

o.714.1. - PO/vz

Le 8 janvier 1980

Note au Chef du départementCopie GR
STB 9.1.80

Grandes lignes de la
politique gouvernementale
Adhésion de la Suisse à l'ONU

an	HB	MAY	EU	EV	BR		a/a
Datum	91						
Visa	VE		RE	DE			
EDA		09.01.80					15
Ref.		o.714.1.					

En vue de la prochaine séance du Conseil fédéral, nous souhaitons réitérer l'importance du maintien du problème de l'adhésion à l'ONU - en premier lieu la présentation du message - dans le programme de cette législature.

Vous constaterez par la note ci-jointe que M. le Conseiller fédéral Petitpierre a déjà exposé en 1959 au Conseil fédéral la nécessité pour la Suisse d'adhérer à l'organisation au moment où elle deviendrait universelle et si possible - ce qui eût été sans doute souhaitable - avant l'adhésion de l'Allemagne.

Le renvoi dans les circonstances actuelles de la présentation du message sur l'adhésion de la Suisse ne constitue pas une alternative politique. Comme nous l'avons exposé dans notre co-rapport du 7 janvier 1980

- la situation de la Suisse se dégrade lentement, mais sûrement face à l'Organisation et à ses membres. Il y a érosion des possibilités d'expression et d'action de



- 2 -

la Suisse (Mitsprache und Mitwirkungsrecht) dans les domaines qui la concernent directement, notamment la codification du droit international

- dans le chaos politique actuel, l'ONU politique demeure un centre où les Etats de moyenne importance peuvent faire entendre leur voix ou exercer une influence modératrice (cf. le récent vote du Conseil de sécurité sur l'invasion de l'Afghanistan).

L'abandon même temporaire de la recherche de la solution d'un problème qui devra en tout état de cause être réglé un jour serait de nature à compliquer sérieusement la tâche du Conseil fédéral tant sur le plan interne qu'externe, car ceci serait interprété comme une rupture de la ligne très conséquente suivie par le Conseil fédéral dans ses rapports avec l'ONU. On y verrait un changement de cap qui susciterait certainement un débat parlementaire.

Il vaut dès lors la peine de se demander comment on le justifierait.

Arguer de l'état d'impréparation de l'opinion publique serait une preuve de faiblesse d'autant plus grande que rien de sérieux n'a encore été entrepris pour l'influencer. On ne saurait non plus justifier une politique dilatoire par l'état d'imperfection de l'Organisation; ceci dresserait contre la Suisse une partie de la communauté internationale déjà indisposée contre elle à cause de la faiblesse de son aide aux pays en voie de développement. Enfin, vouloir

- 3 -

retarder l'adhésion sous le prétexte de faire avancer la cause de l'IDA équivaldrait - comme nous l'avons exposé dans notre note du 26 octobre 1979 - à établir une hiérarchie de valeurs artificielles dans un système de coopération internationale qui forme un tout. Au surplus, il convient de remarquer que les opposants sont dans une large mesure les mêmes dans les deux cas.

A l'étranger, la raison de ce que l'on prendrait pour un revirement de la politique du Conseil fédéral serait sans doute mal comprise. Notre statut d'observateur - déjà précaire - risque d'en souffrir.

Dans l'hypothèse d'un renvoi, il vaut aussi la peine de se demander comment le Conseil fédéral pourrait se ressaisir du problème par la suite. Ceci exigerait de sa part de nouveaux travaux préparatoires et toute une nouvelle série de décisions politiques.

Il faut en effet se rappeler que le Conseil fédéral a décidé en 1977 de ne plus présenter de rapports périodiques sur l'état des relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées. Tout le long et patient effort d'analyse et d'information fait dans ces trois rapports de 1969, 1971 et 1977 risque de se perdre, car après 1983 ces documents, de même que le rapport de la commission consultative, seront oubliés ou auront perdu leur valeur. Il faudra donc reprendre le problème da capo.

La même argumentation est valable pour le projet de message que notre département est en train de préparer et

- 4 -

qu'il faudra sans doute refondre entièrement. Tout ceci exige un travail considérable. Pour l'instant, le département bénéficie de l'expérience du personnel qui a préparé et rédigé le troisième rapport. Il n'est pas dit qu'il en soit de même dans quelques années.

Enfin, le choix du moment propice à une adhésion sera aussi difficile ultérieurement qu'il ne l'est actuellement. Sans vouloir préjuger l'avenir, il semble en tout cas préférable que le peuple suisse puisse, comme il peut encore le faire, décider de cette question importante sans y être forcé par les circonstances ou par une pression de l'extérieur. Il n'est pas dit qu'il en soit toujours ainsi à l'avenir.

Bref, le texte proposé par la Chancellerie fédérale pose autant de problèmes politiques et de procédure qu'il ne croit en résoudre.

Une campagne d'information n'est pas une alternative à la solution du problème de politique étrangère qui se pose à la Suisse. Au surplus, pour être efficace une campagne d'information devrait pouvoir se fonder sur un message et s'inspirer d'une volonté politique fermement exprimée.

Etat actuel des travaux

Le projet de message sera terminé au cours du premier semestre de 1980. Il sera bien entendu soumis comme toutes les questions importantes concernant l'ONU à la délégation des affaires étrangères.

- 5 -

Sur la base du projet de message, il conviendra de préparer la stratégie de la campagne référendaire qui sera naturellement très différente de celle dite de l'"information objective" que nous menons actuellement avec de très faibles moyens. Pour que cette deuxième phase soit efficace, il faut aussi que les mass media prennent le relais. Elles ne le feront dans le cas de l'ONU que si elles ont l'impression que l'adhésion est un objectif politique sérieux.

Enfin est-il besoin de le dire que le problème de l'adhésion doit être considéré comme un problème de politique interne seulement. Il n'est pas opportun d'en faire un objet de discussion à l'étranger, car on risque de présenter notre régime de démocratie directe comme un obstacle à la conduite d'une politique étrangère conséquente.

En revanche, dans les mois précédents le référendum, il faudra faire une campagne d'information diplomatique pour en expliquer la nature. Mais il est prématuré d'en parler. Ce qui est important pour notre département aujourd'hui, c'est de sauvegarder les travaux et la ligne qu'il suit depuis 1969.

Nous joignons à cette note un extrait d'une note du 12 avril 1959 de M. le Conseiller fédéral Petitpierre au Conseil fédéral qui expose très clairement les données du problème qui se présente à la Suisse.

Division politique III

Pometta
(Pometta)

Annexe :
un extrait de note

o.714.1. - PO/vz

Berne, le 8 janvier 1980

CONFIDENTIEL

Extrait d'une note du 15 avril 1959 de
M. le Conseiller fédéral M. Petitpierre
au Conseil fédéral

Dans cette note, le Chef du département politique dresse le bilan des problèmes qui vont se poser à la Suisse à l'avenir. Le passage suivant concerne l'ONU :

" Il faudra réexaminer simultanément la question de notre adhésion aux Nations Unies et celle de notre participation à des institutions européennes : Conseil de l'Europe ou autre organe parlementaire qui serait créé pour couvrir une coopération économique à dix-sept, comme celle de l'OECE. Il est, en effet, plus dans notre ligne politique traditionnelle de participer à une organisation de tendance universelle qu'à une organisation qui s'identifie plus ou moins à un bloc. En outre, si un accord qui aujourd'hui paraît improbable devait intervenir entre l'URSS et les occidentaux sur la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne (ou les deux Allemagne), la Suisse devrait, si possible, adhérer aux Nations Unies avant plutôt qu'après une adhésion éventuelle de l'Allemagne. La neutralité ne serait vraisemblablement plus un obstacle à notre entrée dans les Nations Unies si nous

- 2 -

faisons les réserves nécessaires. En revanche il est peu probable que nous puissions obtenir une déclaration du genre de celle qui nous a été accordée en 1920 lors de l'accession de la Suisse à la Société des Nations.

La question a d'ailleurs un autre aspect qu'immédiatement après la guerre. L'Organisation des Nations Unies fut officiellement créée le 24 octobre 1945 après que la Charte de San Francisco, du 26 juin 1945, eût été ratifiée par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et par la majorité des Etats signataires. Elle groupait, à cette époque, 51 membres. Elle en compte aujourd'hui 82. Demain, avec l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats africains, le nombre des pays membres pourrait dépasser 90. Cette organisation tend donc à l'universalité. Plus ce but devient proche, plus se singularisent les Etats souverains qui restent à l'écart. Il pourrait en résulter à la longue un affaiblissement de la position internationale de la Suisse.

Ce problème, s'il n'est pas urgent, doit rester présent à notre esprit. L'opinion publique suisse devrait être préparée si un jour notre adhésion aux Nations Unies devait être envisagée. "