RIA, JEN, RUH, MIA, ZIM, WTS, BPH
- BYA, CV
- Missions New York, Genève et Vienne

K.744.0-1-BPH-SZS

LE PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
CHEF DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 10 février 1998

| | | | | | | | |
|--------------|-------|-----|----|----|-----|----|-----|
| a | GWB | HOC | DA | ME | PPA | OC | ala |
| date | | | | | | | |
| vis | | | | | | | |
| 18 FEV. 1998 | | | | | | | |
| réf. | 201.2 | | | | | | |

M. Karel VASAK
Ancien Conseiller juridique de l'UNESCO
27, rue Brûlée
F-67000 Strasbourg

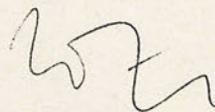
**Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber
Contribution de la Suisse**

Monsieur,

Comme nous en étions convenu l'automne dernier, j'ai le plaisir et l'honneur de vous faire parvenir avec la présente lettre un article intitulé "Un Etat non-membre des Nations Unies: la Suisse", destiné à être publié dans les Mélanges dédiés à l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali.

Par cette contribution, j'espère pouvoir apporter un éclairage suisse sur les relations qu'entretiennent mon pays et l'Organisation des Nations Unies. Surtout, il me tient à coeur de rendre hommage à Boutros Boutros-Ghali, qui a toujours manifesté intérêt et compréhension pour la Suisse, dont la position au sein de la grande famille onusienne est bien particulière.

Je vous remercie sincèrement de l'occasion qui m'a été offerte d'associer la Suisse à cet ouvrage et vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de ma considération distinguée.



Flavio Cotti

Annexes:

- texte
- disquette