

B.6302.0 ✓

noté

CONSEIL NATIONAL

18 mars 1953

Réponse aux interpellations de
M. EGGER, Conseiller national et de la
Commission des affaires étrangères du
Conseil national.

Il n'est pas aisé d'analyser la situation internationale, d'essayer de décrire l'état présent du monde. L'humanité est, en effet, engagée dans un complexe de luttes et de conflits, de portée générale, régionale ou locale, dont on ne voit guère de quelle manière pacifique et raisonnable il pourrait se dénouer. Ces conflits sont nés de causes diverses. Les uns sont dus à ce que les Alliés, vainqueurs dans la dernière guerre, n'ont pu se mettre d'accord pour créer un ordre mondial - ni européen - par la conclusion de traités de paix. Il en est résulté des situations artificielles, anormales, qui risquent d'être la source de nouveaux conflits. L'Allemagne, encore occupée, a deux gouvernements; l'Autriche libérée est toujours occupée; la Corée a été divisée en deux, ce qui a provoqué une guerre; il y a deux Chine, l'une continentale, l'autre réduite à une île. Il est vrai que les Alliés ont créé l'ONU et qu'il y a dans les dispositions de sa Charte tous les principes dont l'application permettrait d'établir un ordre pacifique. Mais ces principes ne sont pas respectés dans tous les pays ni par tous les gouvernements.

D'autres conflits opposent à des puissances européennes des peuples autrefois colonisés ou soumis à des protectorats, ou encore liés à ces puissances par des traités que ces peuples jugent incompatibles avec l'indépendance à laquelle ils aspirent. Ces



conflits se compliquent de luttes intérieures, qui mettent aux prises des partis, parfois soutenus ou encouragés de l'extérieur, plus ou moins d'accord entre eux contre l'étranger, mais divisés sur les problèmes intérieurs. Il en est ainsi surtout en Asie et en Afrique.

Mais l'état d'insécurité actuel s'explique essentiellement par la lutte qui s'est engagée sur presque tous les plans et sur tous les continents entre le communisme et les autres systèmes politiques et économiques. C'est un conflit idéologique qui oppose deux mondes, le monde communiste formé des gouvernements de différents pays, mais d'un parti homogène dont tous les membres, où et de quelque nationalité qu'ils soient, obéissent à une direction unique (la Yougoslavie seule fait exception). Sur le territoire d'autres pays, les partis communistes sont comme des enclaves et usent largement, pour exercer leur action, des libertés qu'ils rêvent de détruire.

Le monde non communiste est divers. Il n'est pas organisé suivant une seule doctrine politique et économique.

Dans chacun de ces mondes, il y a une des deux plus grandes puissances mondiales, qui chacune a ses alliés. Ce conflit idéologique a pris la forme d'une lutte concrète, qui se déroule entre les pays et aussi à l'intérieur des pays et qui, dans de vastes régions, - je pense surtout à l'Asie, - se confond avec d'autres luttes et les rend plus implacables. L'enjeu de ce conflit idéologique n'est pas la conquête de territoires, mais la structure et la forme de la société humaine.

Cette lutte a dégénéré en guerre ouverte en Corée et aussi en Indochine, où elle se double d'une guerre civile; ailleurs elle a pris la forme d'une guerre politique et diplomatique; ailleurs encore, c'est une lutte essentiellement verbale.

Quant à la position de l'Europe, elle est singulièrement différente de ce qu'elle était naguère. Pendant longtemps, l'Europe a été le centre de gravité de la politique internationale. Aujourd'hui, les grandes puissances européennes ont perdu une partie

importante de leurs positions dans les autres continents; d'autres positions sont contestées. Economiquement et financièrement, des pays autrefois riches et prospères ont été ruinés ou affaiblis. Actuellement, la plupart d'entre eux se sont redressés, même s'ils ont encore des difficultés à surmonter. Mais leur puissance militaire est restée inférieure à ce qu'elle devrait être normalement pour assurer une défense efficace en cas de nouvelle guerre.

D'autre part, certains problèmes essentiels pour l'établissement de la paix en Europe n'ont pas été résolus: celui de l'Allemagne, le traité de paix avec l'Autriche, la question de Trieste.

Enfin et surtout - et ici on voit réapparaître le conflit idéologique - une évolution s'est produite au cours des années d'après-guerre, qui a eu pour résultat une division de l'Europe, d'après les régimes politiques auxquels sont soumis les pays européens, et la formation de deux entités: l'Europe occidentale et l'Europe orientale.

Il n'est pas inutile de rappeler les principales étapes de cette évolution, qui explique la position dans laquelle se trouve aujourd'hui la Suisse et les problèmes devant lesquels elle est placée.

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 suivie de la conclusion de traités bilatéraux d'assistance mutuelle. Il y en a entre vingt et trente. Ces traités ont été signés entre 1943 et 1949. Ils 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.

Enfin la création du Kominform en 1947, peu après le refus de l'Union soviétique 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'exté-

rieur 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, où les communistes constituent un parti parmi d'autres. La mission et les buts du Kominform ont été exposés à Varsovie en septembre 1947, à une conférence d'information des représentants d'un certain nombre de partis communistes. Les déclarations les plus intéressantes faites alors et reproduites dans la presse sont celles qui soulignent que la lutte doit être engagée dans les autres pays de l'Europe en vue d'empêcher la pénétration et le renforcement de l'influence américaine et de coordonner, en outre, l'activité des partis communistes en Europe, de resserrer les contacts entre eux ainsi qu'entre les partis communistes nationaux et les masses populaires.

Sur le plan économique, les pays de l'Est européen ont également resserré leur collaboration par la création, en 1949, d'un Conseil d'assistance économique. Cet organisme, au contraire du Kominform, est gouvernemental. On a, jusqu'à présent, peu entendu parler de lui.

Ainsi, l'Europe communiste forme une unité, les relations entre les pays qui en font partie étant assurées par les gouvernements et par le parti, qui s'identifie à l'Etat, et sans que des parlements doivent être consultés ou qu'il y ait un contrôle de l'opinion publique.

En Europe occidentale, l'évolution a été très différente. 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 une fédération européenne. Sous la pression de ces mouvements, quelques gouvernements européens 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 le siège établi à Strasbourg.

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 d'un plan qui tendait à la reconstruction économique de l'Europe. A ce moment-là, la division du continent en deux n'était pas 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 la conséquence du plan Marshall, devint ainsi une entreprise limitée à l'Europe occidentale, comme l'Union européenne de paiements, qui en est issue.

Sur le plan économique encore a été créée en 1951 la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Le 9 septembre 1952, les ministres des affaires étrangères des six pays membres de cette Communauté se réunirent à Strasbourg, et décidèrent de confier à une assemblée spéciale, dite assemblée ad hoc, le soin d'élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne. Ce projet, rédigé en quelques mois, fut remis au Conseil des six ministres réunis à Strasbourg le 9 mars 1953. Il doit être examiné par les six gouvernements, puis ceux-ci le soumettront à la ratification de leurs parlements. Je ne veux pas entrer ici dans le détail de ce projet, mais relever simplement qu'il prévoit l'institution d'un parlement composé de deux Chambres, une Chambre des peuples élue au suffrage universel direct et un Sénat élu par les parlements nationaux, un Conseil exécutif européen qui assurera le gouvernement de la Communauté et sera formé d'un président élu par le Sénat et de membres nommés par le président. Celui-ci représentera la Communauté dans les relations internationales. Le projet adopte ainsi une forme de gouvernement qui se rapproche davantage du système américain que du système suis-

se. Il y aura en outre une autorité judiciaire et un Conseil des ministres nationaux qui doit harmoniser l'action du Conseil exécutif européen et celle des gouvernements responsables de la politique générale de leur pays, et sera formé d'un membre du Gouvernement de chaque Etat. Parmi les buts de la Communauté il est prévu que celle-ci doit assurer la coordination de la politique extérieure des Etats membres. Il est prévu encore que l'armée européenne doit être soumise à l'autorité politique d'un pouvoir civil européen émanant de la représentation populaire. Il est probable qu'un temps assez long s'écoulera jusqu'à ce que le projet de constitution européenne ait été approuvé par les parlements des Etats membres et puisse entrer en vigueur.

Sur le plan militaire, un traité fut conclu à Dunkerque en 1947 entre la France et la Grande-Bretagne. Puis l'année suivante ces deux pays signèrent avec la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg le pacte de Bruxelles, dont le but était de développer entre ces cinq pays des liens étroits d'ordre économique, social et culturel. Il constitue à la fois un traité de coopération, d'assistance mutuelle en cas d'agression et de conciliation.

En juin 1948, quelques mois après le coup d'Etat de Prague et le changement de régime en Tchécoslovaquie qui s'étaient produits en février, au moment du blocus de Berlin qui dura du 24 juin 1948 au 12 mai 1949, des négociations s'engagèrent à Washington entre les Etats-Unis et le Canada d'une part et d'autre part les signataires du Pacte de Bruxelles 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 son régime politique. L'Irlande refusait de se lier et la Suède affirmait une fois de plus sa neutralité. La Grèce et la Turquie adhèrent au Pacte, mais plus tard, en 1952. Ce pacte de 1949 a un caractère défensif. 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'un agresseur éventuel.

Le réarmement européen, conjointement avec le redressement économique du continent dévasté par la guerre, ne pouvait se faire sans une aide financière des Etats-Unis, ce 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.

Sur le plan militaire encore, un traité a été signé le 27 mai 1952, à Paris, par six pays: la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la République fédérale allemande, en vue d'instituer une communauté européenne de défense. Le but de ce traité est d'intégrer les éléments humains et matériels des forces militaires des pays participants au sein d'une organisation européenne supranationale. En pratique, il s'agit de faire participer l'Allemagne à la défense de l'Occident, de favoriser son entrée dans la communauté des nations occidentales et, enfin, de créer les conditions favorables à une intégration politique de l'Europe. Une étroite collaboration est prévue entre la Communauté européenne de défense et l'OTAN, c'est-à-dire l'organisation créée par le Pacte de l'Atlantique Nord. Ce traité n'a jusqu'à présent été ratifié par aucun de ses signataires. Cette ratification se heurte à une vive opposition, sur le plan parlementaire, en Allemagne et en France, mais surtout en France. La Grande-Bretagne n'a pas l'intention d'adhérer à la Communauté européenne de défense, mais désire vivement que le traité qui la crée soit ratifié.

La veille du jour où le traité instituant la Communauté européenne de défense a été signé, soit le 26 mai 1952, des accords contractuels entre l'Allemagne, d'une part, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, d'autre part, avaient été conclus à Bonn. Ces accords contractuels sont liés au traité sur la Communauté européenne de défense, et prendront force en même temps que

"ce dernier. Par ces accords contractuels, la République fédérale allemande obtiendra sinon son entière souveraineté tout au moins une plus grande indépendance en ce qui concerne ses affaires tant intérieures qu'extérieures."

d'occupation prendrait fin, le statut d'occupation serait annulé et la Haute Commission dissoute. Les troupes alliées stationnées sur le territoire de la République fédérale ne seraient pas retirées, mais leur tâche ne serait plus une tâche d'occupation. Elle consisterait à protéger le territoire.

Il y a donc actuellement en Europe occidentale des organisations qui fonctionnent:

sur le plan militaire l'OTAN; sur le plan politique le Conseil de l'Europe; sur le plan économique et financier l'Organisation européenne de coopération économique, l'Union européenne de paiements et la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Il y a en outre des projets d'organisations:

sur le plan militaire la Communauté européenne de défense; sur le plan politique la Communauté politique envisagée par un projet de constitution.

Il y a enfin des initiatives qui se développent mais dont l'aboutissement n'est pas encore certain.

Deux faits méritent d'être soulignés: l'un que ces organisations ne groupent pas les mêmes Etats. Seuls font partie de toutes la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. L'Allemagne occidentale ne fait pas partie de l'OTAN, mais de toutes les autres. La Suède, qui ne fait pas partie de l'OTAN ni de la Communauté européenne de défense, ni de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, est en revanche membre du Conseil de l'Europe. La Suisse fait partie seulement de l'Organisation européenne de coopération économique et de l'Union européenne de paiements.

L'autre fait à signaler est que certaines de ces organisations sont liées entre elles, voire même dépendantes l'une de l'autre: ainsi la Communauté européenne de défense sera liée à

l'OTAN. La Communauté européenne du charbon et de l'acier, si le traité sur la Communauté européenne de défense est ratifié et entre en vigueur, doit être plus ou moins liée à celle-ci sous l'autorité d'une communauté politique européenne. Cette énumération des institutions qui se sont créées ou sont en voie de création permet de se rendre compte combien l'Europe d'aujourd'hui est différente, non seulement de celle d'avant la dernière guerre; mais aussi de l'Europe de 1945.

Un monde divisé, une Europe coupée en deux. Cette situation peut-elle durer indéfiniment, tendra-t-elle à devenir une situation normale, ou comment évoluera-t-elle ?

Je voudrais me garder de toute prévision et me borner à émettre une opinion. Le conflit idéologique auquel j'ai fait allusion ne doit pas nécessairement conduire à la guerre et cela d'autant moins qu'il n'y a aucun problème, si grave soit-il, qui ne puisse être résolu pacifiquement. Mais ce conflit idéologique est un obstacle - et le plus grand obstacle - à l'établissement de la paix et d'un régime international stable. Aussi longtemps que la paix n'aura pas été établie, le risque de guerre subsiste et tout gouvernement conscient de ses responsabilités doit compter avec lui. Et un foyer de guerre, se greffant sur le conflit idéologique, ou si l'on préfère alimenté par ce conflit, soit dans des pays où les hostilités sont déjà engagées comme en Corée et en Indochine, soit dans des pays divisés par des luttes intérieures, ou encore où subsistent des vestiges du régime colonial, pourrait singulièrement et rapidement aggraver la situation. Quoi qu'il en soit, le conflit idéologique, lui, va vraisemblablement durer et le monde est sans doute installé pour longtemps dans la "guerre froide".

La position de la Suisse dans l'Europe d'aujourd'hui est très différente de ce qu'elle était autrefois, jusqu'à la dernière guerre. Notre pays était un des éléments de l'équilibre européen, celui-ci étant d'ailleurs assez précieusement assuré par un système d'alliances dans lequel nos voisins étaient engagés. Les pays euro-

péens avaient un intérêt direct à notre neutralité: c'est pourquoi en 1815 ils l'ont expressément reconnue et c'est ce qui nous a permis en 1920 de la faire confirmer dans le Pacte de la Société des Nations. La Suisse était placée au milieu des grandes puissances. Aujourd'hui il n'y a plus d'équilibre européen. Les pays qui nous entourent ne sont plus parmi les plus grandes puissances mondiales. Deux d'entre elles n'ont pas encore recouvré leur indépendance totale. Et la Suisse n'est pas située entre les deux Europe: celle de l'Est et celle de l'Ouest. Mais géographiquement et historiquement, elle fait partie de l'Europe de l'Ouest, à laquelle nous rattachent aussi nos institutions, et dans une large mesure nos relations économiques et culturelles.

La Suisse s'est toujours efforcée d'entretenir de bonnes relations avec les autres pays. Et aujourd'hui nous n'avons de difficultés graves avec aucun Etat. Le conflit idéologique qui divise le monde reste pour nous un conflit idéologique. Notre position à l'égard du communisme est connue. Nous pensons que chaque peuple doit avoir la liberté de choisir le régime qui lui convient et qu'il n'y a pas, pour l'ensemble des nations, un seul régime politique et économique valable. La nécessité où nous nous sommes trouvés de faire vivre en commun, sur un territoire exigu, de petites communautés différentes par la langue qu'elles parlent et par la religion qu'elles professent, a fait des Suisses un peuple aussi peu idéologue que possible. Notre pensée politique dominante est la tolérance, parce que nous considérons que le fanatisme religieux et idéologique, comme la passion nationaliste sont des obstacles à la paix entre les peuples et entre les hommes. C'est pourquoi nous sommes convaincus que la volonté d'expansion par tous les moyens du communisme, l'alternative qu'il pose et selon laquelle il n'y aurait, malgré la nécessité d'une coexistence momentanée, de choix pour les peuples qu'entre deux systèmes, le capitalisme et le communisme, celui-ci devant finir par détruire celui-là, - alternative qui ne correspond d'ailleurs pas à la réalité, - sont en fait, aujourd'hui, le principal obstacle au rétablissement de la paix.

Sur le plan national, nous considérons le communisme comme une doctrine qui peut être exposée et défendue dans les limites fixées par la constitution et par les lois. Ce que nous reprochons à ses adeptes, ce n'est pas de ne pas partager les opinions de l'immense majorité du peuple suisse, mais d'avoir en fait renoncé à être des citoyens suisses indépendants pour devenir les instruments aveugles d'une politique et d'une propagande étrangères, et de soutenir en toutes circonstances les intérêts de cette politique et de cette propagande, même quand ils sont en opposition avec l'indépendance, la sécurité et les intérêts de notre pays.

Il m'a paru nécessaire de donner ces quelques précisions pour conclure que, si nous préférons nos institutions à celles que le communisme nous propose et si nous sommes décidés à les défendre contre tout ce qui peut les menacer, nous entendons continuer à entretenir des relations honnêtes et loyales avec les gouvernements communistes, comme avec les autres: En définitive d'ailleurs ce sont avant tout les communistes de notre pays qui, en donnant une fausse image de la Suisse, en discréditant par les moyens les moins honorables son peuple, les autorités qui en sont issues et sa politique, s'efforcent de compromettre ces relations.

Mais le problème sans doute le plus difficile - et aussi le plus nouveau - pour la Suisse est celui de la position que nous avons et de l'attitude que nous devons prendre à l'égard de ce qu'on appelle l'intégration européenne.

Tout à l'heure, j'ai énuméré les institutions et les organisations qui se sont créées en Europe occidentale au cours de ces dernières années. Je voudrais relever ici que, parmi ces institutions, certaines poursuivent leur propre but, qui est un but technique, ainsi l'OECE et l'UEP, alors que d'autres sont considérées par leurs initiateurs comme des étapes vers un but plus lointain et plus élevé, qu'on appelle l'intégration européenne. Ce mot me paraît signifier une organisation de l'Europe qui fasse de notre continent une unité. L'intégration de l'Europe, si le mot est nouveau, est une idée ancienne. L'an dernier, notre ancien ministre à

Paris, M. Carl Burckhardt, a publié une étude sur le plan de Sully d'un ordre européen, élaboré au début du 17^e siècle par l'ancien ministre d'Henri IV. Au 18^e siècle, Jean-Jacques Rousseau, un Anglais, Jérémie Bentham, un Allemand, le célèbre philosophe Kant, envisageaient pour remédier à l'anarchie européenne la création d'un Etat collectif, d'une fédération européenne. Victor Hugo, au 19^e siècle, voyait déjà se former une république européenne fédérale et emploie aussi l'expression: Etats-Unis d'Europe. L'idée fut reprise entre les deux guerres par des mouvements ou par des hommes politiques comme Aristide Briand.

C'est en somme cette idée qu'aujourd'hui, sous la pression des circonstances, on cherche à réaliser sous la forme de l'intégration européenne.

Il y a plusieurs conceptions sur le mode de procéder à l'intégration de l'Europe. Les uns pensent que le problème le plus urgent est la création d'une autorité politique. D'autres estiment que l'intégration politique doit être précédée d'une intégration économique. Le Gouvernement des Pays-Bas a présenté à la Conférence des six ministres des affaires étrangères des pays membres de la Communauté européenne de défense, qui s'est tenue à Rome au mois de février, un projet tendant à poursuivre simultanément la réalisation de la Communauté européenne dans les domaines économique, politique et militaire et à créer à cet effet une Communauté économique européenne. Ce projet a été accepté en principe par les six ministres.

L'intégration européenne pourrait conduire, par étapes, soit à une Confédération européenne, soit à un Etat fédératif.

Il semble qu'on soit encore éloigné de ce but, mais il est possible que surtout si le traité sur la Communauté européenne de défense est ratifié, et si la question de la Sarre peut être réglée entre la France et l'Allemagne, l'intégration se poursuive assez rapidement, mais dans le cadre des six pays qui forment ce qu'on a appelé "la petite Europe", parmi lesquels il y a les trois plus grands Etats de l'Europe occidentale, qui sont aussi nos voisins.

Quels seraient les effets de cette intégration pour les autres pays européens, en particulier pour la Suisse ? Il n'est pas possible de le dire aujourd'hui. Mais nous devons nous rendre compte dès maintenant qu'il se passe quelque chose en Europe à quoi nous ne pouvons pas être indifférents et qui peut poser pour la Suisse des problèmes entièrement nouveaux.

De l'intégration européenne, il y a lieu de distinguer deux choses:

D'une part, l'alliance militaire qui s'est formée entre la majorité des pays européens, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Canada par la conclusion du Pacte de l'Atlantique Nord, en 1949; cette alliance, plus large que la Communauté européenne de défense, comprend en effet aussi des pays qui ne participent pas pour le moment à l'intégration européenne: la Grande-Bretagne, la Norvège, le Danemark, ^{l'Islande} le Portugal, la Grèce et la Turquie;

d'autre part, la collaboration ou la coopération européenne dans le domaine économique et financier. L'OECE et l'UEP sont deux institutions, d'ailleurs étroitement liées entre elles, qui assurent cette collaboration entre tous les pays de l'Europe occidentale, y compris la Grande-Bretagne, à l'exclusion de la seule Espagne.

Intégration et collaboration sont donc deux phénomènes différents et qui, jusqu'à présent, se sont développés indépendamment l'un de l'autre. Ce qui les distingue, c'est que l'intégration exige la création d'autorités supranationales, c'est-à-dire une renonciation des Etats intégrés à une partie de leur souveraineté, un abandon de compétences à l'autorité supranationale, tandis que la collaboration ne porte pas atteinte à la souveraineté et se manifeste dans des conventions qui lient tous les Etats qui les ont signées, mais sans les soumettre à un pouvoir supérieur et indépendant. Ainsi dans l'OECE chaque Etat n'est lié que par les décisions auxquelles il souscrit: une autorité supranationale ne peut lui imposer sa volonté. Mais on ne peut exclure qu'à un moment donné, et si l'intégration se poursuit et s'élargit, on ne cherche à inclure

en quelque sorte la collaboration dans l'intégration, ce qui pour la Suisse poserait aussi certains problèmes. Nous n'en sommes pas là.

Si les tendances à l'intégration de l'Europe sont avant tout l'affaire des Européens, elles intéressent aussi les deux grandes puissances mondiales, les USA et l'URSS, l'une dans un sens positif, l'autre dans un sens négatif, en fonction de leur stratégie politique générale.

Il y a un point sur lequel les deux puissances sont d'accord: c'est que les divisions entre les pays européens, leur incapacité de résoudre certains problèmes sont la cause de leur faiblesse et rendent l'Europe vulnérable. L'intérêt politique des USA, alliés de la majorité des pays européens, est de mettre fin à cette faiblesse, de fortifier leurs institutions actuelles, de leur permettre de retrouver leur prospérité. Les USA sont donc favorables à l'intégration européenne; ils y poussent et certains membres du Congrès vont jusqu'à vouloir subordonner la continuation de l'aide américaine à certains pays européens à des progrès dans la voie de l'intégration.

Inversement, l'URSS veut voir dans l'intégration européenne - et même dans la collaboration des pays européens entre eux et avec les USA - un instrument de la politique américaine.

Pour le Conseil fédéral, le problème de l'intégration européenne se présente non pas sous une forme générale et abstraite, mais sous la forme de questions concrètes. Le Conseil fédéral est appelé soit à prendre des décisions lui-même, par exemple, s'il se fait représenter à une conférence, soit à vous faire des propositions, ainsi lorsqu'il s'agit d'adhérer à une organisation nouvelle.

Les critères qu'il doit appliquer, qu'il a appliqués jusqu'à présent et dont il continuera à s'inspirer, sont ceux qui lui sont imposés par le statut de neutralité de la Suisse et par les devoirs qui en découlent.

La neutralité reste, en effet, le fondement de notre politique extérieure. Nous pouvons aujourd'hui encore considérer qu'el-

le est un moyen efficace de sauvegarder notre indépendance. Elle est l'expression de notre volonté de ne pas recourir à la guerre pour le règlement de conflits internationaux. Nous savons qu'il y a un risque, en cas de guerre, c'est que la neutralité ne soit pas respectée par l'un ou l'autre des belligérants. Nous cherchons à réduire ce risque, en ayant une défense nationale aussi forte que nos moyens nous le permettent.

La neutralité est liée à la guerre. Les devoirs qu'elle nous impose sont essentiellement d'ordre politique et militaire. Elle nous interdit de participer à une alliance ou de prendre des engagements politiques qui pourraient nous entraîner dans un conflit armé.

Mais la neutralité ne permet pas de résoudre tous les problèmes. Elle ne peut pas nous protéger contre tous les risques et tous les dangers qui peuvent nous menacer. Neutralité ne signifie pas isolement, - si ce n'est sur le plan militaire, - ni passivité dans la vie internationale. Il y a de larges champs d'action qu'elle ne couvre pas et qui sont ouverts à la collaboration pacifique avec les autres pays.

Sans doute, la collaboration internationale, aujourd'hui, n'est pas universelle. Sur le plan européen, en particulier, si l'on fait abstraction de la Commission économique pour l'Europe, à Genève, et de quelques autres organisations techniques, elle est limitée aux pays occidentaux. Nous ne pouvons collaborer qu'avec les pays avec lesquels cette collaboration est possible.

La presse communiste de notre pays s'oppose avec la violence que l'on sait à toutes les tentatives de collaboration européenne. Elle prétend que ces tentatives sont des manifestations de l'impérialisme des USA, qui chercheraient à dominer l'Europe et à préparer avec les pays européens une guerre contre l'URSS et ses alliés. L'OECE, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le Conseil de l'Europe seraient autant d'instruments de cet impérialisme, et la Suisse, en participant à certaines de ces organisations, se placerait dans le camp des fauteurs de guerre et compromettrait

son indépendance. Le Conseil fédéral ferait une double politique. Tout en proclamant son attachement à la neutralité, il entraînerait de plus en plus la Suisse dans le camp de l'impérialisme. Vaut-il la peine de relever tout cela ? Si je le fais, c'est parce que cela me donne l'occasion d'affirmer ici que le Conseil fédéral n'a pris et ne prendra aucun engagement, ni direct ni indirect, qui pourrait entraîner la Suisse hors de la voie qu'elle s'est tracée et qui est celle d'une stricte neutralité politique et militaire, et qu'il n'a aucune intention de modifier cette politique. Nous devons d'ailleurs rendre aux pays avec lesquels nous collaborons dans le cadre de l'OECE cette justice que, même s'il leur arrive parfois de ne pas comprendre notre politique, ils considèrent la neutralité de la Suisse comme un fait dont jusqu'à présent ils ont tenu compte.

De ces considérations générales, je voudrais passer maintenant aux problèmes concrets, devant lesquels le Conseil fédéral a été placé, et rappeler la manière dont il les a résolus ou dont il a l'intention de les résoudre.

Depuis le 26 octobre 1948, la Suisse est membre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) avec dix-sept autres pays européens, y compris le territoire libre de Trieste. Si nous n'avions pas participé dès le début à cette organisation, nous aurions dû sans doute y adhérer plus tard, dans de moins bonnes conditions. L'utilité - on pourrait dire la nécessité - de cette institution ne peut plus être contestée. Pour notre pays, elle a eu l'avantage de faire tomber les discriminations dont nous étions l'objet dans le domaine des échanges, du fait que le franc suisse est une monnaie forte. Elle a, d'une manière plus générale, mis fin dans une large mesure aux restrictions apportées par plusieurs pays à l'importation de marchandises étrangères.

Il faut relever toutefois que la politique suivie par l'Organisation en matière de libération des échanges intra-européens traverse une crise; sans une action énergique pour surmonter les difficultés actuelles, il est à craindre que la portée de la libération des échanges européens ne se trouve sensiblement réduite à bref

délai et que cette réduction provoque même un retour à des pratiques commerciales bilatérales analogues à celles que l'Organisation s'est efforcée d'éliminer depuis sa création. Jusqu'à la fin de 1951, la libération des échanges avait fait des progrès réguliers. Elle avait rencontré des difficultés et marqué des reculs, mais ces obstacles avaient été surmontés sans qu'il fût nécessaire de recourir indûment aux restrictions quantitatives. Pourtant les mesures restrictives prises par le Royaume-Uni en novembre 1951 et en mars 1952, et celles qu'a imposées la France en février 1952 ont constitué un sérieux échec pour la politique de l'Organisation. Néanmoins, presque tous les pays membres ont continué à étendre les mesures de libération et, au début de 1953, la plupart d'entre eux avaient libéré au moins 75 % de leurs échanges. En fait, le pourcentage moyen de libération auquel est parvenu l'ensemble des pays membres (y compris le Royaume-Uni et la France) est supérieur, en mars 1953, à ce qu'il était en octobre 1951 avant la mise en vigueur des restrictions britanniques. C'est là un résultat appréciable qui fait honneur au travail accompli par l'Organisation. Mais il est à craindre que cette situation ne puisse malheureusement se maintenir longtemps encore.

Une des préoccupations actuelles dominantes de l'OECE est de régler le problème du déficit en dollars, ce qui ne pourrait se faire sans la collaboration des Etats-Unis et sans que ceux-ci pratiquent une politique d'importation plus libérale et plus stable en abaissant leurs barrières douanières plutôt que de songer à les élever comme le recommandent certains membres du Congrès.

L'Union européenne de paiements, créée par l'OECE en 1950, a fait ses preuves, comme celle-ci. Ce printemps, le Conseil fédéral aura à se prononcer sur sa prorogation pour une nouvelle période d'une année, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1954.

Dans d'autres domaines, des initiatives ont été prises et la Suisse a été invitée à se faire représenter à des conférences préparatoires.

Ainsi dans le domaine agricole, le Gouvernement français

avait pris en 1951 l'initiative de convoquer une conférence chargée d'envisager, sur la base d'un plan dont l'auteur était M. Pflimlin, Ministre de l'agriculture, la création d'une organisation commune des principaux marchés agricoles en Europe. L'organisation de marchés uniques pour certains produits devrait permettre d'obtenir une production plus rationnelle de ces produits et de réaliser une réduction progressive de leurs prix de revient. Cette organisation supposerait la création d'un organisme supranational analogue à la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Une réunion préparatoire eut lieu en mars 1952, qui donna l'occasion aux différents pays invités de se prononcer d'ores et déjà sur le principe d'une haute autorité. La délégation suisse déclara que notre pays ne pourrait adhérer à un organisme qui aurait les compétences et présenterait le caractère d'une autorité supranationale.

Un groupe de travail fut chargé de préparer la conférence. Celle-ci s'est ouverte le 16 mars à Paris. Le Conseil fédéral, sur préavis donné par les administrations et les milieux économiques intéressés, notamment l'Union suisse des paysans, a décidé de se faire représenter à cette conférence. Il estime, en effet, que la Suisse ne peut rester à l'écart d'une réunion où seront débattus des problèmes d'une grande importance pour notre pays, en particulier pour notre agriculture. Parmi les produits pour lesquels la création d'un marché unique est envisagée il y a les céréales, les fruits, les légumes, le bétail et la viande, les produits laitiers, le bois. Notre participation à la conférence qui se tient à Paris ne préjuge en rien l'attitude que la Suisse prendra à l'égard d'une Communauté agricole si celle-ci devait se créer.

Dans un autre domaine, celui de la santé publique, le Gouvernement français a proposé aux Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la Suisse, le 6 octobre 1952, la création d'une Communauté européenne de la santé. Cette nouvelle institution devrait être organisée sur le modèle de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Sa mission serait de contribuer au bien-être physi-

que et moral des populations des Etats participants par la mise en commun des industries pharmaceutiques, de la fabrication du matériel médico-chirurgical et par l'organisation d'un marché commun des médicaments et la centralisation des recherches scientifiques. Le Conseil fédéral a été invité par le Gouvernement français à participer à une réunion préparatoire qui s'est tenue les 12 et 13 décembre 1952 à Paris.

En vue d'examiner l'attitude que la Suisse devait prendre à l'égard de cette initiative, le Département politique convoqua une conférence qui réunit les représentants des milieux suisses officiels et privés intéressés au problème. A la suite de cette conférence, le Conseil fédéral décida que la Suisse devait être présente à Paris les 12 et 13 décembre, mais jugea opportun de formuler d'emblée des réserves dans la réponse qu'il donna au Gouvernement français le 5 décembre. Dans cette réponse, le Conseil fédéral exprima des doutes quant à l'opportunité de la création, dans le domaine de la santé, d'une institution détenant les compétences et présentant le caractère d'une autorité supranationale. Il demanda en outre qu'une décision sur le principe de la constitution d'une communauté européenne de la santé ne soit pas prise avant que l'on ait examiné si les tâches qui incomberaient à une telle organisation ne pouvaient pas être confiées à des institutions déjà existantes, notamment au Comité régional européen de l'Organisation mondiale de la santé et, dans la mesure où ces tâches auraient un aspect économique, à l'OECE. A la réunion préparatoire de Paris, quinze Etats s'étaient fait représenter. La discussion générale s'est limitée à des questions de procédure et le principe même de la création d'une nouvelle communauté fut laissé ouvert. La décision fut simplement prise que le projet élaboré par le Gouvernement français serait tout d'abord soumis à une conférence d'experts dont on ne sait pas encore quand elle se réunira. Ici encore, il n'y a pas lieu de prendre de décision pour le moment.

Dans le domaine des transports, différentes initiatives ont été prises au cours de ces derniers mois. L'OECE a convoqué pour

le 18 mars à Paris une conférence internationale sur les transports intérieurs européens, à laquelle le Conseil fédéral se fera représenter. Cette importante conférence cherchera les moyens de mieux utiliser le système de transports existants et de le développer de façon rationnelle.

D'autre part, en octobre 1952, le Ministre français des travaux publics, des transports et du tourisme invita les ministres des transports de plusieurs pays d'Europe, dont la Suisse, à se réunir pour étudier un certain nombre de problèmes concrets posés par l'évolution des transports ferroviaires, routiers et fluviaux. Le chef du Département fédéral des postes et des chemins de fer participait à cette conférence, qui s'est tenue à Paris du 29 au 31 janvier dernier.

Enfin, le Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe, à Genève, poursuit ses travaux.

Les différentes discussions internationales qui ont lieu dans le domaine des transports portent principalement sur la question de savoir s'il serait possible d'instituer - et dans quelles conditions - un organisme international central chargé de coordonner les réseaux de transport ferroviaires et routiers des pays de l'Europe. A cet égard, le point de vue du Conseil fédéral, qui semble d'ailleurs partagé par plusieurs autres gouvernements, est que la création d'un nouvel organisme ne paraît pas répondre à une nécessité et que la coordination des transports devrait pouvoir être assurée par les organismes existants. Nous sommes, en effet, préoccupés par la tendance actuelle à multiplier les institutions internationales. Nous craignons qu'elle ne provoque une confusion susceptible de nuire à la collaboration internationale.

Sur un plan tout à fait différent et sans aucune relation avec l'intégration européenne, la Suisse s'est intéressée au projet de construire un laboratoire européen de recherche nucléaire. Vous avez été renseignés sur cette entreprise par le message du Conseil fédéral du 4 avril 1952. Une convention actuellement en discussion sera probablement signée au mois de juillet prochain. Elle

sera soumise à l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral est d'avis que la décision de celle-ci doit être soumise au referendum facultatif. Cette affaire nous intéresse à un double titre, parce que nous devrions participer à la construction du laboratoire et surtout parce que celui-ci devrait être édifié sur le territoire de la Confédération. Vous savez qu'une initiative a été lancée dans le canton de Genève contre la construction de ce laboratoire sur territoire genevois. D'après les informations qui nous ont été données, cette initiative sera soumise prochainement au Grand Conseil et fera l'objet d'une votation populaire probablement avant l'été.

Je traiterai pour terminer la question de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. C'est la plus actuelle et celle qui présente le plus d'aspects pratiques pour notre pays.

L'année dernière, j'ai eu l'occasion de vous exposer, en réponse à une interpellation, ce qu'était cette Communauté, quels buts elle se proposait d'atteindre et les effets qui pourraient en résulter pour notre pays. Depuis lors, le traité la créant est entré en vigueur, le 25 juillet 1952. L'ouverture du marché commun pour le charbon, le minerai et la ferraille a eu lieu le 10 février 1953, celle du marché commun pour l'acier est fixée au 1er mai prochain. Ainsi, les territoires des six pays membres de la Communauté formeront une zone préférentielle, à l'intérieur de laquelle les droits de douane et les restrictions quantitatives, ainsi que les autres entraves à la libre circulation du charbon, du minerai, de la ferraille et de l'acier seront abolis. Les organes de la Communauté ont été constitués, en particulier la Haute Autorité, qui est l'organe dirigeant.

Le 75 % des importations de la Suisse en charbon et en produits sidérurgiques provient des six pays membres de la Communauté. L'institution de celle-ci pose pour la Suisse quatre problèmes essentiels.

Le premier est celui de la renonciation, pour les produits visés par le traité, à l'application de la clause de la nation

la plus favorisée consacrée par ses accords bilatéraux avec chacun des six pays membres. La Haute Autorité a obtenu les dérogations nécessaires à la clause de la nation la plus favorisée dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (appelé le GATT). Mais, comme la Suisse n'est pas liée par cet accord, les décisions prises n'ont pas d'effet pour elle. Les six Gouvernements des Etats membres nous ont demandé, par note du 2 février 1953, de renoncer à cette clause. Nous avons répondu en date du 13 février que nous étions d'accord de suspendre l'application de la clause jusqu'à ce que nous ayons pu négocier avec la Haute Autorité sur les trois autres problèmes qui nous intéressent. Pour le moment, l'application de la clause est suspendue. La question de fond fera sans doute l'objet de négociations plus tard.

La deuxième question est celle de notre approvisionnement en charbon et en acier en période de pénurie. La Suisse désirerait obtenir la garantie qu'elle recevra des quantités de charbon et de produits sidérurgiques correspondant aux courants normaux de ses achats en provenance des pays membres de la Communauté. Si l'ensemble des disponibilités ne permettait pas de couvrir la totalité des besoins traditionnels, nous aimerions que les allocations accordées à la Suisse ne soient pas proportionnellement inférieures à celles des pays membres de la Communauté. D'ailleurs, les pays tiers conservent la possibilité de négocier avec chacun des six Etats des accords de commerce contenant des dispositions relatives aux produits visés par le traité instituant la Communauté. Ces accords devront toutefois être soumis par les Etats membres à la Haute Autorité, qui, selon les circonstances, peut suggérer des modifications. Ainsi, malgré l'existence de la Communauté, nous pouvons continuer à

négocier avec les Etats membres en ce qui concerne nos importations de charbon et de produits sidérurgiques. C'est en cas de pénurie seulement que nous pourrions avoir des difficultés.

La troisième question se rapporte aux prix à payer par les acheteurs suisses de charbon et de produits sidérurgiques. Nous voudrions avoir l'assurance que les prix que devront payer les acheteurs suisses ne seront pas plus élevés que ceux pratiqués à l'intérieur du marché commun. Il ne semble pas, d'après les informations qui nous ont été données, que la Communauté ait l'intention de pratiquer des doubles prix. Elle en aurait néanmoins la possibilité.

Enfin, le quatrième point qui nous préoccupe concerne les transports. D'un côté la Haute Autorité pourrait prendre en matière de transports des dispositions qui se heurteraient, en ce qui concerne la navigation sur le Rhin, aux principes de base de la Convention de Mannheim de 1868. La Suisse a toujours défendu le point de vue de la liberté de la navigation consacré par cette convention. La Commission centrale du Rhin, dont nous faisons partie avec les autres Etats riverains, a institué un comité spécial d'experts chargé d'examiner les points sur lesquels il pourrait y avoir contradiction entre le statut de la Communauté et l'Acte de Mannheim. D'un autre côté, nous craignons que l'application de tarifs internationaux dégressifs sur le territoire des pays membres de la Communauté, pour le transport de charbon et de produits sidérurgiques, n'ait une influence sur le transit de ces marchandises à travers notre pays. Cette question est actuellement à l'étude auprès des services fédéraux intéressés.

On voit ainsi que la création de la Communauté peut avoir pour notre pays des conséquences importantes. Les problèmes qui nous préoccupent devront faire l'objet de négociations. Nous ne savons pas encore quand celles-ci s'engageront. Mais il était indispensable de nous assurer une représentation permanente auprès de la Haute Autorité. C'est pourquoi le Conseil fédéral, d'ailleurs après avoir renseigné l'automne dernier les Commissions des affaires étrangères et avoir négocié avec la Haute Autorité elle-même, a pris la

décision d'accréditer auprès de cette dernière une délégation permanente qui, tout au moins au début, aura un caractère itinérant. Il n'est donc pas nécessaire que déjà maintenant nous ayons un représentant permanent établi à Luxembourg.

La tâche de la délégation sera de discuter avec la Haute Autorité tous les problèmes intéressant les relations entre la Suisse et la Communauté, qui sont des relations économiques.

Les interpellateurs voudraient savoir quelles sont, pour la Suisse, les conséquences politiques, économiques et financières des tendances à l'intégration de l'Europe et en particulier de la création et du fonctionnement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Il n'est malheureusement pas possible de répondre à cette question d'une manière précise. Je n'ai pu qu'exposer une situation, la position de la Suisse devant certains problèmes, la politique suivie jusqu'à présent par le Conseil fédéral avec votre approbation, et qu'il entend continuer à suivre.

Tout est actuellement en mouvement dans le monde, et en particulier en Europe. Tant que durera la guerre froide, il ne sera guère possible de faire des prévisions à longue échéance et les gouvernements devront agir sur des hypothèses plus que sur des certitudes. Les risques auxquels la Suisse est exposée ne sont pas différents de ceux qui pèsent aujourd'hui à peu près sur tous les pays et qui découlent d'une situation générale qui ne tend pas à s'améliorer. Ce serait d'ailleurs une erreur de penser que, parce qu'une paix précaire a été assurée à l'Europe au cours de ces dernières années, la tension internationale s'est atténuée. Je serais plutôt enclin à penser le contraire. Nous ne devons donc pas relâcher notre effort dans le domaine de notre défense nationale.

Il n'est pas possible de prévoir si les tendances à l'intégration de l'Europe s'accentueront, ni à quelles réalisations concrètes elles aboutiront. Pour le moment, je le répète, il semble que l'intégration se poursuivra surtout entre les six pays de la "petite Europe" et sur le plan économique avant de s'élargir et

de s'étendre au domaine politique. Aucune pression n'a été exercée sur la Suisse et nous gardons notre liberté de décision. Mais il n'y a guère de doute que chaque progrès qui serait accompli dans la voie de l'intégration posera pour nous des problèmes et nous mettra peut-être devant des décisions à prendre. L'intégration de l'Europe aura pour nous surtout des conséquences économiques, comme nous le voyons aujourd'hui par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, comme nous le constaterions demain s'il se constituait une Communauté agricole.

Mais le Conseil fédéral ne pense pas qu'à cause de cela, à cause des difficultés nouvelles que nous aurons probablement à surmonter, il y ait des raisons de modifier la politique que nous avons suivie jusqu'à présent et qui est inspirée d'une longue tradition, à laquelle le peuple suisse est attaché parce qu'elle lui a permis de sauvegarder son indépendance.

Ce qu'il nous faut souhaiter au-dessus de toute chose ardemment, c'est qu'en dépit de tout ce qui aujourd'hui paraît s'y opposer, la sagesse et la modération finissent par l'emporter sur la passion et le fanatisme et qu'une paix réelle et durable puisse s'établir. En attendant, nous persévérons dans la voie que nous avons choisie et que nous a tracée notre histoire, avec la conviction que notre neutralité n'est pas un péché contre l'Europe et que la collaboration telle que nous la concevons et la pratiquons à l'égard de tous les pays avec lesquels elle est possible n'est pas un péché contre la neutralité.
