

Conférence des Ministres 1952

5 septembre

Ce qui frappe dans la situation actuelle et ce qui est sans doute nouveau dans l'histoire, c'est que les événements politiques, même s'ils se produisent sur des points différents du globe terrestre, ont un lien entre eux. Même s'ils peuvent être localisés, ils se rattachent, les uns et les autres, à une évolution qui se développe sur le plan mondial, de telle sorte qu'il n'y a pas d'événements indifférents, d'événements dont un pays, même s'il n'y est pas mêlé directement, peut se désintéresser. Cette évolution est caractérisée par le heurt violent de deux politiques, dirigées chacune par une des deux seules grandes puissances mondiales que la dernière guerre a laissées debout, ou plus exactement des deux Etats que la dernière guerre a fait devenir des puissances mondiales. Aujourd'hui, la plupart des politiques nationales, en particulier celles des anciennes puissances européennes, ne peuvent se pratiquer qu'en fonction de l'antagonisme entre les Etats-Unis et l'URSS. Sans doute, il y a d'autres phénomènes qui se manifestent en dehors de ce conflit fondamental - je pense à la politique de l'Iran, à la lutte des pays arabes contre l'emprise des



Etats coloniaux de l'Occident - mais, tôt ou tard, s'ils ne le sont déjà, ces pays seront impliqués dans le conflit qui oppose l'Est à l'Ouest.

Un rapide tour d'horizon permet de constater ce qui suit:

En Corée, les négociations en vue de la conclusion d'un armistice continuent à marquer le pas. On a de plus en plus le sentiment que l'URSS n'a pas le désir de mettre fin au conflit de Corée, mais préfère retenir dans cette région du monde, où elle n'est elle-même pas directement engagée, des troupes américaines, sans compter qu'elle a un intérêt à ce que du matériel de guerre américain se consume là plutôt qu'ailleurs. D'après certaines informations, le Gouvernement chinois préférerait terminer la guerre de Corée pour pouvoir se consacrer à d'autres tâches, et, selon des renseignements récents de Moscou, il y aurait sur ce point divergence entre les deux Gouvernements; la délégation chinoise qui vient d'arriver à Moscou aurait en particulier comme tâche de chercher à surmonter cette divergence. D'après une opinion, les Russes seraient d'accord qu'un armistice en Corée soit signé à la veille des élections présidentielles américaines, soit à la fin du mois d'octobre, en vue de chercher à influencer

les électeurs en faveur de Stevenson, dont les vues politiques paraissent plus modérées que celles du Général Eisenhower. Il n'est évidemment pas possible de se prononcer sur ces renseignements, qui, comme tous les renseignements qui nous sont donnés sur la politique de l'URSS, sont sujets à caution.

En Asie, les communistes continuent à se montrer très actifs. Leur tâche est facilitée par la désaffection de plus en plus marquée dont les populations indigènes font preuve à l'égard des Américains. A peu près tout ce que ceux-ci font ou ne font pas semble se tourner contre eux. Ainsi au Siam leur présence et leur aide financière ont provoqué une hausse du coût de la vie, de la corruption et, par conséquent, du mécontentement. En Indonésie, leur attitude lourde et malhabile leur a fait perdre une bonne partie du prestige que leur avait valu l'appui accordé par eux au mouvement d'émancipation; et c'est la Grande-Bretagne qui semble aujourd'hui gagner du terrain à Djakarta.

Les Américains se sont faits les champions de la démocratie dans des pays où cette notion est incomprise, voire incompréhensible. Par leur matérialisme, ils ébranlent les traditions locales et n'apportent rien du point de vue éthique.

Leurs bonnes intentions vont ainsi à fin contraire. A cela s'ajoute que leur politique violemment anticomuniste contribue à renforcer la méfiance à l'égard de l'aide économique américaine aux pays du sud-est asiatique, pour lesquels le conflit idéologique n'a pas la même signification que pour les Occidentaux.

Au fond, la position de la plupart des Etats de l'Extrême-Orient est déterminée par trois facteurs principaux:

1) une attitude de neutralité dans le conflit entre l'Est et l'Ouest, qu'ils considèrent comme ne les concernant pas directement;

2) un sentiment anticolonialiste toujours très vif et, par conséquent, une hostilité certaine envers la race blanche et les Occidentaux.

Une solidarité s'est ainsi créée entre les Asiatiques et les peuples arabes. Elle se manifeste dans les problèmes intéressant les relations de pays comme la France et l'Angleterre avec les pays du Proche Orient et de l'Afrique du Nord. Le bloc arabo-asiatique qui s'est ainsi formé est très cohérent et exerce une action qui ne peut être sous-estimée au sein des Nations Unies. C'est le cas en particulier dans l'affaire tunisienne;

3) la crainte qu'inspire le communisme n'empêche pas les nations asiatiques d'être impressionnées par l'expérience chinoise. On envie la Chine d'avoir réussi à s'affranchir de toute tutelle occidentale. Ce sentiment est répandu en Inde. Il paraît jouer un rôle dans tout l'Extrême-Orient.

La position de l'Europe et des Etats-Unis est ainsi très menacée dans toute l'Asie. Comme aucun des pays asiatiques n'a un régime intérieur cohérent et solide, la Chine paraît devoir exercer dans tout l'Extrême-Orient une influence de plus en plus grande.

Je ne veux pas m'étendre longuement sur les événements d'Iran, d'Egypte et de Tunisie. Vous les connaissez. Ils sont en plein développement. Il est difficile de prévoir quelles seront les conséquences de la politique intransigeante suivie par M. Mossadegh. On peut se demander si un gouvernement aussi faible que le sien dans un pays aussi vulnérable au point de vue économique et social pourra longtemps poursuivre la lutte sur deux fronts, c'est-à-dire d'une part contre les pays occidentaux, en particulier la Grande-Bretagne et maintenant les Etats-Unis, et d'autre part contre les communistes groupés dans le parti Tudeh, dont l'influence paraît grandir rapidement.

Il me paraît aussi prématuré de se prononcer aujourd'hui sur les événements d'Egypte. Contrairement à certaines informations données par la presse, il semble que le Général Naguib et le président du Gouvernement, Ali Maher Pacha, continuent à s'entendre. Des Suisses qui habitent l'Egypte depuis de longues années sont d'avis qu'Ali Maher Pacha est un homme d'Etat capable et qu'il n'est pas exclu que la situation intérieure s'améliore. On souligne toutefois que les plus grands profiteurs du régime, qui sont dans le Wafd, n'ont pas encore été liquidés et qu'ils restent puissants. Or ils sont opposés à des réformes qui les dépouilleraient de leurs richesses.

La situation en Tunisie continue à être grave. Il semble que le Gouvernement français ait été décidé à faire à temps, c'est-à-dire l'année dernière, les concessions nécessaires, mais que son action ait été paralysée par des personnalités influentes ayant de très gros intérêts en Tunisie. On constate, ici comme en Iran, que l'action occidentale a été tardive et qu'alors que, faites à temps, des concessions auraient permis de surmonter, au moins pour un temps, les difficultés, elles sont inefficaces lorsqu'elles sont faites sous la pression d'événements à caractère révolutionnaire.

Des problèmes politiques qui se posent actuellement en Europe, le plus important est celui de l'Allemagne. Il sera traité tout à l'heure. Je ne veux pas l'aborder. Mais il y en a d'autres, ainsi le problème de Trieste. L'Italie et la Yougoslavie sont soumises à une pression des Alliés, qui engagent ces deux pays à s'entendre pour régler la question de Trieste par des négociations directes, et cela en particulier dans le but d'enlever à l'Union soviétique un des prétextes qu'elle invoque pour s'opposer à la conclusion du traité de paix sur l'Autriche.

En Europe occidentale, il n'y a pas de doute que, grâce à l'aide américaine et à la coopération économique, un redressement s'est opéré. Le réarmement consécutif à la guerre de Corée y a aussi contribué. Le communisme garde son attrait dans des pays comme la France et l'Italie, mais, quand il veut passer à l'action, il subit des échecs: on l'a vu récemment en France. La situation économique et financière de la Grande-Bretagne reste inquiétante.

Il y a malheureusement entre les Gouvernements européens (surtout français et anglais) et le Gouvernement américain de nombreuses divergences. Ainsi la question du commandement en Méditerranée divise les Anglais et les Américains,

les commandes Off Shore les Américains et les Français. Sur le problème tunisien et sur celui du Maroc, la France n'est pas soutenue par les Etats-Unis. Par ailleurs, les tendances protectionnistes qui se manifestent en Amérique, les restrictions imposées par les Etats-Unis aux échanges commerciaux des pays européens avec l'Est, la lutte que l'industrie américaine livre à celle de l'Europe dans le Proche et l'Extrême-Orient, en Afrique et en Amérique du sud, sont une source de mécontentement pour les Européens à l'égard des Etats-Unis. Ces divergences entre les gouvernements pourront vraisemblablement être surmontées. Mais ce qui est plus sérieux, c'est que dans l'opinion publique européenne, - et cela se constate même en Suisse, - il y a de la mauvaise humeur, voire de l'hostilité pour les Etats-Unis. Ce qui s'explique par leur politique et leurs méthodes, mais aussi - et peut-être encore davantage par le sentiment qu'on a qu'il n'y a pas de péril immédiat, que les Russes n'ont pas l'intention de déclencher une guerre. Le climat qui se crée ainsi favorise les courants neutralistes, encouragés par les communistes, et aussi les tendances nationalistes d'extrême droite, qui, sauf en Allemagne, ne paraissent pas constituer un danger pour le moment.

Sur le plan de la coopération européenne, certaines propositions sont en discussion: ainsi le projet britannique tendant à ce que la Communauté européenne de défense et la Communauté du charbon et de l'acier créée par le plan Schuman soient subordonnées au Conseil de l'Europe.

Un événement important est la mise en vigueur du plan Schuman: mais déjà les difficultés surgissent, même sur des questions secondaires.

Il est très difficile de porter un jugement d'ensemble sur la situation et de faire des prévisions. Certains éléments d'appréciation font défaut: ainsi la situation réelle en URSS, les difficultés d'ordre économique, ou même politique, que doit surmonter le régime, les intentions des dirigeants soviétiques. Un événement qui se produira certainement, la mort de Staline, peut avoir des conséquences imprévisibles, malgré toutes les précautions prises pour régler d'avance sa succession.

En général, on admet que le risque de guerre est moins grand qu'il n'était il y a deux ou trois ans. On ne croit pas que les Russes prendront une initiative militaire: ils ne l'ont pas fait après la signature du traité de paix avec le Japon. Ils ne paraissent pas vouloir le faire après la

signature des accords entre les Alliés et la République fédérale allemande, qui préparent le réarmement de l'Allemagne. Quant à une initiative/américaine, au moment où les Etats-Unis estimeront être assez forts, elle me paraît peu probable, surtout si le successeur de M. Truman est le candidat démocrate (ce qui, à mon avis, serait dans l'intérêt de l'Europe). Les Américains ne seraient pas suivis par leurs alliés européens. Mais, s'il n'y a ni volonté soviétique ni volonté américaine de faire la guerre, celle-ci peut néanmoins éclater selon les développements imprévisibles de la guerre froide. Je pense plutôt - pour un temps indéterminé - à une cristallisation des forces en Europe, en ce sens que les Russes garderont et chercheront à consolider toutes les positions qu'ils tiennent, notamment en Autriche et en Allemagne orientale. Ils prennent leur parti de la division de l'Allemagne en deux. Les chances d'une conférence pour régler le problème allemand sont tombées presque à zéro.

En revanche, la guerre politique et diplomatique continuera. C'est plutôt sur ce terrain-là que les Russes espèrent l'emporter. Ils continueront à chercher à aggraver les divisions et les divergences qui séparent les Alliés,

à exploiter l'impatience qui se manifeste en Europe à l'égard des Américains. Ils spéculent aussi sur la crise économique qui, d'après leur doctrine, ne peut manquer d'entraîner l'effondrement des régimes dits capitalistes. C'est en Asie que leur action - par le truchement de la Chine - risque d'être la plus virulente, parce que la résistance est aussi la moins forte. Il faut donc se préparer - si aucune guerre n'éclate - à vivre des temps troublés, pendant lesquels aucun des grands problèmes aujourd'hui ouverts ne trouvera de solution.

Ce qui me paraît inquiétant et ce qui me fait penser que la situation, malgré les apparences, s'aggrave, c'est qu'on ne voit aucun signe manifestant la volonté de l'URSS de régler pacifiquement, et par des négociations, aucun problème. C'est plus que jamais l'intransigeance la plus absolue, à laquelle les Etats-Unis auront de plus en plus tendance à répondre par une intransigeance égale.

Le Congrès du parti communiste de l'URSS, qui se tiendra en octobre à Moscou, sera sans doute significatif. On peut s'attendre à ce qu'il soit caractérisé par un redoublement de haine et de violence verbale à l'égard des Etats-Unis et du monde non communiste. On parle beaucoup, à ce propos,

de la succession de Staline. On ne peut s'empêcher de penser que ce successeur sera le troisième dictateur et qu'il est peu vraisemblable - prisonnier qu'il est d'un système - qu'il soit plus modéré que son prédécesseur. L'histoire enseigne que la dictature est soumise à une fatalité qui exige d'elle d'être toujours plus absolue et radicale. La disparition de Staline n'annoncera sans doute pas l'aube de temps meilleurs pour la paix de l'humanité.

Et maintenant, la Suisse.

D'une manière générale, on peut affirmer, je crois, que notre position est assez forte, en tout cas dans le monde occidental. Nos relations avec la plupart des pays sont non seulement bonnes, mais amicales. Nous n'avons pas de problèmes très graves, ni avec les pays occidentaux, ni avec ceux de l'Est.

Au cours de ces dernières semaines, nous avons eu deux satisfactions. L'une a été de pouvoir liquider l'accord de Washington en évitant de devoir réaliser les biens allemands se trouvant en Suisse. En même temps un règlement est intervenu sur les créances de la Confédération contre l'ancien Reich, parmi lesquelles la créance de clearing d'un milliard.

Les ententes intervenues sont considérées par le Conseil fédéral comme tout à fait satisfaisantes. Ainsi nous avons pu clore un chapitre particulièrement désagréable de l'après-guerre. Il a fallu de notre part beaucoup de patience, de fermeté et de ténacité. Et je ne voudrais pas manquer de souligner que l'issue heureuse de cette affaire est due en particulier aux mérites d'un d'entre vous, M. le Ministre Walter Stucki, qui pendant six ans a dû porter le poids et la responsabilité de cette lourde et ingrate affaire, [et aussi de deux autres membres de la délégation suisse, M. Ikló, Directeur de l'administration fédérale des finances, qui s'est occupé plus spécialement de la question des dettes allemandes, et M. de Graffenried, qui a mené une partie des négociations à Londres.]

L'autre sujet de satisfaction que nous avons est la décision négative prise par le Président Truman sur la proposition d'élever les droits perçus aux Etats-Unis sur l'importation de montres et de mouvements d'horlogerie. Ce résultat, dont la portée dépasse le cadre technique d'une affaire purement douanière, est dû en particulier à la manière dont M. le Ministre Bruggmann a su exercer une action tenace et efficace pour amener un renversement de la situation créée

par le rapport des experts, qui concluait à une élévation de ces droits.

Dans ces deux affaires, la diplomatie suisse a enregistré des succès qu'il m'a paru opportun de relever ici.

Nous avons un problème assez délicat, c'est celui de nos relations avec l'Allemagne de l'Est et le Gouvernement de la République démocratique allemande à Berlin. Nous avons encore à peu près 4500 Suisses établis dans cette région et en outre des intérêts assez importants à défendre. Nous avons décidé de nous prêter avec le Gouvernement de Berlin à des négociations ayant un double objet: d'une part nos échanges commerciaux, d'autre part le règlement d'un nombre assez impressionnant de questions intéressantes, soit nos compatriotes établis en zone orientale, soit des intérêts suisses. Le Gouvernement de Berlin a posé à ce propos, comme nous pouvions le craindre, la question de l'établissement de relations diplomatiques. Un discours prononcé par M. ^{de} Piek, président de la République démocratique allemande, dans lequel il se moquait de nos réclamations, facilite notre position. Il est toutefois probable que ces négociations ne donneront aucun résultat.

Et maintenant, je voudrais reprendre un sujet qui a été traité presque chaque année au cours de la Conférence des Ministres et qui est pour notre pays un sujet en quelque sorte permanent: celui de la neutralité.

Dans notre opinion publique, il y a un courant en faveur d'une collaboration plus active avec les autres pays de l'Europe occidentale, la politique de neutralité ne répondant plus aux exigences de la situation actuelle. Le discours que le Professeur Beck, de l'Université de Zurich, devait tenir en cette ville le 1er août est symptomatique: il contenait une critique très vive de la neutralité et reprochait au Conseil fédéral, en somme, de ne rien comprendre aux temps actuels.

A ce courant s'oppose l'opinion de ceux qui pensent que le Conseil fédéral est déjà allé trop loin et ne s'en tient pas à une conception assez stricte de la neutralité en collaborant au sein de l'OECE et de l'UEP avec des pays qui ont constitué entre eux une organisation politique, le Conseil de l'Europe, et conclu entre eux et avec les Etats-Unis d'Amérique et le Canada une alliance militaire: le Pacte de l'Atlantique-Nord.

Je ne suis indifférent aux critiques ni des uns ni des autres: les premières mettent en cause le principe même qui inspire notre politique extérieure, les secondes l'application de ce principe. A vrai dire, les premières me paraissent plus sérieuses et plus graves.

La neutralité n'étant pas une fin en soi, mais le moyen grâce auquel nous espérons, dans l'avenir comme dans le passé, sauvegarder notre indépendance, il s'agit de savoir si ce moyen est toujours efficace, ou s'il y en a un meilleur, qui serait celui d'une adhésion aux organisations politiques et militaires européennes, dont la Suisse ne fait pas partie.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que ce qu'on appelle l'intégration de l'Europe tend à devenir une réalité et qu'un jour viendra peut-être où nous ne pourrons plus garder la réserve que nous avons observée jusqu'à présent, mais où nous devons choisir.

La politique de neutralité se heurte à quelques faits brutaux, ~~sur lesquels on préfère fermer les yeux~~, mais qui s'imposent objectivement à l'esprit:

Le premier est qu'il y a actuellement deux mondes: le monde occidental ou libre, qui, en dehors de toute alliance,

groupe l'ensemble disparate et désuni des pays non communistes, et le monde communiste.

La Suisse n'est pas entre ces deux mondes; elle fait partie du premier, qu'elle le veuille ou non. Certains pays, comme l'Inde, peuvent chercher à rester en dehors, en pratiquant une politique d'équilibre. La Suisse ne le peut pas, ne fût-ce que pour des raisons géographiques: L'Europe occidentale tend à devenir une entité, comme l'Europe orientale. La Suisse en est un des éléments.

Le deuxième fait est que le monde communiste cherche à détruire l'autre, par tous les moyens. A cet égard, la Suisse est menacée autant que tout autre pays de l'Europe. Ce que veulent les Russes, c'est réaliser, avec l'aide des partis communistes nationaux, la révolution mondiale.

Le troisième fait est que l'indépendance, ou si l'on préfère l'existence, avec leurs institutions actuelles, des pays de l'Europe occidentale est aujourd'hui assurée presque exclusivement par les Etats-Unis d'Amérique et leur puissance économique et militaire. Ceci s'applique aussi à la Suisse.

Le quatrième fait est que la distinction que nous faisons - et que nous devons continuer à faire - entre

la neutralité politique et la neutralité morale est en principe juste, mais en fait singulièrement précaire, étant donnée la nature idéologique du conflit qui divise le monde.

Il résulte de ces quelques faits élémentaires que la Suisse a un intérêt vital à ce que l'Europe occidentale s'organise, économiquement, politiquement et militairement, pour devenir plus forte; à ce que l'Europe occidentale continue à être soutenue par les Etats-Unis, non seulement financièrement et économiquement, mais sur le plan militaire.

On comprend donc ceux qui estiment que la neutralité est quelque chose de périmé, de dépassé par les événements actuels, et que la Suisse devrait s'engager résolument dans la voie de la collaboration européenne et occidentale. Ils ont pour eux la logique et, dans une certaine mesure, sur le plan moral, ce sentiment que, si on veut retirer les bénéfices d'une entreprise, il faut aussi participer à ses risques.

L'avenir pourrait leur donner raison, en cas de nouvelle guerre en Europe et si l'URSS gagnait cette guerre. Nous

échapperions peut-être à une invasion, mais notre sort serait scellé d'une manière pire. Si la Suisse devait disparaître, il vaudrait mieux que ce fût en se battant que dans les conditions où les pays baltes ont été effacés de la carte du monde. En outre, nous aurions, par notre abstention, réduit les chances de résistance de l'Europe.

Toutefois, nous avons de bonnes raisons de rester fidèles à la neutralité.

Il n'est pas possible de prévoir si, en cas de guerre, elle nous permettra de rester à l'écart des hostilités. Malgré certains avis, je pense que ce n'est pas exclu, que c'est même très possible. Est-ce désirable ? C'est une autre question. Si l'URSS l'emporte, elle installera des gouvernements communistes dans les pays qui nous entourent et, au lieu d'une invasion, nous subirons un étouffement politique et économique. Notre neutralité nous aura été temporairement utile. Mais en définitive, elle ne nous sauvera pas. Si les Etats-Unis l'emportent, la neutralité nous aura protégés, à condition que leur victoire ne se fasse pas trop attendre. Quelle serait la position de la Suisse dans un nouvel après-guerre ? C'est une question qu'on peut laisser ouverte.

En cas de nouvelle guerre en Europe, il est en somme impossible de prévoir si nous pourrions sauvegarder ou non notre neutralité. Cette incertitude et la chance qu'elle nous laisse doivent déjà nous engager à la garder. C'est une spéculation.

Nous ne savons d'ailleurs pas s'il y aura une nouvelle guerre, dont l'Europe sera le théâtre. A mon avis, s'il devait y en avoir une, elle n'aurait pas le caractère traditionnel d'une guerre dressant des pays contre d'autres pays, mais celui d'une guerre civile européenne, dont l'objectif ne serait pas la conquête de territoires, mais la prise du pouvoir dans chaque pays par une minorité - les communistes - avec une aide extérieure, celle de l'URSS. Les Russes et les Américains auraient dans presque chaque pays, - surtout en France et en Italie, - des partisans et des adversaires.

Mais tout ce que je viens d'exposer se rapporte à des éventualités dont il est impossible de prévoir lesquelles se réaliseront. Il est possible que les événements prendront une autre tournure, imprévisible aujourd'hui. Et ce à quoi nous devons nous arrêter, c'est à notre politique actuelle, celle que nous devons pratiquer dans la période incertaine où nous vivons - qui n'est ni une période de paix,

ni une période de guerre militaire, mais de guerre politique et diplomatique. Et si cette période se prolonge, un problème fondamental se pose, celui de notre attitude à l'égard de l'intégration de l'Europe. La question de notre neutralité se poserait vraisemblablement, à plus ou moins longue échéance, non plus pour elle-même, mais en fonction de ce problème.

Le principe général que nous appliquons sur le plan de la collaboration internationale est connu: il n'y a pas lieu d'y revenir longuement: refus de collaborer aux organisations internationales -universelles ou européennes - qui poursuivent des fins militaires ou politiques. Collaboration sur tous les autres plans, en particulier économique, à condition que nos intérêts nationaux y trouvent un avantage, général et lointain, ou immédiat.

Nous n'avons pas de raison de modifier notre attitude à l'égard de l'ONU. Le moment ne paraît pas venu de négocier notre adhésion en essayant de faire reconnaître notre neutralité, comme cela fut possible lorsque nous avons obtenu la Déclaration de Londres le 19 février 1920, à l'occasion de notre accession à la Société des Nations. Notre absence de l'ONU n'affaiblit en rien notre position internationale.

Toutefois, nous ne devons pas être trop absolus. Et si l'occasion nous était offerte d'adhérer aux Nations Unies en faisant reconnaître expressément notre statut de neutralité, nous ne devrions pas sans autre la laisser passer.

La question se pose autrement à l'égard des nouvelles institutions européennes. Il y en a deux qui doivent spécialement retenir notre attention: le Conseil de l'Europe et la Communauté du charbon et de l'acier créée par le plan Schuman. La question se pose aussi, d'une manière plus générale et plus vague, à l'égard des tentatives de fédérer l'Europe.

Le Conseil de l'Europe est une organisation dont la nécessité, voire même l'utilité apparaissent douteuses, au moins pour le moment. Il n'aurait de raison d'être que si les pays qui en sont membres décidaient d'examiner et de chercher à résoudre en commun les problèmes européens. Cela suppose que chaque Etat veuille considérer que des problèmes politiques dans lesquels il est engagé ne l'intéressent plus seul, mais intéressent l'Europe. Et inversement que chaque Etat admette que des difficultés qu'un autre Etat a à surmonter concernent aussi l'Europe dans son ensemble. L'Europe est déjà si faible aujourd'hui que tout ce qui affaiblit un Etat est une cause d'affaiblissement pour tout le continent.

Les problèmes vraiment importants pour l'Europe sont des problèmes précis, qui intéressent, soit un Etat, soit ses relations avec un autre Etat, ce n'est pas le problème d'une fédération européenne, c'est-à-dire d'une création politique sans contenu aussi longtemps qu'on ne lui aura pas confié ou qu'on n'aura pas résolu les problèmes réels.

Voici des exemples:

le problème de la Sarre: il intéresse avant tout la France et l'Allemagne. Mais l'Europe y est intéressée parce que, s'il n'est pas résolu d'une manière satisfaisante, une collaboration véritable entre les deux pays - les deux plus importants de l'Europe continentale- ne saurait s'instaurer;

les relations de la France et de l'Angleterre avec les pays arabes;

ou encore le problème démographique en Italie.

Une fédération européenne suppose un large abandon de sa souveraineté par chaque Etat, la renonciation à une politique de prestige et d'hégémonie au sein de la fédération. Elle est impossible aussi longtemps que les problèmes politiques les plus importants lui échapperont et surtout tant

qu'il n'y aura pas une politique étrangère commune de la fédération.

Cela ne signifie pas d'ailleurs que tous les efforts qui s'accomplissent en faveur de l'unité de l'Europe soient vains. Au contraire, il faut souhaiter qu'ils soient poursuivis.

Il s'est déjà fait dans ce sens beaucoup plus qu'on aurait pu l'imaginer il y a trois, quatre ou cinq ans.

Il y a une collaboration européenne active sur le plan militaire et économique (Pacte de l'Atlantique, OEEC). Il y a aussi - et il ne faut pas sous-estimer cet élément - des méthodes de collaboration beaucoup plus efficaces que celles de la diplomatie traditionnelle, grâce aux contacts personnels fréquents - presque permanents - des hommes d'Etat responsables et grâce à la liberté et à l'absence de formalisme des discussions qui se déroulent entre eux. Un rapprochement se fait ainsi, et peut-être qu'imperceptiblement une unité se crée peu à peu, non pas par la naissance d'institutions nouvelles, comme le Conseil de l'Europe, mais entre les gouvernements. Il y a donc, déjà actuellement les rudiments d'une politique européenne, encore très fragmentaire.

Mais les régimes démocratiques ne peuvent se passer de l'adhésion de l'opinion publique à la politique gouvernementale. Et une des faiblesses de la politique européenne de certains Gouvernements (France, Allemagne) est qu'elle se heurte, sinon à l'hostilité, tout au moins à l'indifférence de l'opinion ou d'une grande partie de l'opinion publique.

Une des créations de cette politique européenne est le plan Schuman, qui nous intéresse très directement comme pays consommateur de charbon et d'acier. Vous connaissez le point de vue du Conseil fédéral par la réponse que j'ai donnée au Conseil national à une interpellation sur le plan Schuman. Celui-ci se heurte à de vives oppositions dans les pays les plus directement intéressés. Mais il ne pourra vraisemblablement pas être mis en échec. Il en sortira quelque chose qui ne pourra pas nous être indifférent et qui nous créera peut-être des difficultés d'ordre économique ou même politique.

Je ne suis d'ailleurs pas trop pessimiste. Le moment venu, nous négocierons avec la Haute Autorité et il faut espérer que nous pourrions trouver avec elle les accommodements nécessaires.

Mais si la question de la Sarre peut se régler entre l'Allemagne et la France, si les accords conclus entre l'Allemagne et les Alliés sont ratifiés et s'ils entrent en vigueur, il se créera peut-être des autorités européennes dont les pouvoirs et les compétences s'élargiront et qui auront à traiter d'affaires qui nous intéressent aussi. Ce développement n'est en tout cas pas exclu. Et nous pourrions être amenés un jour, pour assurer la défense de nos intérêts, à aller plus loin, dans la voie de la collaboration, que jusqu'à présent. Nous n'en sommes d'ailleurs pas encore là et il est prématuré de se prononcer aujourd'hui sur des problèmes qui ne se poseront peut-être pas.

Pour le moment, je ne crois pas que nous devons envisager notre adhésion au Conseil de l'Europe, ni à la Communauté du charbon et de l'acier, mais nous ne devons pas perdre de vue que ce ne sont peut-être que des commencements et que la création d'une certaine communauté européenne par étapes successives n'est pas purement et simplement une utopie.

Je reviens à la neutralité, et je voudrais l'envisager sous d'autres aspects et rechercher ce qu'elle représente réellement encore dans la situation actuelle.

Dans les appréciations portées sur la neutralité de la Suisse, il faut distinguer:

Il y a d'abord notre propre jugement, qui n'est décisif que pour nous;

il y a l'opinion des autres, qui pour nous n'est pas décisive, mais qui, en fait, est beaucoup plus importante parce que c'est, en partie au moins, de cette opinion que dépendra la valeur réelle de la garantie que représente encore la neutralité pour la Suisse.

Parmi les autres, il faut naturellement distinguer entre ceux de l'Ouest et ceux de l'Est.

Chez les gens de l'Ouest, il y a sans doute toute une gamme d'opinions. La Suisse est considérée par tous comme appartenant au monde occidental, c'est-à-dire en fait du côté des Etats-Unis et de ses alliés, et à cet égard étant au même titre que le reste de l'Europe occidentale menacée par l'impérialisme russe et communiste. Ceux qui savent faire la distinction entre la neutralité morale et la neutralité notion politique et juridique, admettent la réalité de notre neutralité. Les autres, ceux qui simplifient les problèmes, auront tendance à la considérer comme apparente et formelle. Elle ne les gêne pas, parce qu'elle s'appuie sur une armée

dont la valeur n'est pas contestée. Elle sert même les intérêts militaires de l'Occident, ce qui explique les déclarations faites naguère par le Maréchal Montgomery et plus récemment par le Général Ridgway, selon lequel la neutralité suisse n'est pas désavantageuse à l'Occident.

A ces déclarations on pourrait opposer celles du Général de chars blindés allemand Leo Freiherr Geyr von Schweppenburg, qui, dans une brochure qu'il a publiée sur "Die Verteidigung des Westens", s'en prend à la neutralité suisse, qu'il considère comme un anachronisme et qui constituerait pour l'Europe une illusion coûteuse. Selon lui, la neutralité de la Suisse favorise l'Est.

L'opinion des chefs militaires alliés explique que les Etats-Unis soient prêts à nous fournir du matériel de guerre, comme à des alliés éventuels. Ce que nous gagnons du point de vue de la défense nationale en nous procurant du matériel de guerre aux Etats-Unis, nous le perdons peut-être du point de vue de la neutralité, puisque, du côté soviétique, la livraison de matériel de guerre par les Etats-Unis est interprétée - d'ailleurs à tort - comme signifiant une collaboration militaire entre les Etats-Unis et la Suisse.

Quoi qu'il en soit, on peut admettre, qu'approuvée ou non, notre neutralité est, d'une manière générale, reconnue

par les pays occidentaux et qu'elle sera respectée par eux.

Et maintenant la neutralité suisse vue par l'Est, en particulier par l'URSS, qui seule compte pour nous. Voici, pour commencer, deux opinions, je ne dirai pas personnelles, mais exprimées personnellement par deux diplomates soviétiques, dans le courant du mois d'août dernier.

L'une à Toronto, par un délégué russe à la Conférence de la Croix-Rouge à notre Ministre au Canada:

"Bei einer persönlichen Rücksprache mit dem russischen Delegierten nach der Plenarsitzung vom 5. August, an welcher ich mein Votum abgegeben habe, erklärte mir der russische Delegierte, dass Russland nie die Neutralität der Schweiz oder seiner Behörden in Frage gestellt habe. Unsere Neutralitätspolitik sei nach russischer Ansicht in jeder Beziehung anerkannt. Anders verhalte es sich in bezug auf das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, welches von der schweizerischen Regierung vollständig unabhängig sei. Dasselbe sei in russischen Augen eben keineswegs neutral und besitze, so wenig wie Herr Paul Ruegger, das Vertrauen des kommunistischen Blocks."

L'autre de ces opinions a été exprimée à Prague par l'Ambassadeur de l'URSS, Bogomolov, un homme fort intelligent et cultivé, à notre Chargé d'affaires:

"Botschafter Bogomolov zog hierauf eine interessante Parallele zwischen der Stellung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und der schweizerischen Neutralität. Er meinte, eine internationale humanitäre Institution könnte heute ebensowenig von den bestehenden West-Ost-Spannungen und Differenzen verschont bleiben wie die einzelnen Staaten. Aus diesem Grunde sei seiner Ansicht nach auch die schweizerische Neutralität problematisch geworden."

Ces déclarations, qui ne sont pas concordantes, - et d'ailleurs pas décisives, - sont intéressantes et symptomatiques et contiennent l'une et l'autre une part de vérité. Elles permettent de penser que les Russes raisonnent ainsi:

La Suisse - pas plus que tout autre pays - ne peut rester à l'écart des tensions nées du conflit Est-Ouest. On ne peut être "au milieu", "entre"; on est d'un côté ou de l'autre. La Suisse appartient au monde occidental - opposé au monde communiste: elle est engagée dans le conflit. Elle est donc contre nous. Mais puisqu'elle veut être neutre,

qu'elle reste à l'écart du Pacte de l'Atlantique, pourquoi la contredire officiellement ? Il y a tout bénéfice pour les ennemis de l'Europe occidentale à ce que celle-ci ne dispose pas d'une armée de plus. Officiellement, on paraît admettre notre neutralité; dans la presse et par la radio, on nous accuse d'y être infidèles, pour toutes sortes de raisons.

Je ne saurais passer sous silence les attaques violentes dirigées contre le Comité international de la Croix-Rouge soit à l'ONU par le délégué soviétique M. Malik, soit à la Conférence de la Croix-Rouge à Toronto, par les délégations des pays communistes, dans le but de justifier le refus de la Chine et de la Corée du Nord d'admettre une enquête impartiale sur la guerre bactériologique. Il ne peut échapper à personne que la neutralité suisse, qui couvre l'activité du Comité international de la Croix-Rouge, est atteinte, au moins indirectement, par ces attaques injustes.

Nous n'avons aucune illusion à nous faire. L'URSS ne nous considère pas comme un Etat neutre. Et, dans une guerre, elle se comportera à notre égard selon les besoins immédiats de sa stratégie et de sa politique. Elle ne respectera notre neutralité qu'aussi longtemps que celle-ci

servira ses intérêts.

Permanente et absolue, il faut constater que notre neutralité à cet égard est aussi précaire.

Nous avons actuellement à traiter une affaire très délicate du point de vue de la neutralité et qui nous causera sans doute encore des soucis. Il s'agit de la commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée. En décembre 1951, nous étions informés que le Général Ridgway, alors Commandant en chef des forces des Nations Unies en Corée, avait reçu pour instructions de proposer aux Sino-Coréens de faire contrôler l'armistice en Corée par des puissances impartiales. Les Etats-Unis se proposaient de confier cette mission à la Suisse, à la Suède et à la Norvège. Il était précisé qu'une demande officielle ne serait adressée aux pays en question que lorsque les négociateurs de Panmunjom auraient conclu un accord de principe. Le Gouvernement américain désirait savoir quelle réponse nous donnerions à une telle demande. Le Conseil fédéral prit alors une décision de principe affirmative, comme d'ailleurs la Suède et la Norvège.

En définitive, il fut décidé à Panmunjom qu'une commission de surveillance serait instituée et composée de

représentants de quatre pays, d'une part la Suisse et la Suède, choisies par le Commandant des forces des Nations Unies en Corée, d'autre part la Pologne et la Tchécoslovaquie, désignées par le Commandant sino-nord-coréen.

Au mois d'avril 1952, nous reçûmes une invitation du Département d'Etat, qui nous priait d'envoyer dans la capitale américaine un représentant de la commission prévue pour la Corée afin de prendre contact avec un porte-parole du Général Ridgway et de mettre au point les questions techniques. Le Département politique répondit qu'il considérerait cette proposition comme prématurée, tant que la Suisse n'avait pas été saisie d'une invitation officiellement formulée et officiellement acceptée. Il déclarait néanmoins qu'il ne voyait pas d'objections à ce que l'attaché militaire suisse à Washington participât à ces conversations. La réunion proposée par le Département d'Etat eut lieu à Washington en mai. Elle n'eut qu'un caractère d'information et n'engagea aucun des pays qui avaient été l'objet d'un sondage.

L'examen de la convention d'armistice du 28 avril 1952 et en particulier les clauses fixant le statut et les conditions dans lesquelles la commission neutre doit exercer son activité ont donné lieu à un échange de vues entre nous

et le Ministère des Affaires étrangères de Suède. En réalité, la commission neutre ne constitue pas un tout homogène, mais elle comporte deux groupes de représentants, des représentants de la Suisse et de la Suède, qui sont en quelque sorte les neutres des Nations Unies, et des représentants de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, qui sont les neutres des Chinois et des Coréens du Nord. En outre, les conditions dans lesquelles la commission pourra travailler sont extrêmement précaires. L'activité de la commission neutre risque d'être inefficace. La commission a été instituée plutôt à titre de symbole de la bonne volonté des parties à observer l'armistice.

Il est tout à fait clair que la position et l'attitude des représentants suisses et suédois seront très différentes de celles des représentants polonais et tchèques. Alors que les premiers seront impartiaux, les derniers se conformeront aux instructions qui leur seront données par leurs mandants. Dans les cas où il y aurait inobservation des conditions d'armistice par les Américains, les membres de la commission seront sans doute unanimes à la constater. Si des manquements ont été commis par les Sino-Coréens, seuls les Suisses et les Suédois les constateront. Nos représentants risquent donc

de se trouver dans une situation difficile, puisque tous les membres de la commission ne rempliront pas les conditions d'impartialité nécessaires. En outre, nous serons en présence d'une conception nouvelle de la neutralité, à laquelle nous ne pouvons guère souscrire, si l'on nous considère comme les neutres d'un des deux belligérants. Il est vrai que notre désignation a été agréée également par l'autre belligérant. Il est vraisemblable que nous ferons une démarche commune avec la Suède pour chercher à obtenir certaines précisions et pour formuler différentes conditions. Pour le moment, nous ne sommes d'ailleurs pas engagés, puisque nous n'avons pas été l'objet d'une démarche officielle. Il serait cependant difficile pour la Suisse de se dérober, malgré les inconvénients qu'entraînerait l'exécution de cette mission, dont le but est de contribuer à l'établissement de la paix en Extrême-Orient.

Une autre affaire - à mon avis la plus désagréable - est la nécessité dans laquelle nous nous trouvons d'acheter du matériel de guerre aux Etats-Unis, en particulier des chars d'assaut. En soi, du point de vue du droit de neutralité, rien ne s'y oppose: nous sommes obligés de nous adresser

à l'étranger pour nous procurer les armes que nous ne fabriquons pas nous-mêmes. Les engagements que nous avons dû prendre de ne pas réexporter ce matériel de guerre, de respecter les secrets de fabrication, sont normaux. Mais tout cela est accompagné d'une large publicité: des officiers supérieurs américains et des fonctionnaires du Ministère de la défense viennent en Suisse, assistent à des exercices, ~~visitent nos installations~~; une mission militaire suisse doit être envoyée aux Etats-Unis. Il semble - à tort d'ailleurs - qu'une véritable collaboration militaire s'est établie entre les deux pays, et cela d'autant que des personnalités et la presse américaines laissent clairement entendre que les Etats-Unis ont un intérêt à une défense nationale forte de la Suisse. Même des journaux bourgeois suisses d'ailleurs opposés en principe et pour des raisons militaires à l'achat de chars d'assaut (*National Zeitung*, *Basler Nachrichten*) écrivent que cet achat aux Etats-Unis est contraire à la neutralité. Cet ensemble de circonstances, largement exploité par la presse communiste suisse et étrangère, est de nature à éveiller des doutes sur la réalité et la sincérité de notre politique de neutralité.

On est, hélas, obligé de constater que la pratique de la neutralité devient de plus en plus difficile et se heurte à des obstacles que nous aurons de plus en plus de peine à surmonter.

Si j'ai repris une fois de plus devant vous le thème de la neutralité, si j'ai essayé d'analyser les avantages et les faiblesses de la politique de neutralité dans les temps actuels, ce n'est pas pour jeter dans votre esprit le doute sur la légitimité et la nécessité de cette politique. Je suis personnellement convaincu qu'il n'y en a pas d'autre possible pour la Suisse, mais que nous devons renoncer à certaines illusions et à certaines raisons que nous donnions et que nous nous donnions à nous-mêmes pour justifier la neutralité.

Ainsi, après les expériences faites pendant la dernière guerre, - et plus récemment dans la guerre de Corée, par le Comité international de la Croix-Rouge, - il est certain que l'activité humanitaire que permet la neutralité en cas de guerre ne présente pas d'intérêt pour les régimes communistes, qu'il s'agisse de l'aide aux prisonniers de guerre ou de la représentation d'intérêts étrangers. Est-ce qu'un jour même un pays comme l'URSS verra un avantage à ce

qu'il y ait un pays neutre dont on pourrait solliciter les services dans un conflit ? Cela paraît peu probable aujourd'hui, mais n'est pas exclu.

Affirmer dans l'état actuel de l'Europe, comme en 1815 et en 1920, que la neutralité suisse est dans l'intérêt de l'Europe ou dans l'intérêt de la paix me semblerait quelque peu présomptueux. Une telle affirmation supposait l'équilibre européen et le risque de conflits qui auraient opposé nos voisins. De même la Suisse gardienne des cols n'aurait plus la même valeur stratégique que dans une guerre purement européenne.

Le fondement juridique conventionnel de la neutralité: reconnaissance et garantie données par les Puissances signataires du Traité de Paris en 1815 et celles liées par la Déclaration de Londres de 1920 peut toujours être invoqué par nous. Mais il est fragile, et cela d'autant plus que ni l'URSS, qui a répudié les engagements assumés par l'ancien régime, ni les Etats-Unis ne sont liés par ces accords.

Ainsi, en définitive, notre neutralité doit s'appuyer essentiellement sur notre volonté séculaire, sur notre histoire et sur le désir que nous avons de sauvegarder notre indépendance.

En cas de guerre générale en Europe, il n'est pas possible de dire ce qu'il adviendra de notre neutralité, si elle sera respectée ou non.

Mais elle nous a rarement été aussi utile qu'aujourd'hui, dans une période de paix, ou plus exactement dans une période qui n'est pas une période de guerre. Elle nous permet de pratiquer une politique indépendante, de prévenir des pressions ou de résister à des pressions dont nous serions sans doute l'objet si nous n'avions la neutralité pour justifier notre attitude et, dans certains cas, notre abstention. A ce point de vue, elle garde toute sa valeur. Mais, et je reprends ici la formule tirée du message du Conseil fédéral de 1919 sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations, elle ne doit nous condamner ni à une politique d'indifférence ni à une attitude timorée. Elle ne nous autorise pas à fermer les yeux sur les dangers qui pèsent sur l'Europe et sur l'intérêt que nous avons à ce que les pays de l'Europe occidentale surmontent leurs difficultés et leurs faiblesses actuelles, à ce que l'Europe encore libre soit en mesure de résister à la menace russe et communiste. Et nous devons contribuer, dans la mesure où notre neutralité le permet, aux efforts qui

s'accomplissent pour opérer ce redressement, - en particulier sur le plan économique et social, - un redressement dont il n'y a pas de doute que dépend notre propre avenir. Je vais jusqu'à dire que, quand nos intérêts nationaux immédiats paraissent en opposition avec ceux de l'Europe, nous devons chercher le compromis qui tienne compte des uns et des autres. Ainsi, dans le cas du plan Schuman, je pense qu'il présente pour nous des inconvénients, mais que nous devons néanmoins souhaiter son succès plutôt que son échec, parce que son succès peut être d'un grand prix pour l'Europe.

Je vous ai de nouveau longuement parlé de la neutralité, vous disant beaucoup de choses que vous savez déjà, mais c'est un sujet qui pour nous doit rester toujours actuel. Et je serais heureux si ces quelques considérations pouvaient provoquer un débat dans lequel je vous prie de vous exprimer très librement, même et surtout pour combattre les idées que j'ai avancées.