

Conseil national
le 14 juin 1951.

Interpellation Börlin du 12 avril 1951.

Avec l'approbation des chambres, la Suisse, conformément à ses principes de neutralité et de solidarité, a fortement développé, ces années dernières, sa collaboration internationale, notamment avec les institutions des Nations Unies.

Le Conseil fédéral est-il disposé à renseigner sur les expériences faites et les résultats atteints dans cette collaboration?

Réponse de M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre.

Au moment où les hostilités prenaient fin en Europe, au mois de mai 1945, des projets s'élaboraient déjà et une conférence groupant tous les pays qui s'étaient alliés pendant la guerre était réunie à San Francisco pour tenter de créer une organisation politique et des organismes techniques qui assureraient la paix dans le monde et développeraient la collaboration entre les peuples dans les domaines les plus divers.

La Suisse, restée neutre au cours des hostilités, n'avait pas été appelée à participer à cette élaboration, mais elle ne s'en désintéressait pas, et cela d'autant moins que, n'ayant appartenu à aucune coalition militaire, sa politique de neutralité se heurtait à une assez vive incompréhension.

Le Conseil fédéral devait arrêter son attitude à l'égard de ces tentatives nouvelles d'organiser le monde sur des bases pacifiques, et il estima, avec l'approbation des Chambres et de l'opinion publique, que notre pays, tout en demeurant fidèle à sa politique traditionnelle fondée sur la neutralité permanente, devait participer à la vie internationale qui renaissait.

Il est superflu de rappeler longuement les raisons pour lesquelles la Suisse n'a pu solliciter son admission dans l'Organisation des Nations Unies, dont la charte était et est encore, sur certains points, inconciliable avec notre neutralité. Il était exclu, comme cela avait été possible en 1920 lorsque la Suisse avait adhéré à la Société des Nations, un statut spécial pût nous être accordé. Dans ces conditions, c'est sur d'autres plans que celui de la politique pure que devait se manifester notre volonté de coopération. Et nous avons adhéré, à la suite de décisions qui toutes ont été prises par les Chambres, à la plupart des organisations techniques créées sous l'égide des Nations Unies et dans lesquelles nous espérons pouvoir jouer un rôle utile.



Nos délégations dans les différentes assemblées et conférences internationales qui se sont réunies au cours de ces dernières années se sont toujours efforcées, conformément aux instructions que nous leur avons données, d'exprimer des opinions modérées, tenant à la fois à éliminer les aspects politiques dont les débats internationaux sont trop souvent grevés et à donner aux institutions internationales une universalité sans laquelle nous pensons aujourd'hui encore qu'une véritable entente internationale ne saurait être réalisée. Bien que la Suisse ne fût pas membre des Nations Unies, nous avons constamment suivi avec un vif intérêt les travaux et les efforts de cette organisation en faveur de la paix. Nos relations, aussi bien avec le Secrétaire général des Nations Unies qu'avec le Directeur de son siège européen, à Genève, sont étroites et cordiales. Les fonctionnaires internationaux établis actuellement en Suisse dépassent de beaucoup l'effectif de leurs prédécesseurs du temps de la Société des Nations. Nous avons avec eux de très nombreux et utiles contacts. A New York, nous avons envoyé un observateur permanent, qui suit attentivement les travaux des principaux organes des Nations Unies et nous permet ainsi d'être constamment au courant des problèmes qu'ils traitent et des décisions qu'ils prennent.

Nous ne pouvons participer, je le répète, aux travaux proprement dits des Nations Unies. Toutefois nous avons adhéré au statut d'un de ces organes, la Cour internationale de Justice. L'attachement de notre pays aux procédures de règlement pacifique des conflits internationaux est traditionnel. Le Conseil fédéral aurait jugé inopportun que notre pays fût soustrait de la juridiction de la Cour internationale de Justice, qui succède naturellement à la Cour permanente de La Haye, ville que l'organe judiciaire des Nations Unies a conservée comme siège. Grâce à une disposition permettant à un pays non membre des Nations Unies d'être partie au statut de la Cour dans des conditions à déterminer, vous vous souviendrez qu'avec votre approbation nous avons posé notre candidature, qui fut acceptée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Si du plan mondial nous passons à celui de l'Europe, nous constatons que les pays européens, plus que tous autres, avaient été affaiblis par la guerre. Leurs dissensions et leurs rivalités avaient été à l'origine du conflit de 1939 à 1945, comme de la guerre de 1914 à 1918 et de conflits antérieurs. L'idée de chercher à créer une unité européenne et pour commencer de travailler en commun à la reconstruction économique de l'Europe s'était exprimée déjà après la première guerre mondiale. Elle fut reprise en 1945 par des mouvements et des associations, et par des hommes d'Etat, dont les conceptions sur ce que devait être cette unité européenne étaient souvent assez divergentes. De leur côté, en 1947 les USA, en présence des difficultés économiques et financières que la plupart des pays européens avaient à surmonter, offrirent leur aide à l'Europe, sous la forme du plan Marshall. Enfin, les divergences qui s'étaient élevées tôt après la fin de la guerre entre les nations alliées pendant les hostilités et la crainte de nouveaux conflits engagèrent un certain nombre de pays de l'Europe à s'associer,

d'abord entre eux, puis aux USA et au Canada, pour assurer leur défense commune.

Des organisations nouvelles, européennes ou débordant le cadre de l'Europe, et poursuivant des buts très divers, les uns économiques, d'autres politiques ou militaires, furent créées.

Il y a ainsi deux catégories d'organisations internationales dont la Suisse avait la possibilité de faire partie: d'un côté les organisations mondiales, qui en principe groupent tous les pays qui ont le désir d'y adhérer, de l'autre les organisations européennes dont, en raison des buts qu'elles poursuivent, des pays européens ont, en principe, seuls la possibilité de faire partie.

Parmi les organisations mondiales, il y en a qui existent depuis longtemps et d'autres qui se sont créées après la dernière guerre sous les auspices des Nations Unies.

Des organisations dont la Suisse est membre, les plus anciennes sont les Unions internationales. Celles-ci ont été créées à la fin du XIXe siècle. Elles avaient établi leur siège à Berne et le Conseil fédéral était chargé d'en surveiller le fonctionnement. Ces organisations sont l'Union postale universelle, l'Union internationale des télécommunications, l'Union internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (ces deux Unions ayant la même direction et les mêmes bureaux), et enfin l'Office central des transports internationaux par chemin de fer.

L'Union postale universelle et l'Union internationale des télécommunications ont conclu des accords de collaboration avec les Nations Unies et sont devenues de ce fait des institutions spécialisées des Nations Unies. Elles conservent cependant leur autonomie. Cette autonomie est d'autant plus nécessaire qu'elles ont à résoudre des problèmes essentiellement techniques. Alors qu'autrefois le Conseil fédéral avait la haute surveillance sur ces deux organisations, une innovation récente et importante doit être signalée, soit la création d'un conseil d'administration composé d'un nombre restreint d'Etats membres et chargé d'assister le Bureau international dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées. A l'égard de l'Union postale universelle, le Conseil fédéral a cependant conservé une partie de ses attributions antérieures, tandis que dans l'Union internationale des télécommunications le conseil d'administration a repris toutes les fonctions de surveillance qui étaient exercées précédemment par le Conseil fédéral. Enfin cette dernière organisation a transféré son siège à Genève, tandis que celui de l'Union postale universelle restait à Berne. L'activité de ces deux Unions s'est considérablement développée au cours de ces dernières années.

Quant aux trois autres Unions internationales, leur siège est toujours à Berne. Elles n'ont pas subi jusqu'ici de transformations aussi importantes et ne sont pas devenues des institutions spécialisées des Nations Unies.

La Suisse était membre depuis 1920 du Bureau international du travail. Elle a conservé sa qualité de membre lorsque celui-ci est devenu, après la guerre, une institution spécialisée des Nations Unies et a pris le nom d'Organisation internationale du travail, son siège demeurant à Genève. Nous sommes représentés aux sessions annuelles de la Conférence par une délégation composée de deux représentants du Gouvernement, d'un représentant des employeurs et d'un représentant des travailleurs, accompagnés d'un certain nombre de conseillers techniques. Au cours des 33 sessions tenues jusqu'à ce jour, la Conférence internationale du travail a adopté 98 conventions et 88 recommandations, qui forment un véritable code international du travail auquel nous n'avons pas pu toujours souscrire. Nous en tirons néanmoins de précieux éléments d'information pour notre propre politique sociale. Jusqu'à présent, la Suisse a ratifié 19 conventions élaborées par l'Organisation internationale du travail, notamment des conventions sur le chômage, le travail de nuit des femmes et des enfants occupés dans l'industrie, les maladies professionnelles, les salaires minima, les prescriptions de sécurité dans l'industrie du bâtiment et l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce.

Au cours de ces dernières années, les Chambres fédérales ont eu à se prononcer sur notre adhésion à plusieurs organisations nouvelles.

Ainsi l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dont le siège a été fixé à Rome. 65 Etats sont membres de cette organisation, qui s'est occupée, au lendemain de la guerre, d'organiser la répartition mondiale des produits agricoles de base et dont les buts essentiels sont d'élever le niveau de nutrition et les conditions de vie des peuples, d'améliorer le rendement de la production et la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles. Pour réaliser son programme, la FAO dispose d'un appareil administratif qui comprend plusieurs divisions, dont la plus importante, celle de l'agriculture, est dirigée par M. Fritz Wahlen, ancien Conseiller aux Etats, qui exerce ces fonctions avec une compétence universellement reconnue. La FAO cherche à acclimater et à vulgariser de nouvelles méthodes de culture et à lutter contre les maladies des plantes et des animaux. Son activité s'étend au monde entier. Son utilité ne peut guère être contestée, si l'on songe à toutes les difficultés que soulèvent les problèmes de production agricole et d'alimentation dans de nombreux pays.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS), à laquelle nous avons adhéré en 1946, est la seule organisation internationale d'hygiène. Son siège est à Genève. Ses activités sont multiples. Elles ont déjà abouti à des résultats concrets appréciables, en particulier dans la lutte contre certaines maladies et l'étude de nouvelles méthodes pour unifier les remèdes et déterminer la valeur des vaccins, des sérums, des hormones, des vitamines, etc. Il y a là des problèmes auxquels notre pays s'intéresse, non seulement en vue de ses propres besoins, mais aussi à cause de l'intérêt scientifique et pratique qu'ils présentent pour notre importante

industrie pharmaceutique. L'Organisation mondiale de la santé a pu, lors de l'épidémie de choléra qui sévit en Egypte en 1947, en s'adressant aux Gouvernements des Etats membres, se procurer 32 tonnes de vaccin et de plasma sanguin, grâce auxquelles l'épidémie fut arrêtée en un temps record. Elle a pu lutter également avec succès contre d'autres épidémies dans d'autres pays. Elle a entrepris en Asie, en Afrique et en Europe des campagnes à long terme contre le paludisme, qui frappe chaque année 300 millions de personnes. L'Organisation mondiale de la santé accorde à des experts des bourses d'étude et de recherches. De nombreux spécialistes étrangers ont déjà séjourné à ce titre dans notre pays. En 1950, dix de nos compatriotes ont bénéficié de bourses de l'OMS.

L'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) a pour objet la coopération intellectuelle. Son programme est extrêmement vaste et large. C'est précisément en raison de ce fait que l'UNESCO est l'objet de certaines critiques. Son utilité et son efficacité n'apparaissent pas au premier abord. Mais ce serait une erreur de considérer l'activité de cette Organisation comme ne présentant qu'un intérêt réduit.

La coopération telle que l'envisage l'UNESCO est d'abord une oeuvre d'entraide en ce sens que les Etats membres échangent mutuellement sur un pied d'égalité leurs expériences et leurs connaissances. Ainsi dans le domaine de l'instruction publique, de nombreuses enquêtes ont été ouvertes par l'UNESCO auxquelles plusieurs de nos cantons ont répondu avec empressement. Des stages d'études pratiques ont été organisés sur des problèmes comme la préparation du corps enseignant, l'éducation de base, l'amélioration des manuels scolaires. A ces stages, plus de 16 experts suisses ont participé. Au lendemain de la guerre, les pays dévastés firent appel à l'UNESCO pour obtenir des équipements scientifiques, des fournitures scolaires, des livres et du matériel de bibliothèque. Grâce à l'UNESCO, notre pays a eu la possibilité de procéder à des échanges intellectuels, scientifiques et artistiques réguliers et actifs d'une manière toujours plus systématique. Dès sa création, l'UNESCO a cherché à rétablir entre les hommes de science des divers pays les contacts interrompus par la guerre. Plus de 40 savants suisses ont reçu une aide financière pour participer à des conférences ou à des congrès internationaux. Grâce à l'appui de l'UNESCO, plusieurs réunions internationales ont pu se tenir dans notre pays. Enfin des institutions scientifiques, comme la Station de recherches à haute altitude du Jungfrauoch et la Collection de types microbiens de Lausanne, reçoivent des subventions annuelles. L'UNESCO a favorisé également le développement des relations intellectuelles en facilitant les contacts et les échanges entre éducateurs, penseurs, écrivains et artistes, dans des domaines aussi divers que la philosophie, les sciences humaines, les musées, le théâtre, la musique. L'UNESCO a offert à la Suisse, comme aux autres pays, une occasion de mieux faire connaître ses valeurs. Un de nos compatriotes, M. Jean Piaget, professeur à Genève, est membre du Conseil exécutif de l'UNESCO. Sur les 100 organisations internationales non gouvernementales avec lesquelles l'UNESCO a

conclu des arrangements consultatifs, 22 ont leur siège dans notre pays, 9 autres sont présidées par des personnalités suisses. Il y a lieu de relever qu'en Suisse même, l'activité de l'UNESCO a suscité un vif intérêt dans tous les milieux qui s'intéressent à l'éducation, à la science et à la culture. La plupart des associations intéressées ont demandé à être représentées dans le Conseil national suisse de l'UNESCO, dont nous espérons que l'activité ira en se développant.

La Suisse a adhéré encore à deux organisations qui, elles, poursuivent des buts strictement humanitaires et dont l'une a été créée pour une durée limitée. Il s'agit de l'Organisation internationale des réfugiés (OIR), dont le siège est à Genève, et du Fonds international de secours à l'enfance (UNICEF), à Washington.

Grâce à l'activité de l'OIR, dont font partie 18 Etats et qui avait à sa charge au moment de notre adhésion plus de 1.500.000 réfugiés, les deux tiers environ de ces réfugiés ont pu être réinstallés ou rapatriés jusqu'à la fin de 1950. Cette Organisation doit terminer son activité le 31 décembre de cette année. Les tâches qu'elle n'aurait pu accomplir seront reprises par un Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés, dont le siège sera à Genève. Nous étudions les modalités de notre participation à cet organe des Nations Unies.

Quant au Fonds international de secours à l'enfance, également créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1946, il a permis de sauver la vie à 10 millions d'enfants. Ce Fonds n'est constitué que de cotisations volontaires. La Suisse y a consacré jusqu'à la fin de 1950 près de 12 millions de francs. Elle occupe le cinquième rang des Etats participants. Au début de cette année, notre pays a été sollicité de verser une nouvelle contribution pour les trois années à venir. Il nous semble indispensable de répondre à cet appel et vous recevrez prochainement un message à ce sujet. Le Fonds a passé d'importantes commandes en Suisse, notamment pour des installations destinées à la fabrication de lait en poudre.

Vous savez, pour avoir pris une décision à ce sujet au cours de votre session de mars dernier, que la Suisse a adhéré au plan d'assistance technique des Nations Unies en faveur des pays insuffisamment développés. Jusqu'ici, sept experts suisses ont été engagés pour collaborer à la réalisation de ce plan. Nous avons, d'autre part, reçu des demandes de séjour en Suisse provenant de spécialistes de pays économiquement sous-développés et qui désirent se perfectionner. Cette assistance technique, indépendamment de son but, nous permettra de faire connaître nos possibilités industrielles et techniques à des personnalités appelées à jouer un rôle important dans l'économie de leur pays et ouvrira des perspectives intéressantes pour nos savants, nos ingénieurs, nos techniciens.

Il y a encore d'autres organisations internationales dont nous faisons partie, comme l'Organisation internationale de l'aviation civile, dont le siège est à Montréal. Grâce à une convention signée sous ses auspices à Chicago en 1947, notre pays a obtenu des avantages pour son aviation, en particulier le droit de survoler le territoire de 57 autres Etats membres, celui d'y faire des escales techniques sans autorisation préalable et des escales commerciales sous certaines réserves.

Nous sommes membre également du Bureau international d'éducation à Genève, qui existe depuis 1925, ainsi que de l'Organisation météorologique mondiale. Cette dernière Organisation vient de décider d'établir son siège à Genève.

On constate ainsi que, sur les neuf institutions spécialisées des Nations Unies dont je viens de parler, cinq ont leur siège dans notre pays. Des autres Organisations internationales dont la Suisse fait partie, cinq sont installées soit à Berne soit à Genève.

En revanche, notre pays est resté à l'écart d'autres Organisations, comme le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour la reconstruction, qui sont aussi des institutions spécialisées, la Charte de La Havane, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce signé à Genève en 1947 et qui est une application pratique de certains principes consacrés par la Charte de La Havane. Nous suivons l'activité et les travaux de ces organisations, auxquelles nous n'envisageons pas d'adhérer pour le moment. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement a pris contact récemment avec les milieux bancaires suisses en vue de conclure certaines opérations.

Il faut bien reconnaître que les espoirs que l'on pouvait avoir en 1945, lorsque l'ONU et ses organisations spécialisées ont été créées, ne se sont que partiellement réalisés. Certains pays se sont tenus d'emblée à l'écart de ces organisations; d'autres, après y avoir adhéré et en avoir fait partie pendant quelques années, se sont retirés. Il faut le regretter très vivement. L'expérience démontre que, lorsque les problèmes techniques ne sont pas l'objet ou le prétexte de controverses politiques, mais sont discutés pour eux-mêmes et objectivement, avec la volonté de rechercher une solution, il n'y a pas de divergence qui soit irréductible.

On entend souvent émettre l'opinion que les organisations internationales sont des institutions coûteuses, avec un appareil trop lourd, et disproportionnées à leur efficacité et à leurs résultats. Il n'est pas douteux que le travail sur le plan international ne peut pas s'accomplir aussi rapidement et rationnellement que sur le plan national. Le nombre des Etats, les différences de conceptions et de mentalité, les susceptibilités nationales et parfois personnelles à ménager, les langages divers, à quoi correspondent souvent des méthodes de pensée et une logique différentes, tout cela contribue à alourdir le travail et à le ralentir, à le rendre

volumineux et onéreux.

Mais la collaboration engendre la compréhension et la connaissance. Elle met en contact avec de nouvelles réalités: elle habitue à participer à une activité collective, à la poursuite et à la réalisation de buts communs. Et même si les avantages qu'un pays comme le nôtre peut retirer de sa collaboration ne sont pas toujours des avantages matériels immédiats, ils ont une portée plus générale qui a son prix et il y a des chances qu'ils apparaissent à longue échéance.

Sur le plan mondial, il y a lieu de rappeler encore que la Suisse a accepté de s'associer aux travaux de la Conférence internationale des matières premières à Washington. Comme vous le savez, le conflit de Corée et le réarmement de nombreux pays, qui en fut la conséquence, ont provoqué une pénurie de matières premières et une hausse des prix considérable sur les marchés mondiaux. Pour remédier à cette situation a été créée au début de cette année une Conférence internationale des matières premières. Cette Conférence comprend, d'une part les Etats et organisations suivants: Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Australie, Brésil, Inde, Italie, Canada, l'OECE et l'Organisation des Etats américains (OAS) groupant avec les USA 21 Etats de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale; et d'autre part des comités de 10 à 12 membres chacun pour les groupes de matières rares, comme les métaux colorés, le soufre, le coton, la laine, etc. La composition de ces comités a été arrêtée entre les principaux pays producteurs et consommateurs des matières en question. Les comités sont en principe autonomes et ne dépendent pas de l'organisation centrale. Ils sont chargés d'établir l'état des réserves disponibles et de recevoir toutes communications sur les besoins des différents pays. Grâce à cette vue d'ensemble, ils publient des recommandations sur la répartition des matières premières. La Suisse comme telle ne fait pas partie de la Conférence. Elle n'a été invitée à participer qu'aux travaux du comité du soufre, dans lequel nous sommes représentés par notre conseiller commercial à Washington. Cette nouvelle création est essentiellement apolitique et n'est pas un organe accessoire d'une organisation politique ou militaire. Ainsi des pays comme l'Inde et les Etats de l'Amérique du sud y sont représentés. Les expériences faites jusqu'à présent ne permettent pas de juger de l'efficacité de cet organisme. Seul le comité du soufre a fait des recommandations, d'ailleurs provisoires, concernant la répartition de cette matière première, recommandations grâce auxquelles les besoins de notre industrie ont pu être satisfaits dans une assez large mesure.

Mais c'est sur le plan européen que les questions que pose notre collaboration sont les plus délicates, et je suis heureux de saisir l'occasion qui m'est donnée ici de vous renseigner sur la manière dont le Conseil fédéral envisage ces questions.

L'Europe est aujourd'hui divisée, géographiquement, la ligne de démarcation entre les deux principaux groupes d'Etats qui la forment ayant été tracée d'abord par l'occupation consécutive à la guerre, ensuite par les régimes auxquels ces Etats sont soumis.

A cette division géographique correspond une division idéologique. Un Etat qui en soi devrait normalement former une unité, comme l'Allemagne, est lui-même divisé en deux par cette ligne à la fois géographique et idéologique. Il y a donc une Europe occidentale, dont les différents pays sont soumis à des gouvernements démocratiques au sens où nous entendons la démocratie, dont les tendances sont diverses suivant les partis qui y sont représentés. Il y a une Europe orientale qui, exception faite de la Yougoslavie malgré son régime communiste, est politiquement uniforme: tous les pays qui la composent sont soumis au même régime et leurs gouvernements sont groupés dans une organisation politique et poursuivent une politique commune entre eux et avec l'URSS, politique dont les partis communistes dans les autres pays du monde sont l'instrument.

Il y a là un fait objectif, incontestable, qui pèse lourdement sur la collaboration internationale et l'entrave, notamment sur le plan européen.

A part quelques organisations mondiales politiques, comme l'ONU, ou de caractère technique comme l'Union postale universelle et d'autres, il existe une seule organisation européenne où les Etats de l'un et de l'autre groupe sont représentés. Cette organisation, qui est plus exactement un organe régional des Nations Unies, est la Commission économique pour l'Europe, dont le siège est à Genève. La Suisse n'en fait pas partie, n'étant pas membre de l'ONU, mais elle a été invitée à participer à ses travaux; elle a accepté cette invitation et se fait représenter par des observateurs à ses conférences et dans ses comités techniques. Ses délégués peuvent prendre part aux discussions, mais n'ont pas le droit de vote et ne participent ainsi pas à ses décisions. La Commission économique pour l'Europe est subdivisée en neuf comités qui s'occupent de plusieurs problèmes, en particulier de celui de la répartition de certaines matières premières comme le charbon. Un autre de ses comités, dont le travail est plus particulièrement efficace, est celui des transports intérieurs, grâce auquel on a pu atteindre des buts pratiques comme la réglementation réciproque des wagons en trafic international et l'élaboration de deux conventions pour la simplification des formalités de frontière pour le transport des voyageurs et celui des marchandises. Malgré ses buts, qui sont purement techniques, la Commission économique pour l'Europe souffre aussi des antagonismes idéologiques et certains problèmes, au lieu d'être examinés pour eux-mêmes, sont l'occasion de vives controverses politiques.

Alors que l'Europe orientale forme un bloc, les pays de l'Europe occidentale collaborent sur plusieurs plans et ont constitué plusieurs organisations dont les buts sont très divers et dont ils ne font pas tous partie. Certaines de ces organisations ne comprennent d'ailleurs pas seulement des pays européens, mais encore les USA et le Canada.

Une tentative a été faite en 1947 d'unir, malgré leur division idéologique, les Etats de l'Occident et ceux de l'Est, en vue

d'atteindre un but commun: le relèvement économique de l'Europe. Il semblait que cette tentative devait aboutir, mais certains Etats, après avoir accepté l'invitation à participer à la conférence chargée d'examiner ce qu'on a appelé le plan Marshall, se sont retirés, et en définitive ce fut un échec du point de vue de la collaboration entre l'Occident et l'Est de l'Europe. Il faut le regretter profondément; il y avait là une magnifique occasion de collaboration pacifique concrète, au delà des divergences politiques et idéologiques.

Il y a actuellement trois organisations européennes principales: l'Union Atlantique, l'Organisation européenne de coopération économique et le Conseil de l'Europe.

L'Union Atlantique groupe les Etats qui ont adhéré au Pacte de l'Atlantique Nord, conclu en octobre 1949. Ce sont des Etats européens: la Belgique, le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Grande-Bretagne, et deux pays extraeuropéens: les Etats-Unis et le Canada. Dans une déclaration rédigée à l'époque, les douze Etats contractants ont réaffirmé leur volonté d'observer les principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et leurs Gouvernements. Les Etats signataires ont créé, à côté du Conseil de l'Atlantique Nord composé des douze Ministres des Affaires étrangères et du Comité de défense, un comité de défense économique et financière où siègent les douze Ministres des finances des Etats membres.

L'Union Atlantique est une alliance militaire. La question de l'adhésion de la Suisse ne s'est pas posée et ne pouvait pas se poser.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder longuement aux buts de l'Organisation européenne de coopération économique et de l'Union européenne de paiements, organe technique de l'OECE. Les Chambres fédérales ont été appelées à décider de l'adhésion de notre pays à ces deux Organisations et vous êtes exactement renseignés sur leurs buts et leur activité. Il n'est toutefois pas inutile de souligner que l'OECE a gardé son caractère économique et qu'aujourd'hui comme au début, son activité se déploie en dehors de toute alliance politique que des Etats membres auraient pu conclure entre eux ou avec d'autres puissances. Les réserves que nous avons posées au moment de notre adhésion ont été respectées. D'ailleurs la clause de l'unanimité, qui nous permet de nous opposer à toute décision qui serait contraire à ces réserves, nous donne les garanties nécessaires. Et nous n'avons eu jusqu'à présent aucun motif de regretter de nous être associés aux efforts accomplis par l'OECE. Au contraire, les mesures de libération prises par l'Organisation ont ouvert à des industries suisses d'exportation certains marchés que des mesures de contingentement leur avaient plus ou moins fermés. Certaines difficultés auxquelles ont à faire face des pays membres de l'OECE en raison du déséquilibre de leur balance de paiements se seraient produites indépendamment de leur participation à l'OECE,

qui cherche à résoudre ces difficultés sur le plan multilatéral. Nos exportations à destination des pays de l'OECE ont continuellement augmenté. Elles étaient de 1,620 milliard de francs suisses en 1947, de 1,760 milliard en 1948, de 1,81 en 1949, pour s'élever à 2,15 milliards en 1950.

Quant à l'Union européenne de paiements, créée en septembre 1950, elle marque un pas important vers le retour à la libre convertibilité des monnaies. C'est la Banque des règlements internationaux, à Bâle, qui a été chargée du rôle de chambre de compensation entre les Etats de l'UEP. Le crédit consenti par notre pays à l'UEP, contrairement aux craintes qui avaient été exprimées, s'est maintenu dans des limites modestes. Le plafond prévu par le statut de l'Union est d'environ 660 millions de francs suisses. Jusqu'à fin avril de cette année, il n'a été utilisé qu'à concurrence de 70 millions de francs. En outre les accords bilatéraux de crédit conclus avec des Etats membres et dont le montant s'élevait au total à 600 millions de francs, sont devenus caducs. Les risques financiers courus par la Suisse en adhérant à l'UEP apparaissent donc aujourd'hui comme réduits.

Au cours de ces derniers mois, certaines tendances se sont manifestées et des suggestions ont été faites pour rapprocher l'OECE soit de l'Union Atlantique soit du Conseil de l'Europe.

Les Etats-Unis entendent lier désormais l'aide allouée aux pays européens au titre du plan Marshall à l'aide financière qu'ils accordent aux mêmes pays en vue de leur réarmement. Le comité issu de l'Union Atlantique, qu'on appelle le NATO, a constitué à Paris un comité financier et économique, le Financial and Economic Board, qui traite les questions d'économie générale en rapport avec les problèmes de défense militaire. Chacun des pays membres de l'Union Atlantique est représenté par un membre de sa délégation auprès de l'OECE dans ce comité. Il n'y a pas de doute que les efforts faits par un pays en vue de son réarmement ont pour lui des effets d'ordre économique. Il est donc normal que les pays qui accomplissent cet effort et bénéficient de l'aide américaine tant en ce qui concerne le réarmement que le développement de leur économie éprouvent le besoin d'examiner les problèmes qui se posent dans leur ensemble. Ils sont libres de choisir qui leur convient pour assurer la coordination qu'ils jugent nécessaire. Comme nous ne bénéficions de l'aide financière des Etats-Unis ni au titre du plan Marshall ni pour le renforcement de notre défense nationale, nous ne sommes pas touchés par les mesures qui ont été prises par les Etats intéressés et qui ne concernent qu'eux. En revanche, nous devrions nous élever contre toute tendance de subordonner l'OECE à l'Union Atlantique ou d'en faire un instrument de l'Union Atlantique et de la détourner ainsi des buts précis qui lui ont été assignés au moment de sa constitution. Une telle évolution ne serait d'ailleurs pas possible sans une décision unanime des Etats membres de l'OECE. Au cas où une proposition dans ce sens serait faite, il est clair que la Suisse ferait usage de son droit d'opposition. Jusqu'à présent, la question ne s'est du reste, en réalité, pas posée. Il y a d'autres Gouvernements que le Conseil fédéral qui, aussi pour d'autres raisons que les nôtres, entendent maintenir l'autonomie et l'indépendance totales de l'OECE à l'égard de l'Union Atlantique. A ce propos, il faut rappeler que la Suisse n'est pas seule à être membre de l'OECE, sans faire partie de l'Union Atlantique, mais que, parmi d'autres

Etats, la Suède et l'Islande, sont dans la même situation.

Une autre tendance s'est aussi manifestée, celle de créer des liens étroits entre l'OECE et le Conseil de l'Europe. Un pays a même suggéré l'idée d'une fusion entre les deux organisations. Cette suggestion s'est heurtée à une très vive opposition, non seulement de la part de la Suisse, qui n'est pas membre du Conseil de l'Europe, mais encore d'autres pays. Nous ne voyons d'ailleurs pas d'inconvénients à ce que des relations techniques s'établissent entre les deux organisations, à ce que celles-ci échangent entre elles des documents et se tiennent au courant de leur activité réciproque. L'OECE a constitué un comité spécial pour examiner le problème de ses relations avec le Conseil de l'Europe. La Suisse siège dans ce comité, dont les travaux n'ont pas encore commencé.

Ces deux tendances que j'ai tenu à signaler ne sont pas dangereuses; elles le seraient si elles n'avaient pas suscité de vives oppositions. La Suisse n'est pas seule à défendre l'autonomie et l'indépendance de l'OECE. Mais il est clair que nous devons continuer à suivre les choses de près, comme nous l'avons fait jusqu'à présent. Et si jamais l'indépendance de l'OECE était menacée, nous ne devrions pas hésiter à reconsidérer notre position à son égard. Pour le moment, nos relations avec l'OECE et l'Union européenne de paiements ne nous donnent pas de souci du point de vue de notre politique de neutralité.

Les difficultés auxquelles nous avons à faire face sur le plan économique sont d'une autre nature. Elles sont dues à la raréfaction des matières premières sur le marché mondial, aux difficultés de ravitaillement qui en résultent et aux mesures prises, soit par l'ONU à l'égard de la Chine à cause de la guerre de Corée, soit par des pays producteurs de matières premières, comme les USA, soit par ces derniers d'entente avec d'autres pays. Ces mesures ont une portée générale et certaines d'entre elles devraient être appliquées par tous les pays. Elles tendent à réduire ou même à supprimer les exportations de certains produits à destination des pays de l'Est. Comme les exportations de matières premières et d'autres produits sont soumises à des licences, notre ravitaillement peut se heurter à de grandes difficultés. Le Conseil fédéral, comme vous le savez, a dû prendre déjà à la fin de l'an dernier et au début de cette année certaines mesures. Elles devront être complétées et le contrôle des exportations, ou tout au moins un contrôle limité, devra être rétabli. Il est regrettable qu'il faille remettre en vigueur un système que le Conseil fédéral avait été heureux de pouvoir supprimer, il y a une année. Sans doute notre industrie d'exportation ne voit-elle pas d'un bon oeil la réapparition de ces mesures restrictives; mais celles-ci nous sont imposées par des circonstances indépendantes de notre volonté.

Ces problèmes-là sont étrangers à l'objet de l'interpellation; je me borne à les évoquer. Vous serez renseignés à leur sujet d'une manière plus complète, le moment venu. Ils ne sont pas discutés au sein des organisations dont la Suisse fait

partie, - OECE, UEP ou Conférence pour la répartition des matières premières, - mais notre présence dans ces organisations nous donne la possibilité d'avoir des contacts permanents et de procéder à des échanges de vues avec des pays qui sont dans une situation analogue à la nôtre; elle nous facilite ainsi la défense de nos intérêts légitimes.

La Suisse ne peut rester indifférente à aucun des efforts qui s'accomplissent pour rapprocher les pays et les peuples de l'Europe, pour chercher à créer une solidarité européenne et à prévenir la répétition des guerres qui ont dressé les uns contre les autres les peuples de l'Europe et les ont en définitive - vainqueurs et vaincus - tous affaiblis. Nous pensons donc qu'il y a une idée juste à l'origine des mouvements et des tentatives dont le but est de créer une unité européenne, en respectant les diversités nationales. Mais, dans l'état actuel de l'Europe, ce but ne peut être que partiellement atteint, puisque les pays dirigés par un gouvernement communiste refusent de participer à ces efforts, contre lesquels ils ont pris position, et que la politique de leurs dirigeants poursuit d'autres buts. On peut se demander aussi quelle est la meilleure méthode pour atteindre cet objectif et si l'unité de l'Europe - ou d'une partie de l'Europe - peut être réalisée rapidement par des organes créés de toutes pièces, comme l'ont été le Conseil de l'Europe et l'Assemblée de Strasbourg. Mais nous n'avons pas à nous prononcer sur de telles questions. Et nous ne pouvons que souhaiter ardemment que ces institutions nouvelles soient le commencement d'une Europe pacifiée. La Suisse ne peut songer pour le moment à adhérer au Conseil de l'Europe. Le fait seul que, l'an dernier, l'Assemblée ait mis à son ordre du jour le problème de la création d'une armée européenne l'en empêcherait.

En revanche, comme pour ces institutions spécialisées des Nations Unies, notre politique de neutralité ne s'oppose pas à notre participation à des comités poursuivant des buts purement techniques, lorsque nous sommes invités. C'est ainsi que le Conseil fédéral a accepté de prendre part à l'activité de deux comités d'experts, qui ont été constitués sous les auspices du Conseil de l'Europe. Celui-ci envisage la création d'un Office européen de brevets et la simplification de certaines procédures relatives à la protection des brevets. Le Conseil fédéral a accepté de se faire représenter dans le comité ad hoc par M. Plinio Bolla, ancien juge fédéral. Notre présence dans ce comité nous a semblé nécessaire pour deux raisons. Tout d'abord notre pays a acquis une certaine expérience en matière de brevets. Il a tout intérêt à établir des contacts avec l'institution qui cherche à améliorer les procédures actuellement appliquées. Par ailleurs, les travaux de ce comité technique pourraient aboutir à des résultats qui fassent double emploi avec l'activité du Bureau international pour la protection de la propriété industrielle, dont le siège est à Berne et sur lequel la Confédération a la haute surveillance depuis de nombreuses années. Ce comité d'experts a siégé déjà en mars et reprendra ses travaux en juillet prochain.

D'autre part, le Gouvernement français, par l'intermédiaire du Conseil de l'Europe, a invité, le 29 mars dernier, les Etats membres du Conseil, ainsi que l'Autriche, le Portugal et la Suisse, à discuter de l'organisation commune des principaux marchés agricoles européens. Une proposition concrète ayant pour objet cette organisation a été faite par M. Pflimlin, Ministre français de l'agriculture. Par la création d'une autorité spécialisée de caractère supranational, les initiateurs de ce projet voudraient assurer aux producteurs en même temps qu'aux consommateurs des conditions meilleures de vie et de travail. Il s'agirait de créer plus de stabilité dans les prix en mettant, par exemple, certains excédents en réserve, en améliorant les échanges, en modernisant l'équipement. Ainsi la création d'un marché unique ne serait pas seulement un facteur d'équilibre, mais aussi un facteur de progrès. Pour la réalisation de ces objectifs, le Gouvernement français propose la création d'institutions européennes analogues à celles adoptées pour la mise en oeuvre du plan Schuman. Pour commencer, certains produits importants pour l'économie européenne entreraient en ligne de compte: le blé, les produits laitiers, le sucre et le vin. Le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des milieux suisses intéressés, qui se sont prononcés unanimement dans un sens positif, a décidé de répondre affirmativement à l'invitation du Gouvernement français, en précisant que cette acceptation ne modifiait pas l'attitude de la Suisse à l'égard du Conseil de l'Europe, ni n'impliquait une adhésion aux principes énoncés dans le projet auquel le Ministre français de l'agriculture a donné son nom.

Sur le plan européen, nous appliquons les mêmes critères que sur le plan mondial, en ce sens que, demeurant à l'écart des organisations politiques et militaires, nous sommes prêts à participer à l'activité de celles qui poursuivent des buts économiques, humanitaires ou techniques.

En conclusion, dans notre collaboration avec les autres Etats, nous ne pouvons pas ne pas tenir compte de la situation politique générale, qui se modifie et évolue, et pose pour notre pays des problèmes sans cesse nouveaux, dans ce domaine comme dans d'autres. Mais les événements ne se succèdent pas toujours suivant les règles d'une stricte logique. Les exigences de notre statut d'Etat neutre nous empêchent d'agir exclusivement suivant les critères de la simple opportunité ou de nos intérêts immédiats. Elles nous imposent une ligne claire et ferme: c'est celle que nous nous sommes efforcés de suivre au cours de ces dernières années et que nous continuerons à suivre dans les temps plus difficiles où depuis une année nous sommes engagés. Nous sommes exposés à deux reproches: celui de ne pas aller assez loin dans la collaboration en restant à l'écart de certaines organisations qui seraient prêtes à nous accueillir; celui d'aller trop loin, de n'être pas suffisamment réservés et d'adhérer à des organisations dont la prudence commanderait de ne pas faire partie, étant donnée la division actuelle du monde.

Nous croyons que ni l'un ni l'autre de ces reproches ne serait fondé. Nous participons à certaines activités internationales qui n'offrent guère un intérêt direct pour notre pays, mais parce qu'elles représentent un progrès sur le plan humain et peuvent rendre service et être utiles à d'autres pays qui ont d'autres besoins que les nôtres. Inversement, à cause de notre neutralité, et non par indifférence ou hostilité, nous devons nous abstenir de collaborations dont nous pourrions retirer certains avantages. Nous ne pouvons diviser la neutralité pour retirer les avantages certains qu'elle nous procure, et surtout celui d'assurer notre indépendance sur le plan politique et militaire, sans subir les inconvénients qu'elle peut nous imposer.

Nous ne pouvons pas nous dissimuler qu'aujourd'hui, c'est dans le domaine économique - et bien qu'il n'y ait pas à proprement parler de neutralité économique - que la pratique de la politique de neutralité présente le plus de difficulté et exige toute notre vigilance, dans la mesure où des décisions de portée économique prises par des Etats étrangers poursuivent des fins politiques.

Mais cela dit, la conviction profonde du Conseil fédéral est que la collaboration entre les pays et leurs gouvernements dans les domaines les plus divers et les plus nombreux est le seul chemin qui puisse conduire à un régime de paix internationale durable. Il n'y en a pas d'autre.

La paix, on ne l'instaurera que par une volonté, des actes, des sacrifices: la collaboration est un acte permanent; elle exige la plupart du temps des sacrifices plus ou moins importants; telle que nous l'entendons, elle manifeste une volonté, celle de travailler avec les autres pays à créer les conditions qui permettront à la paix de s'établir. Et quand je dis les autres pays, j'entends tous les autres pays, quel que soit leur régime, pourvu qu'ils soient disposés à collaborer.

Ce sont là les principes fondamentaux qui ont inspiré la politique de la Confédération dans le passé, qui doivent l'inspirer encore aujourd'hui et auxquels, malgré toutes les incertitudes et les difficultés que peut nous réserver une situation internationale confuse et obscure, nous n'avons aucune raison de ne pas demeurer fidèles.