

Continuité d'une politique étrangère

Messieurs les Présidents,

Je ne saurais, aujourd'hui, rien dire que vous ne connaissiez pour l'avoir vécu. Tout au plus pourrai-je tenter de mettre en perspective cette période de l'histoire de notre pays pendant laquelle, ministres des affaires étrangères au sein d'un gouvernement collégial, vous avez inspiré, élaboré notre politique extérieure et conduit notre diplomatie. L'entreprise mérite qu'on s'y engage, ne serait-ce que pour réveiller la conscience de la longue durée dans des sociétés occidentales qui, de plus en plus, se laissent prendre par l'immédiat.

Ce qui frappe l'observateur de ces 33 années de gouvernement, c'est le contraste entre l'agitation du monde secoué par des transformations révolutionnaires, dont nous sommes encore incapables d'évaluer les conséquences, et la continuité de la politique extérieure de la Confédération helvétique.

Lorsqu'ils sortent de la période de guerre, d'une guerre qu'ils ont subie sans y participer, les Suisses éprouvent à la fois un sentiment de soulagement et d'inquiétude. Ils peuvent, eux aussi, reprendre leur souffle et faire des plans à long terme. Mais ils constatent que l'isolement dans

lequel ils ont été contraints de vivre, repliés en hérissons, ne se laisse pas briser du jour au lendemain. Les autres, ceux qui ont souffert de la guerre, qui comptent leurs morts, leurs invalides, qui, contemplant les ruines et les dettes accumulées, évaluent l'effort de reconstruction, ne sont pas dans les meilleures dispositions à l'égard de ces marginaux que sont les neutres, suspects d'avoir profité de la guerre et de vouloir participer aux bénéfices de la paix. Ils ont d'autres problèmes à résoudre que ceux qui leur sont soumis par le gouvernement d'un petit Etat. Et certains d'entre eux estiment même qu'ils ont des comptes à régler, que le neutre doit être soumis à une procédure d'enquête avant d'être réadmis dans la communauté des nations.

Les circonstances vont donc faire de la réinsertion de la Suisse dans le système international le premier objectif de notre politique étrangère. La Suisse, chacun le sait, ne peut vivre que dans une Europe et un monde aux frontières ouvertes. C'est un impératif géographique. Et son histoire démontre que sa neutralité est essentiellement un moyen de concilier, au sein d'une Confédération d'Etats, la diversité et l'unité par un réajustement continuellement renouvelé du rapport des forces internes. La neutralité est la condition à remplir pour pouvoir conduire une politique d'ouverture, la politique dont vous, Messieurs les Présidents, avez assuré le développement.

Cette politique, dans l'immédiat après-guerre, sera

marquée par le souci de transparence et la réaffirmation de la solidarité.

La transparence est la condition de la crédibilité. Il importe de dissiper l'ambiguïté que certains ont cru déceler dans le comportement des Suisses à l'égard des puissances de l'Axe, de mettre en évidence l'intransigeance d'un peuple quasi unanime dans son refus de composer avec le Troisième Reich, d'expliquer les principes qui ont présidé à la conduite de la politique économique d'une nation luttant, elle aussi, pour son existence, de libérer notre politique étrangère de l'hypothèque que fait peser sur elle l'absence de relations diplomatiques avec l'Union soviétique.

La solidarité, quant à elle, s'impose non pas tant comme légitimation d'un droit à l'existence par la charité à l'égard des autres, mais bien plutôt comme l'expression, la mieux adaptée aux circonstances, d'exprimer notre volonté de participation. Les populations des pays qui nous entourent ont tout d'abord besoin d'une aide matérielle. Cette action humanitaire s'inscrit dans une tradition séculaire. Elle ne sera donc pas l'expression de l'émotion d'un moment mais sera poursuivie et développée à travers des engagements successifs et des débats publics au cours desquels se définira progressivement une politique humanitaire conçue comme un axe de la politique extérieure de la Suisse et perçue comme un des devoirs, une des obligations de l'Etat neutre beaucoup plus que comme un instrument.

L'effort principal, soulignons-le aujourd'hui à Genève - sera concentré sur les oeuvres de Croix-Rouge, et très particulièrement sur le soutien au développement de l'action, toujours plus considérable et d'importance décisive pour l'humanisation des relations entre les nations, du Comité international de la Croix-Rouge. Appui financier, ¹⁾ mais aussi moral, qui a été manifesté non pas seulement dans des discours, dans des messages ou par la présidence, que deux d'entre vous ont assumée, des conférences diplomatiques de 1949 et de 1974-1977, mais par l'expression, toujours discrète et respectueuse de l'indépendance de cette institution, d'un intérêt fondé sur la conscience de la convergence des missions de la Suisse neutre et du CICR. Convergence si évidente qu'on ne peut que vous rendre hommage d'avoir su toujours résister à la tentation, à laquelle d'autres gouvernements auraient pu céder, de chercher à imposer une politique. Et le CICR vous doit également un témoignage de reconnaissance pour la confiance que vous lui avez accordée en toutes circonstances, démontrant ainsi une sensibilité particulière à la nature des risques que comporte toute politique humanitaire.

Le CICR cependant ne prétend pas à un monopole. La Suisse est peuplée d'institutions caritatives auxquelles vous

1) Sous la forme régulièrement augmentées d'avances transformées en contributions ordinaires ou subventions et dons extraordinaires. Cf. Messages du Conseil fédéral des 8 septembre 1971 et 27 mai 1981.

avez donné votre soutien, dont vous avez encouragé les initiatives et même suscité la création: tel cet organisme mis en place, après de longs débats, pour l'envoi d'équipes de secours aux personnes frappées par des catastrophes et qui, depuis quelques années, intervient efficacement à travers le monde.

La politique d'ouverture réaffirmée avec fermeté dès la fin de la guerre va, comme il est naturel, s'exprimer tout d'abord dans le cadre européen et poser immédiatement des problèmes relativement nouveaux. Il ne s'agit plus seulement, comme cela avait été le cas au lendemain de la première guerre mondiale, de rétablir les communications et les échanges avec les pays voisins - opération qui, du fait de la désintégration momentanée de l'Allemagne et de l'Autriche soulève des questions d'une extrême complexité - mais il faut encore définir notre position et notre démarche à l'égard de la grande entreprise, qui s'amorce, de la restructuration économique et politique de l'Europe. Les projets qui s'élaborent, et dont certains révèlent de grandes ambitions, la conception simpliste et attrayante d'un système mondial constitué par de grands ensembles continentaux dans lesquels les Etats-nations viendraient à se fondre, la conviction largement répandue que le monde entre dans une nouvelle époque historique, une ère atomique, signifient autant de menaces pour l'existence même de la Suisse.

La neutralité n'est plus seulement suspecte, elle est taxée d'anachronique. Or, à cette opinion projetée de l'étranger, les Suisses ne sont pas toujours insensibles: le moment n'est-il pas venu, pour eux comme pour les autres Européens, d'un réexamen fondamental?

Cette attitude cependant reflète plus une inquiétude confuse qu'un impératif moral et intellectuel. Car l'Europe dont on parle n'est alors qu'à l'état de projets mal définis auxquels seules les circonstances pourront donner une forme.

On sait comment la rupture de la Grande Alliance et la guerre couverte qui s'ensuit contribueront à orienter le cours des choses et à concrétiser le choix offert à la Suisse: choix de société sans abandon du statut de neutralité. L'adhésion à l'OECE n'impliquera aucun engagement dans une alliance politique; elle s'accompagne d'ailleurs d'un rappel, à l'intention de l'Union soviétique, de notre conception d'une politique de neutralité fondée non pas sur le régionalisme, mais sur l'universalisme.

C'est en fonction de ce choix de société, qui réserve l'engagement de l'Etat, que la Suisse parcourra la route qui lui permettra de renforcer sans à-coup sa coopération avec les pays appartenant à l'Europe: ouverte toujours à la collaboration économique, scientifique, technique, soucieuse également de souligner l'accord sur les valeurs communes aux sociétés occidentales, mais prudente face à toute démarche qui pourrait l'engager dans l'engre-

nage d'un processus d'intégration et limiter sa liberté de conduire sa politique de neutralité selon la conception qu'elle en a. Pas d'obstacles non surmontables à l'adhésion à l'OCDE au terme d'une négociation minutieuse. A l'égard du Conseil de l'Europe on procédera par étapes, passant d'une coopération dans des domaines considérés comme non politiques à l'envoi, en 1958, d'une délégation de parlementaires à titre d'observateurs, pour devenir participants de plein droit en 1963, lorsqu'il sera devenu évident que le Conseil de l'Europe reste un forum, sans "compétence pour prendre des décisions obligatoires". ¹⁾ Il ne peut être question, en revanche, d'adhérer à la Communauté économique européenne. Aussi La Suisse restera-t-elle sagement - malgré le départ de la Grande-Bretagne - à l'intérieur de l'AELE, tout en négociant avec les Etats membres de la CEE l'accord de 1972 qui concilie de manière remarquable les intérêts des parties contractantes.

La prudence de la démarche à travers laquelle s'affirme dans la clarté - et souvent avec vigueur - le choix de société, n'entraîne cependant pas de rupture avec l'Europe socialiste. Et c'est presque naturellement que, dès 1969, la Suisse participe de manière active aux négocia-

1) C'est ce que précise le Conseiller fédéral F.T.Wahlen lors d'une conférence qu'il donne le 27 juin 1964 à Lausanne. "La Suisse devant l'avenir. Indépendance et engagement", publié par Rencontres Suisses, p. 26.

tions qui vont préparer la conférence d'Helsinki où ses représentants assumeront le rôle de l'intermédiaire neutre, en prenant soin de maintenir, au sein même du groupe des neutres, ce qu'on pourrait appeler le profil helvétique.

Il se trouve ainsi que la Suisse, menacée en 1945 par le double risque de l'isolement alpin et de l'absorption dans un grand ensemble, vit aujourd'hui dans une Europe à son échelle et qui l'accepte telle qu'elle se veut. Une Europe fondée sur la coopération entre des États, si difficile qu'en soit la mise en oeuvre, une Europe qui redécouvre la nécessité de sauvegarder les diversités culturelles, celles des régions.

Autre thème majeur de la politique extérieure de la Suisse: la coopération avec les pays en voie de développement. L'identification du problème prendra du temps et la mobilisation de l'opinion sera relativement lente, de telle façon que l'engagement de la Suisse restera longtemps marginal. Il se précisera et s'élargira en fonction de la progression du processus de décolonisation et ne se dégagera qu'avec peine du geste caritatif pour s'inscrire dans sa dimension politique, comme une obligation imposée par la considération de l'intérêt national. Le rôle joué par les hommes qui se succéderont à la tête du Département politique sera ici encore décisif. Dès 1950, dans l'année qui suit la diffusion

du Point IV du message du président Truman et l'adoption du Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies, le gouvernement fédéral annonce sa participation à l'aide multilatérale, ouvre un crédit pour des activités d'aide bilatérale et met sur pied, sitôt après, une commission de coordination pour l'assistance technique.

En 1956, après Bandoeng, nouvelle étape caractérisée par l'éveil de l'opinion aux problèmes de ce qu'on appelle le tiers monde et l'insertion progressive de la coopération au développement dans les objectifs à long terme de la Confédération. On ne se contente pas d'augmenter les crédits. On met au point les instruments nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique placée désormais sous la responsabilité du Département politique et confiée à un délégué du Conseil fédéral à la coopération technique.

La coopération avec les pays du tiers monde occupe dès lors une place de premier plan dans la politique suisse: "Il n'est pas de problème plus important que celui posé par les conditions matérielles insuffisantes dans lesquelles vit la majorité des hommes...", déclare le Conseil fédéral dans son message du 5 mai 1961. Trois ans plus tard, le Conseiller fédéral F.T. Wahlen parle de "la tâche qui est vraiment la plus importante de notre siècle, l'aide aux pays en voie de développement". ¹⁾ Le rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pen-

1) Discours du 27 juin 1964, loc.cit., p.32.

dant la législation 1968-1971 souligne que l'assistance technique n'est pas seulement un "impératif" de la solidarité internationale. "L'intégration européenne étant encore inachevée, dit-il, le renforcement des positions suisses dans ces régions - dont le potentiel économique est encore loin d'être mis en valeur - revêt une importance particulière. 1)

C'est l'intérêt de la Suisse qui est ainsi mis en évidence et qui le sera de plus en plus au fur et à mesure que le tiers monde s'organise, gagne en influence, précise ses revendications auxquelles la crise de 1973, qui révèle à l'Occident la modification intervenue dans les rapports de forces entre les continents, donne du poids. Avec l'ouverture du grand débat sur le Nouvel ordre économique international, aucun doute n'est plus possible: la coopération au développement relève de la politique étrangère.

Messieurs les Présidents, c'est bien ce que vous n'avez cessé de dire. Mais vous savez, mieux que personne, les obstacles qu'il a fallu, et qu'il faut encore, surmonter pour faire admettre que notre politique à l'égard du tiers monde doit concilier l'exigence de solidarité et la promotion de notre intérêt à long terme. Cette tâche difficile d'information et de formation d'une opinion agitée par des motivations, et parfois des idéologies, contradictoires, d'une opinion qu'il s'agit d'ouvrir à une vision de l'interdépendance mondiale, vous l'avez assumée l'un après l'autre, con-

1) Rapport cité du 15 mai 1968, p.25.

scients que, comme le disait le Conseiller fédéral Pierre Graber en 1974, "notre action en direction du tiers monde n'est crédible que si elle s'inscrit dans la durée et dans la continuité de l'effort". 1)

Cet effort a donné des résultats qui se mesurent non pas seulement à travers des statistiques, mais plus encore par l'affirmation de la présence de la Suisse dans le monde. Dans un monde à son échelle où, comme en Europe, le processus de modernisation a stimulé la recherche de l'identité culturelle et démontré du même coup que l'avenir n'appartient pas forcément aux grands empires unitaires, mais bien plutôt à des formes d'organisations politiques fondées sur l'acceptation de la diversité.

Celui qui, cherchant aujourd'hui à comprendre ce qui s'est passé depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, compare les perspectives qui s'ouvraient à la Suisse en 1945 et celles qu'elle peut entrevoir aujourd'hui, constatera sans doute la permanence d'un état de confusion. Nous ne savons pas où nous allons. Les menaces sur notre avenir sont toujours aussi graves. Mais nos chances sont plus grandes parce que nous avons appris à vivre entre la paix et la guerre et que nous recommençons à comprendre ce que les Confédérés appelaient "la malice des temps".

1) Discours prononcé le 27 avril 1974 au 50ème anniversaire du Rotary Club Suisse à Zurich.

Cette malice des temps les Confédérés y ont fait face en bâtissant un système de sécurité collective qui, nous le constatons sept siècles plus tard, fut une réussite historique. Or, cette réussite a incité, en 1920, la Confédération à s'engager dans l'aventure de la Société des Nations. Faut-il tenter à nouveau l'expérience? La question se pose impérativement dans l'immédiat après-guerre. Elle fait l'objet d'un examen approfondi et plus complet même que celui auquel on avait procédé en 1918. La conclusion des travaux de la commission d'experts ne sera pas négative. Refusant le dilemme: adhésion inconditionnelle (sans réserve explicite du statut de neutralité) ou abstention, elle opte pour l'ouverture à une participation aux conditions de la neutralité. Le Conseil fédéral en déduira des directives qui ont gouverné jusqu'à nos jours la politique de la Suisse à l'égard de l'ONU:

- " 1) Suivre attentivement le travail qui se fait aux Nations Unies.
- 2) "Demander l'accession de la Suisse à la Cour internationale de Justice et aux organismes techniques.
- 3) "Faciliter aux Nations Unies leur installation sur le sol de la Suisse."

Tout historien de la politique étrangère de la Confédération qui aura pris la peine de lire les messages successifs du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies, sur son adhésion aux organismes dits

techniques, ou encore sur les dispositions à prendre pour faciliter l'installation des Nations Unies sur territoire suisse, et à Genève par conséquent; tout lecteur attentif de vos déclarations, de vos discours, Messieurs les Présidents, ne pourra que noter les progrès réguliers dans la démarche tendant à insérer la Suisse dans le système des Nations Unies et qu'en marquer les étapes. La conviction, affirmée par un gouvernement helvétique soutenu par le parlement aussi bien que par l'opinion, de l'obligation que notre statut de neutralité nous impose de ne pas nous laisser enfermer dans quelque système régional, mais au contraire d'universaliser nos rapports internationaux, nous a conduit logiquement à intensifier notre coopération avec une institution qui se veut universelle.

Car il est apparu, avec le passage du temps, que la distinction entre organisme technique et organisme politique est arbitraire, que toutes les formes de coopération entre Etats s'insèrent dans un contexte politique et que, de plus, le statut de neutralité ne constitue pas un obstacle à une participation aux activités qui se déroulent à l'intérieur du système des Nations Unies, à la condition cependant de pratiquer une politique de neutralité cohérente.

C'est pourquoi il faut bien se rendre à l'évidence: si la Suisse demande d'adhérer aux organismes dits techniques en pleine connaissance du rôle politique qu'ils jouent, c'est bien parce que cela correspond à son intérêt.

Si les réponses à ses démarches ont été jusqu'ici positives, c'est qu'on apprécie sa contribution et qu'on ne considère pas son statut de neutralité comme un obstacle à sa participation.

Ainsi la Suisse n'est plus seulement - et depuis des années - l'hôte des Nations Unies, un centre d'accueil, mais un participant à part quasi entière. L'évolution qui s'est produite au sein de l'ONU dans les esprits et dans les méthodes, les expériences accumulées depuis 1945, ont contribué à rendre possible une coopération. L'organisation des Nations Unies n'apparaît plus aujourd'hui comme un système de puissances strictement hiérarchisé où le petit Etat risque l'écrasement, mais comme un groupement d'institutions qui nous sont devenues assez familières pour que nous sachions comment y faire valoir nos intérêts. Et l'expérience de plus de trente années nous a démontré l'importance croissante que revêt la diplomatie multilatérale, indépendamment des responsabilités assumées par les secrétariats internationaux. En fait, le débat qui s'engage en Suisse ne représente qu'une étape dans la longue marche vers l'ONU commencée en 1946. Ici encore la continuité de notre politique étrangère est évidente.

Cela ne signifie pas pour autant que la diplomatie helvétique se soit laissée enfermer dans les organisations internationales. Un regard sur le réseau de nos relations diplomatiques révèle au contraire un souci évident de main-

tenir et de développer les rapports bilatéraux. La Suisse affirma sa présence dans le monde entier et non pas seulement pour y défendre ses intérêts, pour y conduire une bataille économique d'importance vitale, mais pour fournir la preuve, chaque fois que les circonstances l'exigent, qu'un petit Etat neutre peut être utile, qu'il peut rendre des services, assumer de bons offices. Il n'est en fait plus nécessaire de s'interroger sur ce que devrait être une neutralité "active". La démonstration en a été faite dès la première escarmouche de la "drôle de paix".

L'historien, dont la mission première est de reconstituer aussi correctement que possible ce qui arriva et de situer l'évènement dans le temps afin de dégager des tendances et des perspectives, ne peut pas s'empêcher de chercher une explication aux phénomènes qu'il a observés.

J'ai insisté, avec preuves à l'appui, sur la continuité de notre politique étrangère. Mais aussi sur sa cohérence. La référence permanente à notre statut de neutralité perpétuelle, si elle nous ancre dans l'histoire, nous incite également à adapter notre comportement à la vision que nous avons du long terme. Condition de la cohérence nationale, le statut de neutralité est le point d'appui d'une stratégie dont l'objectif est la survie d'une Confédération d'Etats ouverts au monde. Critère pour toute décision

concernant notre politique de neutralité, il a canalisé notre pragmatisme congénital en nous obligeant à calculer chacune des initiatives qu'imposait l'adaptation à un monde en changement.

Si cette continuité a pu être assurée, continuité d'autant plus remarquable que, comme je vien de le souligner, elle s'affirme à travers des initiatives dans une politique dynamique, c'est à vous, Messieurs les Présidents, que la Suisse le doit; et c'est bien la raison du juste hommage qui vous est rendu. Mais, si importante et décisive que soit la part que vous avez prise dans l'élaboration de notre politique étrangère, si apparente que soit votre inspiration, il n'en est pas moins certain que vous avez conduit les affaires dans un cadre institutionnel et politique qui, lui aussi, joue un rôle essentiel dans la décision. Vous avez disposé de collaborateurs d'une réelle distinction et très au courant des affaires du monde, de ces grands commis sur qui repose en particulier l'articulation de la politique gouvernementale. Vous avez travaillé en accord étroit avec vos collègues les chefs du Département de l'Economie publique et avec la Division du Commerce. Et il est évident que notre système collégial a, lui aussi, contribué à assurer la continuité dans l'orientation de notre politique.

Nous devrions sans doute pousser plus loin l'investigation du fonctionnement de notre Confédération d'Etats, de ce microcosme qui a fourni la preuve de sa

capacité d'absorber le choc du futur, de ce que, suivant Jakob Burckhardt, on serait tenté d'appeler une "machine savante". Nous devrions montrer la manière dont, à chacune des étapes le parlement a réagi et pourquoi, dans quel délai, il a donné son accord aux politiques proposées. Nous devrions analyser comment la communication s'est faite entre le gouvernement et l'opinion et avec quels résultats. Car il est certain que, pour réussir ce que vous avez entrepris, il fallait plus qu'une majorité, presque un consensus.

Peut-être trouverons-nous l'explication que nous cherchons des raisons pour lesquelles le peuple suisse vous a suivis dans la réalisation d'un dessein politique ambitieux par l'analyse du caractère national défini par Jakob Burckhardt comme un "passé additionné". Mais nous pouvons aussi relire cette admirable conférence donnée par Karl Meyer, et publiée dans sa traduction française en 1952, sur La Suisse, Etat polyglotte. L'historien zurichois y évoque les causes qui unissent les "quatre peuples linguistiques de la Confédération...en une seule volonté politique vis-à-vis de l'étranger: les maximes politiques et culturelles de la Confédération moderne, sa politique de paix et de neutralité, l'idée particulière qu'elle se fait de la nation et sa conception supranationale de la culture." ¹⁾

Et Karl Meyer, après avoir rappelé que "de grandes nations culturelles comme la Grèce de l'Antiquité, l'Italie de la

1) "La Suisse, Etat polyglotte", La Baconnière, Neuchâtel, 1952, p. 39.

Renaissance, l'Allemagne des années 1800, si elles ont atteint les sommets de l'histoire universelle"...y sont parvenues" "...non pas malgré mais en raison de leur pluralité politique et de leur structure composée de différents Etats", ajoute ceci qui nous concerne: "Puisque nous savons ainsi que toutes les nations ont vécu en commun l'âge de leur jeunesse, cette connaissance nous incite, nous Confédérés, à travailler non seulement à assouplir les frontières linguistiques à l'intérieur de notre pays, mais à combler les fossés qui séparent de nos jours les peuples du monde." 1)

C'est encore ce que dit Fritz Ernst lorsque, après avoir opposé les deux types d'hommes que représentent Amiel et Pestalozzi, il écrit: "La Suisse a formé un autre type d'homme, bien enraciné dans son moi et résolu en même temps à entrer dans un dialogue fructueux avec le monde de l'heure." ("...mit der jeweiligen Weltstunde in ein fruchtbares Zwiegespräch zu treten.") 2)

La neutralité, pour les Suisses, n'est pas repli sur soi. C'est bien ce que vous avez démontré, Messieurs les Présidents. Et c'est pourquoi la Suisse qui, en 1945, semblait n'avoir plus qu'un passé, la Suisse considérée avec dérision comme "un musée à ciel ouvert", a aujourd'hui, si elle le veut, un avenir. Et cela essentiellement grâce au fédéralisme, compris comme une méthode plus encore que comme une philosophie.

Jacques Freymond

1) Ibidem, pp. 46 et 48.

2) Fritz Ernst, "Die Schweiz als Geistige Mittlerin", Zurich, 1932, p. 186.