

Exposé fait par M. Max Petitpierre, Chef du
Département politique fédéral, à l'Aula de
l'Université de Genève le 12 février 1952.

Il y a cent-vingt ans, Alexis de Tocqueville concluait son ouvrage sur la démocratie en Amérique par une page prophétique:

"Il y a aujourd'hui sur la terre deux grands peuples qui, partis de points différents, semblent s'avancer vers le même but: ce sont les Russes et les Anglo-américains.

"Tous deux ont grandi dans l'obscurité; et tandis que les regards des hommes étaient occupés ailleurs, ils se sont placés tout à coup au premier rang des nations, et le monde a appris presque en même temps leur naissance et leur grandeur.

"Tous les autres peuples paraissent avoir atteint à peu près les limites qu'a tracées la nature, et n'avoir plus qu'à conserver; mais eux sont en croissance; tous les autres sont arrêtés ou n'avancent qu'avec mille efforts; eux seuls marchent d'un pas aisé et rapide dans une carrière dont l'oeil ne saurait encore apercevoir la borne.

"Leur point de départ est différent, leurs voies sont diverses; néanmoins, chacun d'eux semble appelé par un dessein secret de la Providence à tenir un jour dans ses mains les destinées de la moitié du monde".

Nous n'en sommes pas là. Mais aujourd'hui les Etats-Unis et la Russie, devenue l'Union soviétique, sont depuis la dernière guerre les deux plus grandes puissances mondiales et leur influence peut être décisive sur le destin de l'humanité.

Il y a un peu plus de trente ans, dans ses Lettres sur la crise de l'esprit, qui débutent par la phrase devenue célèbre: "Nous autres civilisations nous savons maintenant que nous sommes mortelles", Paul Valéry, après avoir rappelé que des mondes entiers avaient disparu dans l'abîme de l'histoire et que des empires étaient descendus au fond inexorable des siècles avec leurs dieux et leurs lois, se pose la question: "L'Europe va-t-elle garder sa prééminence dans tous les genres ?

L'Europe deviendra-t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est-à-dire un petit cap du continent asiatique ?

Ou bien l'Europe restera-t-elle ce qu'elle paraît, c'est-à-dire la partie précieuse de l'univers terrestre, la perle de la sphère, le cerveau d'un vaste corps?"

A la même époque, Oswald Spengler intitulait un gros ouvrage: le déclin de l'Occident.

Il y a quelques mois, M. André Siegfried, un des esprits les plus perspicaces et les plus lucides de ce temps, publiait



un livre, "L'âme des peuples", dont il consacre le premier chapitre à décrire le visage nouveau du monde. Il exprime l'idée que ce ne sont pas simplement des changements politiques ou sociaux qui se produisent sous nos yeux, mais que nous avons le sentiment que l'humanité entre dans un âge nouveau.

On pourrait encore citer d'autres auteurs, historiens ou philosophes, qui ont pressenti ou décrit une évolution qui n'est pas encore terminée mais qui donne au monde sa figure actuelle. Ainsi Jacob Burckhardt, dans ses Considérations sur l'histoire du monde, ou l'historien anglais contemporain Toynbee, qui a essayé d'interpréter l'histoire.

Ce ne sont pas d'ailleurs - et peut-être malheureusement - les penseurs et les philosophes qui font l'histoire, même s'ils exercent une influence sur elle, mais les hommes d'action: politiques et militaires. On peut se demander s'ils ne sont pas eux-mêmes que des instruments et si les faits dont dépendent la paix et la guerre, l'avenir d'un peuple et d'un continent, n'ont pas un caractère de fatalité, ou si ces faits se confondent avec des décisions humaines: celles d'un homme, d'un gouvernement ou de plusieurs gouvernements associés dans une entreprise commune.

Je n'essaierai pas de répondre à ces questions, mais voudrais simplement constater que, dans la période de crise et de désordre où nous vivons, il n'est pas toujours facile de discerner sous l'apparence des événements le jeu des forces profondes dont l'action, lentement ou rapidement, est susceptible de transformer, voire même d'emporter les sociétés. Je voudrais souligner encore ceci, qui me paraît important. Autrefois, les événements historiques étaient plus ou moins localisés, se déroulaient dans des régions limitées et distinctes, dans des bassins géographiques séparés et indépendants les uns des autres. Aujourd'hui l'humanité entière est impliquée dans ces événements et l'avenir d'un peuple se confond plus ou moins avec celui de l'espèce humaine. On peut parler de l'unité de l'histoire en formation, comme on dit de la paix qu'elle est indivisible.

Mais si intéressant et nécessaire qu'il soit d'essayer de voir les choses de haut et de placer les événements qui se déroulent jour après jour dans la perspective du temps et de l'histoire, pour les mieux comprendre et tenter de se les expliquer; quand on est associé aux responsabilités et aux décisions d'un gouvernement, on doit apprécier ces événements dans leur lumière actuelle en recherchant leurs causes et leurs effets immédiats. Dans un pays comme la Suisse, qui n'a d'autre ambition sur le plan international que de vivre en paix dans un monde pacifique, qui n'a de prétentions ou de revendications politiques à l'égard d'aucun autre pays, le jugement que nous portons sur le monde qui nous entoure doit s'efforcer d'être objectif et impartial, libéré de tout parti pris et d'idées préconçues.

1953 / G 9867

La situation actuelle me paraît caractérisée par une accumulation de conflits que l'on peut plus ou moins classer dans trois catégories:

Les uns sont issus de la dernière guerre. Les Alliés, qui avaient uni leurs efforts pour gagner cette guerre, ont été divisés quand il s'est agi de faire et d'organiser la paix. Si quelques traités de paix ont été signés avec les pays vaincus, d'autres ne le sont pas encore. Ainsi l'Autriche, libérée en 1945, n'a pas de statut définitif; elle est encore occupée aujourd'hui. De même l'Allemagne divisée en deux territoires ayant chacun son propre gouvernement et qui constitue sans doute aujourd'hui le problème le plus important de l'Europe, qu'il s'agisse de son unification, sur laquelle tout le monde se déclare en principe d'accord mais sans que l'entente puisse se faire sur la manière dont cette unification peut être réalisée, ou de son réarmement qui est un objet litigieux entre les anciens alliés et de discussions entre ceux d'aujourd'hui groupés dans le pacte de l'Atlantique Nord et entre les Allemands eux-mêmes.

Une autre série de problèmes, dont quelques-uns se sont déjà transformés en conflits aigus ou sanglants, se rapportent plus ou moins à la politique coloniale. Depuis la fin de la guerre, plusieurs pays importants, anciennes colonies, ont recouvré leur indépendance totale, mais d'autres en Asie et en Afrique du Nord sont le théâtre de luttes meurtrières, souvent d'ailleurs assez complexes. Enfin dans le Moyen Orient des Etats indépendants et souverains, mais liés à une puissance européenne par des traités ou des accords qu'ils jugent onéreux et incompatibles avec une indépendance totale, s'en sont libérés ou entendent s'en libérer par des décisions et des mesures unilatérales.

La Suisse n'est impliquée dans aucun de ces conflits, ni en Europe, ni ailleurs. A la fin des hostilités, en 1945 et dans les années suivantes, elle s'est trouvée en face de problèmes en relation avec la guerre, ses résultats et la nouvelle configuration qu'elle avait donnée au monde. Mais la plupart de ces problèmes, qui n'avaient d'ailleurs pas une portée politique générale, ont pu être réglés. La Suisse n'est pas intéressée non plus directement aux conflits de nature coloniale puisqu'elle n'a jamais eu de colonies. Nous devons être convaincus cependant que les relations entre l'Europe et les autres continents doivent être maintenues et qu'il faut chercher à les établir sur des bases nouvelles plus satisfaisantes que le lien colonial. L'Asie et l'Afrique ont besoin de l'Europe pour assurer leur développement économique et social et élever le niveau de vie de leurs populations, comme les pays européens ont besoin des matières premières et des produits de toute espèce que peuvent leur fournir l'Asie et l'Afrique. L'Organisation des Nations Unies a élaboré en 1950 un programme d'assistance technique aux pays insuffisamment développés, dont le but est d'aider les pays en retard au point de vue économique à améliorer leurs conditions économiques et sociales en leur fournissant

des experts, des informations, des bourses, des missions consultatives, du matériel de recherche. L'aide accordée ne doit être accompagnée d'aucune considération de caractère politique ou économique. La Suisse participe à cette assistance, dans laquelle nous voyons le début d'une collaboration sur un pied d'égalité entre des pays dont l'évolution n'a pas été la même dans le domaine économique et social. Mais on ne peut guère se faire d'illusion. Aussi longtemps que les questions politiques n'auront pas été tranchées, cette aide ne donnera vraisemblablement que des résultats limités.

Mais il y a un troisième conflit, plus général et qui divise le monde actuel. Il est d'ordre idéologique. Sa nature est particulière en ce sens que son objet n'est pas la conquête de territoires, qu'il n'oppose pas seulement des peuples et des pays comme tels, mais qu'il se rapporte à l'idée qu'on se fait de la forme de la société humaine et de l'organisation de la vie économique et sociale. Ce conflit se présente sous des aspects multiples: A l'intérieur des pays démocratiques, sous la forme de la lutte des partis. Sur le plan international, il s'ajoute aux autres conflits, fait en quelque sorte corps avec eux, les aggrave et tend à les rendre insolubles. Ce conflit idéologique, qui n'oppose pas des nations, mais, indépendamment des frontières, les partisans et les adversaires d'une doctrine politique, le communisme, qui prétend à l'universalité et dont le but maintes fois proclamé est, non une réforme des institutions existantes, mais la révolution; ce conflit idéologique est grave, non parce qu'il devrait inévitablement aboutir à une nouvelle guerre mondiale, mais parce qu'il est un obstacle à la paix. Il faut s'entendre sur le sens que l'on donne au mot paix: Si c'est simplement l'absence de guerre militaire, mais la continuation de la guerre politique et diplomatique, ou au contraire la recherche en commun et par des négociations d'une organisation politique du monde qui admette des régimes différents, mais non hostiles les uns aux autres et sans que les uns veuillent, par tous les moyens, éliminer les autres. La révolution et la guerre civile sont aussi des formes de guerre. Nous, Suisses, sommes convaincus qu'une organisation du monde sur ces bases est non seulement désirable, mais possible, et que seule elle peut en définitive assurer une paix réelle. En effet, de tout temps il a existé dans le monde des régimes autoritaires et des régimes démocratiques. La monarchie et la république ont pu faire bon ménage pendant des siècles. La diversité est dans la vie, dans les institutions humaines comme dans la nature. Les peuples ont subi des évolutions différentes, influencées par toutes sortes d'éléments indépendants d'eux-mêmes, extérieurs à eux-mêmes, comme la géographie, le climat, la nature du sol sur lequel ils vivent. Montesquieu a exposé cette vérité dans l'Esprit des lois. Leurs besoins et leurs aspirations ne sont pas toujours et partout les mêmes. Sur le plan humain, il n'y a pas de vérité unique, et toute l'humanité ne saurait être soumise à un seul régime politique et social. Comme il y a place sur la terre pour plusieurs religions et pour plusieurs formes de civilisation, chaque peuple et chaque nation doivent pouvoir se gouverner

comme ils l'entendent et choisir librement leurs institutions. Il n'y a aucune raison pour que des systèmes de gouvernement très différents ne puissent pas coexister non pas seulement pour un temps limité, mais durablement. La conviction que son régime est meilleur que les autres ne doit pas conduire à vouloir détruire les autres et à créer une uniformité artificielle. Le conflit idéologique qui oppose ce qu'on appelle sommairement l'Est et l'Ouest n'existerait pas si l'on reconnaissait ces vérités élémentaires.

Cela dit, je ne crois pas que ce conflit idéologique doive être la cause d'une nouvelle guerre mondiale. En revanche, il maintiendra pour un temps indéterminé le monde dans un état de trouble et d'insécurité, s'opposant au règlement pacifique des problèmes en suspens et pouvant susciter de nouveaux conflits dans telle ou telle région du monde.

La position de la Suisse dans ce conflit idéologique est simple et claire. L'immense majorité du peuple est attachée à nos institutions démocratiques. Le communisme est considéré comme une doctrine politique, à laquelle nous contestons toute valeur universelle, mais qui peut être professée comme une autre sur le plan interne dans les limites fixées par la Constitution et par les lois.

Tous ces conflits intéressent aussi et peut-être plus particulièrement l'Europe. La division du monde, on la retrouve à son échelle, puisqu'il y a désormais, séparées par des frontières plus idéologiques que géographiques, une Europe orientale et une Europe occidentale.

L'Europe souffre aujourd'hui d'un certain complexe d'infériorité. Sa faiblesse, due aux pertes en vies humaines et aux destructions matérielles qu'elle a subies lui est d'autant plus sensible qu'elle a en face d'elle les deux puissances mondiales qui se sont plus ou moins substituées à elle sur le plan politique et dans la direction des affaires humaines. Elle reste divisée - on n'abolit pas en quelques années des siècles d'histoire - en ayant la conscience très nette qu'elle a des intérêts communs à défendre et que, pour cela, l'union de ses peuples est une nécessité. Elle a sans doute enfin tendance à sousestimer les possibilités et les valeurs accumulées par des siècles de civilisation dont elle dispose encore et qui lui permettraient, si la paix était assurée, de se relever rapidement et complètement.

Au cours de ces dernières années, on a assisté à une évolution tendant à une organisation et à une unification, non pas de l'Europe, mais séparément de chacune des deux Europes, celle de l'est et celle de l'ouest. Cette évolution peut être considérée comme à peu près terminée pour l'Europe orientale; elle est loin de l'être pour l'Europe occidentale. Les méthodes appliquées et la procédure suivie n'ont d'ailleurs pas été et ne pouvaient pas être les mêmes. A l'Est, la première opération tendant à la formation d'un bloc oriental a été l'unification des systèmes de gouvernement. Celle-ci a été accompagnée de la conclusion de traités bilatéraux

d'assistance mutuelle. Ces traités, au nombre de vingt-et-un (en faisant abstraction de ceux conclus par l'Albanie) s'échelonnent de décembre 1943 à avril 1949. Enfin, la création du Kominform, en 1947, peu après le refus de l'URSS et de ses alliés de participer au plan américain d'aide à l'Europe, a donné au bloc oriental une organisation politique dont l'activité devait d'ailleurs s'étendre à l'extérieur du bloc. La structure du Kominform a, en effet, ceci de particulier que ce ne sont pas les pays comme tels qui en sont membres, mais les partis communistes de ces pays. Pour les pays à régime communiste, cela revient au même, mais non pour des pays comme la France et l'Italie, dans lesquels les communistes constituent un parti parmi d'autres.

Il y a lieu de relever que les traités d'assistance mutuelle conclus entre les nations communistes de l'Europe orientale n'ont pas un caractère agressif. L'objectif qui leur est assigné est de prévenir une nouvelle agression de la part de l'Allemagne ou d'un autre Etat quelconque qui s'allierait à elle directement ou indirectement. Ces traités prévoient l'assistance automatique en cas d'agression.

La mission et les buts du Kominform ont été exposés à Varsovie, en septembre 1947, par un des chefs du parti communiste soviétique, Jdanov, à la conférence d'information des représentants d'un certain nombre de partis communistes. Les déclarations les plus intéressantes faites par Jdanov et reproduites dans la presse sont celles dans lesquelles il révèle que la lutte doit être transportée dans les autres pays d'Europe en vue d'empêcher la pénétration ou le renforcement de l'influence américaine et de coordonner, d'autre part, l'activité des partis communistes en Europe, de resserrer les contacts entre eux, ainsi qu'entre les partis communistes nationaux et les masses populaires. La plus grande discrétion est observée sur l'activité du Kominform. On ne dispose d'aucun renseignement de source officielle sur son organisation. On sait tout au plus qu'il se compose d'un conseil suprême et d'un bureau dont le siège a été transféré de Belgrade à Bucarest après l'exclusion de la Yougoslavie.

Sur le plan économique, les pays de l'Est européen ont également resserré leur collaboration par la création d'un Conseil d'assistance économique. Cet organisme est gouvernemental. Sa création date de janvier 1949. Son but est de réaliser une collaboration économique plus étroite entre les pays à régime démocratique populaire et de remédier au boycottage auquel les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et certains autres pays de l'Europe occidentale ont soumis les relations économiques avec l'URSS. Depuis la date de sa création, on a peu entendu parler du Conseil d'assistance économique.

En Europe occidentale, il en est allé tout autrement. Dès après la fin de la guerre, des mouvements de caractère privé ont repris une idée ancienne en vue de mettre définitivement fin aux divisions qui avaient entraîné l'Europe dans les deux grandes guerres de ce siècle et de substituer à la notion de l'équilibre européen et au système des alliances, qui avaient assuré au continent une paix relative pendant un siècle, celle d'une fédération européenne.

Jean-Jacques Rousseau déjà, procédant à la fois de Montesquieu et de l'Abbé de St-Pierre, avait eu l'idée d'une fédération tellement générale que nulle puissance considérable ne s'y serait refusée, avec un tribunal judiciaire pouvant établir les lois et les règlements qui doivent obliger les membres, avec une force coactive et coercitive ferme et durable pour empêcher que les membres ne s'en détachent à leur volonté.

En 1789, le philosophe anglais Jérémie Bentham publiait un plan pour une paix perpétuelle, prévoyant une Diète générale qui devait réunir les représentants des Etats européens et disposer d'une armée fédérale.

En 1795, Kant indiquait comme seul remède à l'anarchie européenne "l'établissement d'un Etat collectif cosmopolite, sorte de fédération d'Etats reposant sur le principe du consentement volontaire".

En 1869, Victor Hugo adressait aux congressistes de la paix réunis à Lausanne une lettre où il déclarait "la République européenne fédérale fondée en droit". Puis à la séance d'ouverture du Congrès, il défendit la formule des Etats-Unis d'Europe pour faire, le jour de la clôture, une profession de foi révolutionnaire, au cours de laquelle il donnait comme modèle à l'Europe future la République suisse, dont il était l'hôte. En 1872, il précisait sa pensée en ces termes: "Nous aurons les Etats-Unis d'Europe qui couronneront le vieux monde comme les Etats-Unis d'Amérique couronnent le nouveau, l'esprit de conquête transformé en esprit de découverte, la patrie sans la frontière, le commerce sans la douane, la jeunesse sans la caserne".

Entre les deux guerres, des hommes politiques comme Briand ou des mouvements comme celui de Pan Europa, avaient repris l'idée des Etats-Unis d'Europe.

Dès 1946, des hommes d'Etat anglais, français, italiens et belges proclamaient la nécessité d'un rapprochement et de l'unification des pays européens. Déjà antérieurement, plusieurs organisations s'étaient créées qui voyaient le salut de l'Europe dans une unification et qui se groupèrent en automne 1947 dans un comité de coordination qui prit le nom de Mouvement européen.

C'est sous la pression de ces mouvements que, dès 1948, certains gouvernements européens, ceux liés par le pacte de Bruxelles, commencèrent à s'intéresser au problème de l'unification de l'Europe.

Des négociations s'engagèrent et aboutirent à la constitution du Conseil de l'Europe, dont le statut fut signé le 5 mai 1949 et dont le siège est à Strasbourg.

Jusqu'à présent, le Conseil de l'Europe n'a pas atteint des résultats positifs très marqués. Il ne le pouvait d'ailleurs guère, sa constitution étant récente. L'entente n'a au surplus pas pu se faire sur les méthodes à suivre pour réaliser l'union de l'Europe. Deux thèses s'opposent: celle du fédéralisme ou de l'intégration de l'Europe, qui tend à confier à une autorité supranationale le soin de présider aux rapports entre Etats, et celle du fonctionnalisme, qui consiste à réaliser pour commencer un certain nombre de communautés économiques, comme la communauté du charbon et de l'acier dite plan Schuman, ou la communauté agricole ou pool vert, appelée aussi plan Pflimlin. Pour le moment, et jusqu'à ce qu'il ait arrêté son orientation définitive, le Conseil de l'Europe apparaît surtout comme une tribune propice à mettre en relief certaines initiatives dans des domaines essentiellement techniques.

En 1947, sur un plan différent, une tentative d'une autre nature avait été faite sous l'inspiration des Etats-Unis, lorsque M. Marshall, alors secrétaire au Département d'Etat, lança l'idée de son plan qui tendait à la reconstruction économique de l'Europe. A ce moment-là, la division de l'Europe en deux n'était pas entièrement consommée et la proposition de M. Marshall fut adressée à tous les pays européens, ceux de l'est comme ceux de l'ouest. Ce fut peut-être la dernière chance d'éviter cette division, qui n'est en définitive profitable à aucun pays européen, qu'il soit de l'est ou de l'ouest. L'Organisation européenne de coopération économique, dont la création fut une conséquence du plan Marshall, devint une entreprise limitée à l'Europe occidentale.

Enfin, en 1948, quelques mois après le changement de régime en Tchécoslovaquie, des négociations s'engagèrent dès le mois de juin à Washington entre les Etats-Unis, le Canada, et les signataires du pacte de Bruxelles, c'est-à-dire la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, et aboutirent, le 4 avril 1949, à la signature du pacte de l'Atlantique-Nord. Mais les cinq puissances du pacte de Bruxelles étaient loin de représenter toute l'Europe occidentale. Aussi les négociateurs du pacte de l'Atlantique décidèrent-ils d'intéresser à leurs travaux la Norvège, le Danemark, l'Islande, l'Italie et le Portugal. L'Espagne était exclue à cause de la forme de son gouvernement. L'Irlande refusait de se lier et la Suède affirmait une fois de plus sa neutralité.

Le pacte d'avril 1949 se présente comme une tentative de collaboration sur tous les plans entre les pays membres. Il prévoit, en effet, entre eux une collaboration politique, économique et militaire. Mais c'est son aspect militaire qui prédomine. Il a un caractère défensif. En effet, il dispose qu'une attaque contre l'une des parties sera considérée comme une attaque contre toutes. Mais il ne va pas jusqu'à garantir que chacune d'elles entrera automatiquement en guerre aux côtés de la victime d'une agression éventuelle.

Les quatorze articles du pacte contiennent des principes. Mais ils ne suffisent pas à donner à l'Europe occidentale les moyens matériels de participer à sa propre défense. Le réarmement européen supposait donc une aide financière des Etats-Unis. C'est cette nécessité qui a donné naissance au programme américain dit de sécurité mutuelle. Ce programme comprend l'ensemble des mesures militaires et économiques que les Etats-Unis entendent prendre en faveur de leurs alliés et, le cas échéant, d'autres nations.

L'adhésion des Etats-Unis marque un tournant de la politique extérieure américaine. Pour la première fois la Grande République souscrit à des obligations internationales hors du continent américain et s'étendant pratiquement jusqu'à l'est du Rhin, si l'on tient compte des charges que lui impose l'occupation de l'Allemagne. Mais, comme par le passé, le Congrès seul est habilité à déclarer la guerre. Ce fait, comme l'absence de toute clause prévoyant une assistance automatique en cas de conflit, donne au pacte de l'Atlantique un caractère purement défensif.

Ces trois organisations: Conseil de l'Europe, Organisation européenne de coopération économique et pacte de l'Atlantique-Nord, sont indépendantes les unes des autres. Chacune poursuit ses propres buts. Les pays qui y ont adhéré ne sont pas les mêmes. Si la majorité d'entre eux font partie des trois organisations, l'Espagne a été laissée à l'écart des trois, en raison de son régime politique. Les Etats-Unis et le Canada, puissances extraeuropéennes, sont parties au pacte de l'Atlantique, mais non aux deux autres organisations. L'Irlande, membre du Conseil de l'Europe et de l'OECE, a refusé de signer le pacte de l'Atlantique-Nord aussi longtemps que le problème de l'Irlande du Nord n'aura pas été réglé avec la Grande-Bretagne. La Suède également, à cause de sa neutralité; mais elle a adhéré au Conseil de l'Europe. En revanche, le Portugal ne fait pas partie du Conseil de l'Europe, alors qu'il est membre de l'OECE et a signé le pacte de l'Atlantique-Nord. La Suisse, sans avoir bénéficié du plan Marshall et participé à l'aide américaine, est devenue membre de l'OECE. Elle s'est tenue à l'écart du Conseil de l'Europe et de tout système d'alliances.

L'état politique actuel de l'Europe est ainsi quelque chose de nouveau. D'un côté, un bloc compact d'Etats fortement organisés entre eux et dont les gouvernements poursuivent une politique commune à l'égard de l'extérieur et aussi, dans une large mesure, sur le plan interne. De l'autre, une alliance militaire groupant des Etats dont chacun a gardé ses institutions traditionnelles et poursuit sa propre politique nationale. On ne peut, pour le moment, admettre que le Conseil de l'Europe ait une influence politique et exerce une action sur l'évolution des événements. De même l'OECE, dont les buts sont purement économiques et techniques, ne joue aucun rôle politique.

Il faut relever toutefois qu'il y a une organisation européenne dans laquelle sont représentés les Etats de l'Est comme ceux de l'Ouest. C'est la Commission économique pour l'Europe, qui est née d'une résolution du Conseil économique et social des Nations Unies

et dont le siège est à Genève. Les pays européens non membres des Nations Unies, comme la Suisse, sont admis à titre consultatif. Les résultats obtenus jusqu'à présent par la Commission économique pour l'Europe ne sont pas très substantiels. Cette Commission a cependant son utilité. Son but est l'étude de toutes les questions économiques européennes et l'établissement de conventions destinées à faciliter la coopération dans ce domaine. Elle donne l'occasion de discuter de problèmes précis intéressant l'ensemble des pays européens.

C'est dans ce monde en état de crise, dans une Europe qui cherche sa voie, que la Suisse doit vivre et agir, assurer son présent et préparer son avenir. Ce sont les problèmes européens qui l'intéressent d'abord, en particulier celui de l'avenir et de l'indépendance de l'Europe, qui se confond dans une large mesure avec son avenir et sa propre indépendance.

Au 19e et au début du 20e siècle, les relations de la Suisse avec l'étranger - si l'on excepte quelques incidents dont certains furent d'ailleurs graves - se développèrent paisiblement, sous le signe et à l'abri de la neutralité. Celle-ci n'était ni discutée ni mise en cause. Elle était reconnue, comprise et, en général, approuvée. On pouvait en somme suivre le conseil que donnait aux diplomates un grand ambassadeur du siècle dernier : "Contentons-nous de ménager avec prudence les questions insolubles. Les autres se règlent toutes seules".

Les tentatives d'organiser le monde et de créer, par la sécurité collective, un régime de paix internationale durable posèrent pour la Suisse des problèmes : d'abord après la première guerre mondiale, en 1919 et 1920. On se souvient dans quelles conditions notre pays put devenir membre de la Société des Nations en sauvegardant sa position d'Etat neutre, mais en admettant une neutralité différentielle, qui redevint intégrale en 1938. Après la fin des hostilités en 1945, le problème de la neutralité se posa de nouveau pour notre pays, dans des conditions beaucoup moins favorables, à l'occasion de la création de l'ONU. Alors que la Société des Nations était d'inspiration européenne, l'ONU groupait la grande majorité des Etats du monde, y compris les USA et l'URSS. On ne pouvait attendre de ces puissances mondiales la même compréhension pour la neutralité que d'Etats européens. Une confirmation de la reconnaissance de la neutralité suisse par l'ONU était exclue. Placés devant ce dilemme: adhérer à l'ONU en renonçant à la neutralité ou rester fidèles à la neutralité en ne sollicitant pas notre admission dans l'ONU, nous avons choisi le second terme de l'alternative, au risque d'un certain isolement.

Mais la neutralité et la politique de neutralité qui en découle ne se justifient qu'en fonction et en prévision de la guerre.

Et nous étions conscients - nous le sommes encore aujourd'hui - de ce que, si un pays peut espérer rester en dehors de la guerre - et la neutralité armée fournit à cet égard une garantie,

même si elle n'est pas absolue - il a un intérêt encore plus grand à ce qu'il n'y ait plus de guerre. C'est pourquoi un pays neutre ne peut se mettre à l'abri de sa neutralité et se désintéresser des efforts qui s'accomplissent pour créer un régime de paix durable. Aussi n'avons-nous pas hésité à nous associer activement à toutes les organisations qui cherchaient dans les domaines les plus divers à développer, en dehors de la politique au sens strict, une vie internationale pacifique.

Le même problème s'est posé, dans des conditions plus difficiles encore, sur le plan de l'Europe au cours de ces dernières années, à propos de toutes les tentatives faites et partiellement réalisées pour créer un ordre européen. Et chaque fois que nous avons eu à le résoudre, nous l'avons fait dans le sens de la fidélité à notre statut d'Etat neutre.

A l'étranger, il arrive fréquemment qu'on juge mal notre politique de neutralité, soit qu'on la critique comme égoïste, soit qu'on ne la comprenne pas. Souvent on fait valoir contre elle qu'elle n'a plus sa place dans le monde actuel, qu'elle avait sa raison d'être quand il y avait un équilibre européen, mais que, la structure de l'Europe actuelle ne reposant plus sur un équilibre mais sur une division idéologique, nous ne pouvons pas rester à l'écart des efforts qu'accomplit pour se défendre contre la menace qui pèse sur elle cette Europe à laquelle nous appartenons.

Inversement, on nous reproche de ne pas être réellement neutres, mais de favoriser les préparatifs d'agression que feraient les USA et leurs alliés en participant à des organisations comme l'OECE avec des Etats qui sont aidés financièrement par les USA et unis à eux dans le pacte de l'Atlantique-Nord.

Raisonnement ainsi, c'est méconnaître notre histoire, l'évolution de la neutralité suisse, et aussi le contenu et la portée de la neutralité.

S'il est exact que la neutralité de la Suisse a été pendant le 19^e et le début du 20^e siècle un élément de l'équilibre européen, il faut rappeler et souligner qu'elle fut, avant d'être reconnue et garantie par le traité de Vienne, le fondement que les Suisses eux-mêmes, unilatéralement, ont donné à leur politique étrangère. L'idée de la neutralité, on le sait, a pris naissance dans la première moitié du 16^e siècle déjà, sans avoir été nettement formulée au début. Elle s'est peu à peu précisée jusqu'au traité de Westphalie en 1648. L'histoire de la neutralité suisse est l'histoire même de la Suisse, qui s'est développée en quelque sorte autour de la neutralité. On peut même aller jusqu'à affirmer que, sans sa politique séculaire de neutralité, la Suisse aujourd'hui n'existerait peut-être pas, ou en tout cas ne serait pas ce qu'elle est.

La neutralité, nous le savons, n'est pas un but en soi; elle est le moyen par lequel nous avons réussi - avec succès jusqu'à présent - à sauvegarder notre indépendance. Elle doit encore aujourd'hui rester l'expression de notre volonté de renoncer, non

seulement à toute politique d'expansion, mais encore à la guerre comme moyen de régler les différends internationaux, l'expression aussi de notre désir de vivre en paix avec tous les autres pays, mais sans nous lier à aucun d'eux par des engagements qui restreindraient notre liberté d'action dans le domaine militaire et politique.

La neutralité ne déploie ses effets que pendant une guerre: elle commence au début des hostilités et prend fin au moment où celles-ci cessent. Mais un pays perpétuellement neutre - c'est-à-dire qui a renoncé à choisir, au moment où une guerre éclate, entre la participation aux hostilités ou l'abstention - a des devoirs aussi dans les périodes de paix. Si ces devoirs sont légers et presque inapparents dans une période de paix réelle, la pratique de la politique de neutralité exige une vigilance constante dans une période de guerre politique et diplomatique comme le temps actuel. Il ne s'agit, en effet, pas de l'application rigoureuse de normes juridiques précises, - ce qui serait relativement aisé, - mais d'un comportement pour l'appréciation duquel on dispose d'une assez large liberté. La politique d'un Etat neutre doit inspirer confiance: elle doit se pratiquer en dehors et au-dessus de toute équivoque. Sa suprême habileté sera d'être simplement honnête, claire et loyale à l'égard de tous les pays. Si elle ne porte pas atteinte à la liberté de jugement sur les événements extérieurs des autorités qui en ont la responsabilité, elle exclut toute espèce de préférence sentimentale, passionnelle ou idéologique comme motif d'action. Elle doit être objective et impartiale, et ne peut se laisser inspirer ou guider par **les réactions qu'elle provoque** ou risque de provoquer à l'étranger. A cet égard, c'est une politique indépendante et souveraine.

La pratique de la neutralité présente aujourd'hui plus de difficultés qu'autrefois, aussi pour une autre raison. Jusqu'à la dernière guerre, la neutralité comme ligne politique n'avait pas le même caractère d'exception qu'aujourd'hui. Le plus grand nombre de pays étaient attachés à la neutralité, non seulement en Europe de petits pays, mais aussi de grandes puissances, ainsi les USA, dont la neutralité était d'ailleurs très différente de la nôtre et qui ne sont entrées dans la dernière guerre qu'après avoir été attaquées. De ce que de grandes puissances s'en soient détournées est résulté, si je peux m'exprimer ainsi, une dévaluation de la neutralité.

Bref, tous les problèmes que nous avons eu à résoudre depuis la fin de la guerre, nous avons dû les examiner et leur trouver une solution à la lumière de la politique de neutralité, ce qui ne fut pas toujours aisé.

Dans le domaine de la collaboration internationale, c'est aussi la politique de neutralité qui fixe les limites au delà desquelles nous ne pouvons aller. Sur le plan politique et militaire, les décisions sont faciles à prendre. Elles le sont moins sur le plan économique. En principe, il n'y a pas de neutralité économique, surtout dans une période qui n'est pas une période de guerre.

Un pays neutre a le droit d'entretenir des relations économiques et de faire du commerce avec d'autres pays de son choix, en tenant compte exclusivement de ses intérêts matériels. Dans les périodes d'abondance et de liberté des échanges, quand il suffit de désirer un produit pour pouvoir se le procurer à condition d'en payer le prix, il n'y a pas de problèmes. Mais quand les produits les plus nécessaires sont rares, qu'ils sont contingentés, quand au surplus ils ont une valeur stratégique et quand leur exportation par les pays qui les produisent est soumise à des restrictions, parfois pour des motifs politiques, il doit veiller à ne pas se laisser entraîner dans une action qui en soi concerne l'économie, mais qui poursuit un but politique incompatible avec la politique de neutralité.

En somme, dans nos relations avec les pays étrangers et en particulier dans les décisions que nous avons à prendre sur notre participation à des organisations internationales, nous devons tenir compte de trois éléments: notre statut de neutralité, le sens de la solidarité qui unit aujourd'hui plus que jamais tous les peuples qui ont - ou tout au moins qui devraient avoir - un intérêt égal à la création d'un ordre universel pacifique, enfin le devoir de défendre nos intérêts nationaux, ou, si l'on veut, notre instinct de conservation.

Mais ce n'est pas tout. Le danger qui menace aujourd'hui le monde et l'Europe en particulier n'est pas seulement d'ordre militaire. Si la paix apparaît encore comme une chose lointaine, rien ne permet de penser que l'une quelconque des puissances dont elle dépend veuille prendre l'initiative d'opérations militaires, qui conduiraient à une nouvelle grande guerre; il semble plutôt qu'elles cherchent à l'éviter, malgré la violence de leurs oppositions. En revanche, c'est le poids des difficultés matérielles - économiques et financières - avec leurs répercussions sociales, qui risque de devenir de plus en plus lourd pour les nombreux pays entraînés dans la course aux armements. La force d'un pays, sa capacité de résistance aux difficultés extérieures, ne dépendent pas seulement de l'habileté de sa politique étrangère ou de la puissance de son armée, mais aussi, et dans une large mesure, de sa politique intérieure, de la solidité et de l'efficacité de ses institutions. C'est dans ses institutions qu'un petit pays, qui ne peut s'imposer par sa puissance matérielle, met le meilleur de lui-même. C'est par elles qu'il peut rayonner. C'est grâce à elles aussi que peut être maintenue et renforcée la paix intérieure, qui est un bien plus précieux que la prospérité matérielle.

On peut, je crois, résumer ainsi la politique que la Suisse doit suivre dans le monde actuel et en face d'un avenir dont nous ne savons pas ce qu'il nous réserve, mais dont nous pouvons imaginer qu'il nous apportera des difficultés nouvelles:

Vis-à-vis de l'extérieur, observer une attitude de stricte neutralité dans les domaines militaire et politique, mais collaborer sur tous les autres plans en vue du maintien de la paix et du développement de toutes les institutions dont le but est de chercher à améliorer la condition humaine;

à l'intérieur, nous efforcer de rendre toujours plus parfaites nos institutions démocratiques, avec la volonté de faire, toujours davantage et plus réellement, de la paix sociale et de la justice, du respect du droit et des libertés, d'un ordre fondé moins sur la contrainte de l'Etat que sur le sens de la responsabilité personnelle, les éléments fondamentaux de notre vie nationale.

C'est en suivant cette ligne que nous serons le mieux armés pour nous engager dans les incertitudes de l'avenir.