

Berne, le 15 mars 647

Distribués

s.718.11.- BRG/sg

Vendredi 6 avril 1962.

Participation de la Suisse à
l'emprunt des Nations Unies.

Département politique. Proposition du 15 mars 1962 (annexe).

Département des finances et des douanes. Rapport joint du 4 avril
1962 (annexe).

Après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. De souscrire à l'emprunt des Nations Unies, pour un montant de 1,9 million de dollars, sous réserve de l'approbation des chambres fédérales et à la condition que l'emprunt soit souscrit conformément à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1961;
2. D'autoriser le département politique à annoncer cette décision au secrétaire général intérimaire des Nations Unies, en mentionnant expressément que la Suisse désire manifester par ce moyen son intention de contribuer à l'oeuvre civile des Nations Unies en faveur de la paix;
3. De charger le département politique de préparer le message aux chambres fédérales.

Extrait du procès-verbal au département politique, en 10 exemplaires, pour exécution; au département des finances et des douanes, pour information.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Flückiger



- 2 -

Berne, le 15 mars 1962

Distribuée

o.718.11.- BTG/mg

A u C o n s e i l f é d é r a lParticipation de la Suisse à
l'emprunt des Nations Unies

Le 20 décembre 1961, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'autoriser le Secrétaire général à émettre des obligations remboursables à 2 % pour un montant de 200 millions de dollars, afin de couvrir les besoins de trésorerie de l'Organisation. L'Assemblée générale a également décidé d'inscrire chaque année au budget ordinaire, et à partir de l'exercice 1963, une somme suffisante pour couvrir le service des intérêts et le remboursement des 25 annuités. La souscription est non seulement ouverte aux Etats membres, mais également à ceux qui, comme notre pays, ont adhéré aux institutions spécialisées et à l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le Secrétaire général s'est alors adressé à notre Observateur à New York pour demander à la Suisse de prendre part à cet emprunt.

A la suite de diverses circonstances et notamment du refus de plusieurs Etats membres de participer à certaines opérations de l'ONU, la situation financière de celle-ci s'est aggravée au point de mettre en péril l'existence même de l'Organisation. A fin 1961, le déficit s'élevait à 86 millions de dollars, dont 10 millions pour le budget ordinaire, 25,6 millions pour la force d'urgence à Suez et 50,4 millions pour les opérations au Congo. Ce déficit s'est accru depuis lors; on estime qu'il devrait atteindre 170 millions à la fin de 1962.

- 2 -

Il faut ajouter que l'emprunt projeté n'aura pas pour effet de libérer les membres qui n'ont pas payé leur quote-part des frais des actions spéciales de Suez et du Congo: ces Etats resteront débiteurs. En outre, l'éventuel refus de contribuer par la voie du budget ordinaire au remboursement de l'emprunt selon le mode prévu pourra à l'avenir priver les réfractaires de leur droit de vote.

Ce n'est pas la première fois que les Nations Unies font appel au concours de la Suisse. Bien que n'étant pas membre de l'Organisation, notre pays a apporté à plusieurs reprises sa contribution aux actions spéciales de cette dernière. C'est ainsi que, depuis 1953, il entretient en Corée une délégation à la Commission des nations neutres pour la surveillance de l'armistice, qu'en 1956, lors de l'affaire de Suez, il a pris à sa charge des transports par avion de la force d'urgence des Nations Unies, que, depuis 1960, il participe à l'action du Congo par l'envoi d'experts, de vivres et de médicaments et qu'il a même transporté quelques contingents isolés de "casques bleus" de Pise à Léopoldville. Ces diverses opérations lui ont coûté jusqu'ici une quinzaine de millions de francs.

Toutefois, si l'on considère ce que d'autres Etats comparables à la Suisse ont fait à l'égard des Nations Unies, on peut constater que, dans le domaine des contributions volontaires, notre pays est loin d'arriver en tête de liste. Proportionnellement, les Pays-Bas ont donné, au cours des derniers cinq ans, à l'assistance technique, au Fonds pour l'enfance, au Haut Commissariat pour les réfugiés, aux réfugiés de Palestine et à l'action Congo deux fois plus que la Suisse; la Suède et le Danemark une fois et demie. A ces diverses prestations s'ajoutent naturellement les cotisations ordinaires de ces pays à l'ONU, cotisations dont la Suisse est dispensée et dont le montant théorique aurait atteint, pour 1961, environ 3 millions de francs.

- 3 -

La question se pose donc de savoir quelle est l'attitude que devraient prendre les autorités fédérales à l'égard de la demande du Secrétaire général. N'ayant aucune obligation juridique envers les Nations Unies, la Suisse serait fondée en droit à leur opposer une fin de non recevoir. Une participation pourrait peut-être aussi appeler des réserves, si on la regardait comme un investissement au sens propre. Mais la solution du problème doit s'inspirer de considérations d'ordre politique. Or, un refus pur et simple nuirait à la réputation de la Suisse et porterait atteinte à son prestige auprès des pays du Tiers Monde. Ceux-ci mettent en l'ONU de grands espoirs. Ils comprendraient mal que notre pays ne participe pas à une action collective dont dépend le sort de cette organisation. Nous pourrions, il est vrai, tout en refusant de souscrire à l'emprunt lui-même, assortir notre refus d'un geste qui en atténue la portée. On a ainsi suggéré une allocation extraordinaire de la Confédération à la Croix-Rouge; mais il manquerait à ce don un lien de causalité avec la démarche des Nations Unies; aussi n'aurait-il pas pour celles-ci la signification que nous voulons lui donner. La Suisse pourrait également offrir de contribuer d'une autre manière à soulager les difficultés de l'Organisation, sous forme, par exemple, d'un versement à fonds perdu dont nous contrôlerions l'emploi. Néanmoins, pour être valable, ce versement serait en tout cas aussi onéreux qu'une souscription à l'emprunt, tout en nous privant de l'effet psychologique qui est attaché à ce dernier. Ainsi, la solution qui paraît devoir s'imposer est celle de répondre positivement à la démarche de U Thant.

Cette proposition amène le Département politique à formuler les remarques suivantes:

Si l'opinion publique de certains pays est moins positive à l'égard de l'ONU qu'elle ne l'était jadis et qu'elle ne le sera peut-être demain, on ne saurait mettre en doute que l'Orga-

- 4 -

activités dans l'intérêt de la paix. Une participation de la nisation a rendu, à de nombreuses reprises, des services inestimables à la cause de la paix. Elle est même devenue, avec le temps, un instrument indispensable de la collaboration entre les peuples. Sa disparition aurait ainsi pour le monde des conséquences telles, qu'il serait impossible de ne pas la remplacer par une organisation similaire. L'existence de la communauté des nations ne serait aujourd'hui plus concevable, si ces dernières ne disposaient d'un forum où elles puissent s'exprimer, même si leurs déclarations assument parfois des formes stériles.

La Suisse, elle aussi, est donc intéressée au maintien de l'Organisation. Si, en dépit de sa volonté de solidarité, notre pays n'en est pas devenu membre - il a ainsi été souvent dispensé de devoir opérer des choix délicats - cela est dû à des empêchements évidents dérivant de son statut et de sa politique de neutralité (sanctions économiques, participation à une force armée). Mais ces raisons n'empêchent pas la Suisse de souscrire à l'emprunt et ce serait pour elle une excellente occasion de prouver à la fois sa solidarité internationale et son intérêt pour les Nations Unies.

Sans doute, il convient d'accorder tout son poids à l'objection selon laquelle le déficit des Nations Unies est principalement dû à son action au Congo, où les opérations ont parfois été conduites, dans le secteur militaire, selon des méthodes critiquables. Il faut néanmoins constater que l'intervention de l'ONU a épargné au Congo des maux encore pires et que les fautes commises sont moins imputables au secrétariat général qu'aux troupes indisciplinées et insuffisamment instruites qui durent être hâtivement engagées dans ces opérations. D'ailleurs, l'action au Congo ne se borne pas à des actions militaires, mais s'étend à un vaste programme d'aide civile à ce pays. En outre, les Nations Unies poursuivent beaucoup d'autres

- 5 -

activités dans l'intérêt de la paix. Une participation de la Suisse à l'emprunt devrait être accompagnée d'une déclaration dans laquelle elle exprime le vœu que son geste serve à appuyer ces actions pacifiques.

La démarche du Secrétaire général a d'abord été plutôt mal accueillie par l'opinion publique suisse. Toutefois, les articles des grands journaux se sont sensiblement nuancés depuis que la situation au Congo a évolué dans un sens positif et plusieurs voix favorables se sont fait entendre récemment. En outre, dans sa dernière session, la Commission des affaires étrangères du Conseil national s'est prononcée à une grande majorité pour le principe d'une souscription.

Bien que la souscription de la Suisse ne puisse constituer en soi un appui financier déterminant, le geste de notre pays aurait cependant une portée morale très importante. Il exercerait une influence certaine sur la participation d'autres pays. D'ailleurs, comme il est probable que les Etats-Unis soumettront leur propre contribution à une "matching clause", les autres participations seront automatiquement doublées par une contribution américaine de même montant. C'est dire que les prestations des petits pays auront, également du point de vue financier, une valeur non négligeable.

Enfin, notre geste assumerait une signification particulière pour le nouveau Secrétaire général des Nations Unies. Nous avons le plus grand intérêt à nous assurer la compréhension du successeur de M. Hammarskjöld à l'égard de la position unique qu'occupe la Suisse dans le concert des nations.

Cela étant, le Département politique estime que la Suisse doit participer à l'emprunt des Nations Unies. Pour fixer le montant de sa prestation, il paraît indiqué d'appliquer le taux de 0,95 % qui est celui que l'ONU a déterminé pour les cotisations de notre pays aux organes dont il est

une liste prévisoire des contributions,
un communiqué.

- 6 -

membre (par exemple: Cour internationale de justice, Commission des stupéfiants). Il s'agirait donc d'une somme de 1,9 million de dollars. On trouvera en annexe une liste provisoire des contributions déjà annoncées par les Etats membres et par la République fédérale d'Allemagne, qui, comme la Suisse, n'appartient pas à l'ONU, mais a adhéré à ses institutions spécialisées. Ces participations ont été indiquées sous réserve de l'approbation parlementaire.

Enfin, quant à la forme de la souscription elle-même, le Département politique est d'avis que la Suisse ne saurait assortir son geste de conditions particulières sur l'emploi des fonds mis à disposition. De telles conditions seraient en effet inconciliables avec la nature même de l'emprunt. Cela ne nous empêche cependant nullement de faire savoir au Secrétaire général qu'en répondant à son appel, c'est à l'oeuvre pacifique des Nations Unies que la Suisse entend contribuer.

Par ces motifs, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. De souscrire à l'emprunt des Nations Unies, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales, pour un montant de 1,9 million de dollars.
2. D'autoriser le Département politique à annoncer cette décision au Secrétaire général intérimaire des Nations Unies, en mentionnant expressément que la Suisse désire manifester par ce moyen son intention de contribuer à l'oeuvre des Nations Unies en faveur de la paix.
3. De charger le Département politique de préparer le message aux Chambres fédérales.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Annexes:

une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies,

une liste provisoire des contributions,

un communiqué.

- 7 -
 Emprunt des Nations Unies

Pour rapport joint:

- au Département des finances et des douanes.

Extrait du procès-verbal:

- au Département politique en 10 exemplaires, pour exécution;
 - au Département des finances et des douanes, pour information.

	Contribution	Quotes-parts	% de l'emprunt	% de b) en comparaison de c)
République féd. d'Allemagne	5,70	11,4	10,0	5,0 - 12,3
Australie	1,66	3,32	4,0	2,0 - 20,4
Autriche	0,45	0,9	1,8 *)	0,9 - 100,0
Birmanie	0,07	0,14	0,1	0,05 - 28,5
Canada	3,12	6,24	6,24	3,1 - 0,0
Ceylan	0,09	0,18	0,025	0,013 - 86,1
Danemark	0,58	1,16	2,5	1,2 - 115,5
Etats-Unis	32,02	64,04	100,0 *)	50,0 - 56,1
Fédération de Malaisie	0,13	0,26	0,34	0,17 - 30,8
Finlande	0,37	0,74	1,48	0,7 - 100,0
Grande-Bretagne	7,58	15,16	12,0	6,0 - 20,8
Inde	2,03	4,06	2,0	1,0 - 50,7
Irlande	0,14	0,28	0,3	4,5 - 100,0
Italie	2,24	4,48	8,96 *)	0,15 - 3,5
Japon	2,27	4,54	attitude positive	- -
Norvège	0,45	0,9	1,8	0,9 - 100,0
Pakistan	0,42	0,84	0,25	0,13 - 70,2
Pays-Bas	1,01	2,02	4,04 *)	2,0 - 100,0
Suède	1,30	2,6	5,8	2,9 - 102,3

*) contribution probable.

Emprunt des Nations Unies

Pays	Barème pour les contributions ordinaires	Contribution théorique à l'emprunt	Quotes-parts effective-ment annoncées	% de l'emprunt	% de b) en comparaison de c)
	a) %	b) \$	c) \$	d) %	e) %
République féd. d'Allemagne	5,70	11,4	10,0	5,0	- 12,3
Australie	1,66	3,32	4,0	2,0	20,4
Autriche	0,45	0,9	1,8 *)	0,9	100,0
Birmanie	0,07	0,14	0,1	0,05	- 28,5
Canada	3,12	6,24	6,24	3,1	0,0
Ceylan	0,09	0,18	0,025	0,013	- 86,1
Danemark	0,58	1,16	2,5	1,2	115,5
Etats-Unis	32,02	64,04	100,0 *)	50,0	56,1
Fédération de Malaisie	0,13	0,26	0,34	0,17	30,8
Finlande	0,37	0,74	1,48	0,7	100,0
Grande-Bretagne	7,58	15,16	12,0	6,0	- 20,8
Inde	2,03	4,06	2,0	1,0	- 50,7
Irlande	0,14	0,28	0,3	4,5	100,0
Italie	2,24	4,48	8,96 *)	0,15	3,5
Japon	2,27	4,54	attitude positive	-	-
Norvège	0,45	0,9	1,8	0,9	100,0
Pakistan	0,42	0,84	0,25	0,13	- 70,2
Pays-Bas	1,01	2,02	4,04 *)	2,0	100,0
Suède	1,30	2,6	5,8	2,9	102,3

*) contribution probable.

Bern, den 4. April 1962

An den B u n d e s r a t

Ausgeteilt

Beteiligung der Schweiz
am Anleihen der UNO

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departementes
vom 15. März 1962

Das Politische Departement beantragt, dem Generalsekretär a.i. der UNO mitzuteilen, dass sich die Schweiz unter dem Vorbehalt der Zustimmung der eidgenössischen Räte am Anleihen der UNO mit 1,9 Mio \$ beteilige, um auf diese Weise ihr Interesse an den zivilen Aktionen für die Aufrechterhaltung des Friedens zu bekunden. Es handelt sich dabei um einen Antrag von ausserordentlicher Tragweite, dem nicht nur finanzielle, sondern vor allem politische Bedeutung zukommt. Man kann darüber in guten Treuen verschiedener Meinung sein. Die Finanzkommission des Ständerates war in ihrer Einstellung durchaus ablehnend, während die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates mehrheitlich zustimmte. Auch in der Presse sind die Auffassungen sehr geteilt.

Wir möchten einleitend feststellen, dass die bisherigen Hilfen der Schweiz für die UNO in keiner Weise als Präjudiz für den jetzt zu fassenden Beschluss angerufen werden können. Sie erfolgten unter ganz anderen Umständen, vor der Zuspitzung der militärischen Intervention im Kongo und in einem Zeitpunkt, in dem der Kampf der Mächte innerhalb der UNO noch nicht so akzentuiert war wie das jetzt der Fall ist.

- 2 -

Immer deutlicher bildet sich in der UNO nebst dem institutionellen Veto auch die finanzielle Renitenz als politisches Druckmittel heraus. Es ist keineswegs so, dass das von der UNO unternommene Werk die finanziellen Kräfte ihrer Mitglieder übersteigen würde, sodass die Schweiz nur aus Gründen der Solidarität einen Beitrag leisten müsste. Den besten Beweis dafür erblicken wir im Umstand, dass verschiedene Mitglieder der UNO nicht nur mit ihren Beiträgen an die Aktion im Kongo, sondern auch an den ordentlichen Finanzhaushalt absichtlich im Verzug sind. Unter diesen Umständen käme eine Beteiligung der Schweiz am Anleihen einer betragsmässig kaum ins Gewicht fallenden, aber grundsätzlich doch bedeutsamen politischen Intervention gleich, die sich kaum mit der nach wie vor bestehenden Absicht vertrüge, aus Gründen der unbedingten Neutralität auf die Mitgliedschaft zu verzichten.

Wir verkennen die Hinweise des Politischen Departements auf das schweizerische Interesse am Fortbestand der UNO und ihre weltpolitische Bedeutung keineswegs. Vielleicht vermöchte sogar eine Beteiligung der Schweiz am Anleihen die Mutmassungen böswilliger Kritiker, wonach unser Land der UNO aus finanziellen Gründen fernbleibe, einigermassen zu entkräften. Wir möchten diesem Umstand aber nicht grosses Gewicht beimessen. Sehr viel mehr Bedeutung käme der Tatsache zu, dass die Schweiz als Nichtmitglied trotz ihrer Neutralität mit einer finanziellen Beihilfe Stellung zugunsten einer Mächtegruppe nimmt. Damit würde die seinerzeitige Begründung für den Verzicht der Schweiz auf die Mitgliedschaft grundsätzlich in Frage gestellt. Zudem sind die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die von UNO-Truppen im Kongo begangen wurden, kaum dazu angetan, einen Beweis des Helferwillens der Schweiz gerade in diesem Fall als unerlässlich erscheinen zu lassen.

Rein finanziell betrachtet, wäre eine Beteiligung am Anleihen für uns nicht interessant. Der Zinsfuss ist wenig attraktiv und die Sicherheiten sind ^{mehr als} zweifelhaft. Als Nichtmitglied hätten wir kein Mitspracherecht in der Verwendung der Mittel. Wir können uns auch nicht vorstellen, dass von dem statutarischen Druckmittel zur Verbesserung der UNO-Finzen, wonach Mitgliedstaaten, die mit ihren Beiträgen im Verzuge sind, ihres Stimmrechtes verlustig erklärt

- 3 -

werden können, je Gebrauch gemacht würde. Solange keine internationale Entspannung eintritt, ist vielmehr anzunehmen, dass die UNO ihre Tätigkeit mit immer weiteren Anleihen finanzieren muss. Sollte der Bundesrat entgegen unseren Überlegungen der Auffassung sein, dass die Schweiz um eine Geste der UNO gegenüber nicht herumkommt, so möchten wir zu überlegen geben, ob nicht der Weg über ein Darlehen der Zeichnung von Anteilscheinen vorzuziehen wäre. Es scheint, dass auch die USA eine solche Möglichkeit in Aussicht nehmen. Diese Lösung hätte zudem den Vorteil, dass die Bedingungen für das Darlehen von uns ausgehandelt werden könnten.

Die vom Politischen Departement vorgebrachten Gründe zugunsten einer schweizerischen Beteiligung an der Kongoleanleihe der UNO vermögen uns nach dem Gesagten leider nicht zu überzeugen. Wir fragen uns, ob es noch andere gebe, welche für eine solche Beteiligung sprechen würden. Da fiele wohl in erster Linie in Betracht, dass der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika grossen Wert auf eine positive Antwort der Schweiz zu legen scheint. Die schweizerische Regierung fasste jedoch unseres Wissens bis jetzt die ihr richtig scheinenden Beschlüsse, ohne auf derartige Verlautbarungen ausländischer Staatsoberhäupter Rücksicht zu nehmen. Wollte man solche Rücksichten in die Wagschale werfen, so müsste man sich zudem wohl in erster Linie nach jenen Ländern umsehen, mit denen wir Gespräche über eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit aufzunehmen im Begriffe sind. Was würden gerade die beiden Länder Frankreich und Belgien, die einer ausgesprochenen finanziellen Abstinenz gegenüber der UNO huldigen, dazu sagen, wenn sich die Schweiz an der Anleihe beteiligen würde? Ihre Haltung fällt/doch wohl für die Schweiz mindestens so sehr ins Gewicht wie die Stimme Amerikas, das übrigens seinerseits über seine Beteiligung an der Anleihe noch keine endgültigen Beschlüsse gefasst hat.

Gestützt auf diese Ausführungen kommen wir zum

A n t r a g :

auf den Vorschlag des Politischen Departementes sei nicht einzutreten, subsidiär sei der Weg des Darlehens in Erwägung zu ziehen.

Eidg. Finanz- und Zolldepartement:

Dr. J. Bourknecht