La politique étrangère de la Suisse en 1963

Autor(en): **Keller, Pierre**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **4 (1964)**

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170705

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA SUISSE EN 1963

par

Pierre KELLER

Dans un discours prononcé le 16 avril 1963 à la réunion de l'Union interparlementaire à Lausanne, le conseiller fédéral Wahlen définissait ainsi la position internationale de notre pays: « ... la Suisse s'est trouvée dans le cas assez exceptionnel de pouvoir concilier deux finalités souvent contradictoires. La réalisation de ses aspirations nationales n'a eu à entrer en conflit ni avec les intérêts de ses voisins, ni avec ceux de la communauté internationale. On peut soutenir, au contraire, qu'au cours des derniers siècles sa politique étrangère, tout en se conformant aux nécessités propres du pays, n'a jamais causé de préjudice à l'équilibre politique de l'Europe ou au reste du monde. Ce n'est pas là un effet du hasard, mais bien le résultat d'une politique consciemment choisie qui a trouvé naguère son expression dans la formule *neutralité et solidarité...* » Et il ajoutait: « Concilier les notions apparemment opposées de neutralité et solidarité, voilà ce qui incombe à la politique de neutralité. »

Par cette déclaration, le chef de notre diplomatie relevait une fois de plus les deux aspects complémentaires, mais étroitement liés de notre politique étrangère telle qu'elle a évolué notamment depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Si les débats suscités par notre demande d'association à la Communauté économique européenne ont mis en évidence l'attachement profond de la Suisse à sa neutralité en tant que partie intégrante de sa structure fédéraliste et démocratique, ils ont également fait ressortir son désir de collaborer de plus en plus activement avec d'autres pays, que ce soit sur le plan européen ou universel, pour la réalisation d'objectifs communs. Cette solidarité au sens large du terme ne se manifeste d'ailleurs pas seulement par une volonté de coopération sur le plan économique, social ou technique — une telle coopération nous est dictée par l'interdépendance croissante entre Etats — ou par une participation à des œuvres de caractère humanitaire, si utile soit-elle. Sur le plan politique également, la Suisse ne cherche pas à se cantonner dans un abstentionnisme qui méconnaît les aspirations des autres membres de la communauté internationale; en vertu de son statut de neutralité permanente et dans la mesure compatible avec celui-ci, elle est prête à contribuer à une meilleure entente entre Etats et au maintien de la paix.

C'est dans ce cadre qu'il convient de placer l'adhésion de notre pays au Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau.

L'adhésion de la Suisse au Traité de Moscou

Après de longues négociations sur le désarmement, sans résultats apparents, les représentants des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la Russie soviétique paraphaient le 25 juillet 1963 un traité sur l'interdiction de certains types d'essais nucléaires. Celui-ci était signé le 5 août par les ministres des Affaires étrangères de ces trois puissances. Ses dispositions principales peuvent se résumer comme suit: après avoir proclamé leur but d'arriver rapidement à un accord sur le désarmement général et complet, sous contrôle international, et d'obtenir l'arrêt de tous les essais d'armes nucléaires, les parties s'engagent à interdire, empêcher ou s'abstenir de réaliser toutes explosions expérimentales d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique ou sous l'eau. L'article 3 du Traité prévoit qu'il serait ouvert à la signature de tous les Etats.

Malgré sa portée limitée, la conclusion de ce traité fut généralement interprétée comme un signe de détente dans les relations Est-Ouest, qui pouvait être le prélude à d'autres accords. A l'exception de la France, qui avait manifesté son intention de poursuivre ses expériences nucléaires, de la Chine populaire et de quelques autres pays, il fut très vite évident qu'une majorité d'Etats adhérerait à cette convention.

La question d'une participation de la Suisse au Traité de Moscou pouvait être envisagée sous divers aspects. D'une part, notre pays n'avait pas l'intention de procéder à des essais d'armes nucléaires. D'autre part, certaines dispositions du Traité lui paraissaient critiquables, telles que par exemple l'absence de tout contrôle, d'une procédure d'arbitrage pour les différends qui pourraient surgir, ou encore la possibilité d'amender le Traité à la majorité des signataires pourvu que les modifications soient approuvées par les trois « parties originaires ». Tout en ne dissimulant pas les imperfections de l'accord, le Conseil fédéral estima cependant que la Suisse ne pouvait pas refuser d'y souscrire. Du point de vue du droit de la neutralité rien ne s'opposait à une participation de notre pays. La politique de neutralité elle-même ne pouvait être mise en cause du fait de l'abstention de l'une ou de l'autre des grandes puissances. En outre, notre pays avait un intérêt manifeste à mettre un terme à la contamination de l'air et de l'eau par la radio-activité. Mais surtout, une adhésion de la Suisse devait être interprétée comme une expression de son intérêt pour tout effort tendant à diminuer les risques de conflit et à favoriser une détente dans les relations internationales. Une abstention de notre part aurait été mal comprise à l'étranger. Il s'agissait par conséquent avant tout d'un geste de portée symbolique, et le Conseil fédéral d'invoquer à cet égard l'exemple de la signature par la Suisse du Traité de renonciation à la guerre du 27 août 1928 (connu sous le nom de Pacte Briand-Kellogg) qui aurait également pu être considéré sans objet, étant donné qu'en vertu de son statut de neutralité la Suisse ne saurait avoir recours à une guerre offensive. Le Conseil fédéral souligna toutefois qu'une adhésion de la Suisse au Traité de Moscou ne restreignait en aucune manière sa liberté d'action au cas où elle envisagerait d'acquérir des armes atomiques pour son armée.

Le Conseil fédéral se décida donc à répondre par l'affirmative aux requêtes qui lui étaient parvenues des trois Etats signataires. Le 28 août, la Suisse adhérait au Traité sous réserve de ratification. Les Chambres fédérales approuvaient cette décision à de très fortes majorités lors de leur session de décembre, appuyées en cela par une grande partie de l'opinion publique.

La Suisse et l'intégration européenne

En Europe, les efforts pour arriver à une entente entre la Communauté économique européenne et l'Association européenne de libre-échange ont marqué un temps d'arrêt, à la suite de l'échec en début d'année des pourparlers en vue de l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun. Ce répit fut accueilli non sans un certain soulagement dans les milieux suisses qui s'étaient rendu compte des difficultés qu'il y aurait à trouver une solution satisfaisant à la fois les membres de la Communauté et tenant compte de la situation particulière de notre pays. Si la demande d'association de la Suisse à la C.E.E. n'a pas été formellement retirée, on ne s'attend toutefois pas à une reprise des pourparlers dans un avenir proche. Le problème crucial de nos relations avec la C.E.E., et plus généralement de la place de notre pays dans une Europe qui tend à s'unir, reste donc entièrement posé; cela est d'autant plus regrettable que sur le plan économique la discrimination à l'égard des pays non membres du Marché commun s'accentue au fur et à mesure que celui-ci poursuit l'application de son programme, alors que sur le plan politique, il est vrai, la réalisation des objectifs de la Communauté s'avère plus difficile.

Dans ces circonstances, la politique de la Suisse a visé d'une part à consolider l'A.E.L.E. et d'autre part à préparer les négociations tarifaires prévues pour 1964 dans le cadre du G.A.T.T. (« Kennedy Round »). A sa réunion de Lisbonne en mai, le Conseil des ministres de l'A.E.L.E. avança la date prévue pour l'élimination totale des droits de douane et des restrictions quantitatives à fin 1966. Il prit des mesures pour encourager les échanges agricoles, et décida de créer un Comité de développement dont la tâche serait de faciliter la coopération économique et financière en faveur des Etats membres moins avancés dans leur développement économique. Quant aux négociations du G.A.T.T., qui seules dans la situation actuelle semblent pouvoir mener à une réduction généralisée de la discrimination tarifaire en Europe, la Suisse a défendu, lors de la réunion préparatoire des ministres du Commerce, des solutions favorisant l'utilisation maximum des pouvoirs de réduction tarifaire conférés au gouvernement des Etats-Unis par le Congrès. A cet égard, tout en reconnaissant le problème des « disparités tarifaires » soulevé par les membres de la C.E.E., la délégation suisse s'est efforcée de trouver un compromis qui en limite l'application à un nombre restreint de cas, afin de ne pas réduire d'emblée l'envergure des concessions tarifaires qui peuvent être envisagées.

Enfin, la Suisse a pris pour la première fois en mai sa place au sein du Conseil de l'Europe en tant que membre de plein droit. Ses représentants ont participé aussi bien aux débats du Conseil des ministres et de l'Assemblée consultative qu'aux travaux des divers comités d'experts. Notre pays a eu l'occasion de faire connaître dans ce forum son point de vue de pays neutre en matière d'intégration européenne.

La Suisse et les pays du tiers monde

En ce qui concerne nos relations avec les pays du tiers monde, il y a lieu de signaler la conclusion de traités de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec le Cameroun, le Liberia et le Niger, dans le cadre de l'initiative prise il y a quelques années par le Conseil fédéral. Ces accords, qui devront être approuvés par les Chambres fédérales, sont établis sur la base du projet type qui avait été

préparé par le Département politique fédéral. D'autre part, des accords de commerce, de protection des investissements, et de coopération technique ont été conclus également avec le Cameroun, et avec le Togo. Deux accords couvrant ces mêmes domaines ont été signés avec le Ruanda. Enfin, un traité d'amitié et de commerce, contenant notamment une clause sur la protection des investissements, a été signé avec le Liberia. Mentionnons en outre que le Conseil fédéral a été autorisé par les Chambres fédérales à conclure avec d'autres pays des traités relatifs à la protection et l'encouragement des investissements de capitaux. Cette délégation de compétence pour la conclusion d'accords types, complète celle qui avait déjà été accordée au Conseil fédéral dans le domaine de la coopération technique et scientifique.

L'année 1963 vit également un nouvel essor de la *coopération technique* avec les pays en voie de développement, et l'élaboration progressive d'une doctrine sur le rôle que la Suisse peut, et doit jouer à cet égard [1]. Cet effort accru nous est dicté non seulement par un désir d'aider ces pays à surmonter leurs difficultés actuelles, et par la réalisation des dangers que présente le fossé croissant entre le niveau de vie des Etats industrialisés et celui des Etats moins avancés sur le plan économique et technique, mais aussi par la conscience que notre pays, en tant que petit Etat neutre et sans passé colonial, est particulièrement bien placé pour prendre part, dans la mesure de ses moyens, à cette entreprise commune d'entraide. Si, au cours des années précédentes, l'assistance technique de la Suisse a surtout été accordée par l'entremise d'organisations internationales — nous participons activement au Programme élargi d'assistance technique et au Fonds spécial des Nations Unies, ou aux activités de leurs organisations spécialisées — l'accent est dorénavant placé dans une plus grande mesure sur *l'aide bilatérale*. Celle-ci permet en effet de nous faire mieux connaître par les pays avec lesquels nous sommes amenés à coopérer et contribue de ce fait à nouer des relations plus étroites avec eux. Par la même occasion, vu les ressources limitées dont nous disposons et afin d'assurer une utilisation efficace de notre aide, il a été nécessaire d'établir des priorités, de prévoir des « centres de gravité » ou se concentrera une partie de nos efforts, et de réévaluer constamment les moyens engagés à la lumière des objectifs à atteindre.

La multiplicité des tâches à accomplir et la diversité des conditions dans lesquelles s'exerce la coopération technique excluent d'emblée toute rigidité dans le choix et l'exécution des programmes d'assistance. A cet égard, il convient d'ailleurs de souligner que la Confédération accorde une part importante de son aide bilatérale sous forme de contribution à des organismes non officiels dont l'action reflète l'initiative et le dévouement de groupements privés; dans ce cas, le Département politique fédéral et la Commission de la coopération technique assurent la coordination et la liaison nécessaires. Pour ses propres projets, la Confédération s'est efforcée de concentrer son action d'une part sur des secteurs où la Suisse, en raison de sa structure économique et politique, a une contribution propre à offrir, et d'autre part sur des projets dont la réalisation mènera à une élévation rapide du niveau de vie de la population locale. Ainsi, dans l'Etat indien du Kérala, la Confédération a élaboré, d'entente avec les autorités du pays et en collaboration avec

---

[1] *Cf.* la déclaration du conseiller fédéral WAHLEN au Conseil national, le 18 juin 1963, en réponse au postulat Vontobel et à l'interpellation Conzett. Voir aussi A. LINDT, « Les relations avec les jeunes Etats », *Annuaire de la Nouvelle Société helvétique*, 1963 (édition internationale).

elles, un programme de développement agricole d'une région montagnarde portant sur une période de plusieurs années. Afin de ne pas disperser son aide et de lui assurer la continuité nécessaire, elle a cherché à mettre sur pied des projets combinés d'une certaine durée, comportant à la fois l'envoi d'experts, d'équipement, la formation de personnel et le cas échéant un appui financier: le projet d'assistance au Ruanda en est un exemple; d'autres sont à l'étude. En ce qui concerne les bourses, une grande souplesse reste indispensable, mais là aussi afin de s'assurer que notre action atteigne son but on s'est efforcé de grouper les boursiers dans des cours spéciaux, et on a introduit le système des bourses sur place, qui évite un déracinement des titulaires. Enfin, des voyages d'études en Suisse de ressortissants de divers pays en voie de développement ont également été organisés.

Un des aspects nouveaux de la coopération technique mérite une mention à part, celui de la création, à titre expérimental, d'un groupe de jeunes *volontaires suisses pour le développement*. Il s'agit d'une idée qui a été lancée pour permettre d'une part à des jeunes de notre pays n'ayant pas la formation suffisante pour être qualifiés d'experts de participer à l'œuvre de coopération technique, et d'autre part de poursuivre cette activité, non pas seulement sur le plan officiel, mais sur celui, tout aussi important, des relations humaines. Au printemps de cette année, après divers cours préparatoires, 21 jeunes Suisses ont quitté notre pays pour la Tunisie, le Cameroun et le Dahomey pour y exercer leur profession. Ils travailleront avec la population de ces pays et partageront ses conditions de vie. Si l'expérience s'avère être un succès, elle pourra être poursuivie.

Dans le cadre du crédit de 60 millions de francs accordé en juin 1961 par les Chambres fédérales pour une période de trois ans, la Suisse a contribué au cours de l'année écoulée pour 11,2 millions de francs aux divers programmes des Nations Unies ou de leurs organisations spécialisées; elle a accueilli sous leurs auspices 149 boursiers et mis à leur disposition 76 experts suisses. En outre, un certain nombre de boursiers ont été formés en Suisse aux frais d'Etats tiers (« Third Country Training Programme »). Les dépenses dans le domaine de la coopération technique bilatérale s'élevèrent à 12 millions de francs, dont 5 millions environ représentant une participation à l'œuvre d'organisations privées suisses. Dans les limites de son propre programme, notre pays a accueilli plus de 200 nouveaux boursiers, et accordé 31 bourses de formation sur place. A cela s'ajoutent les bourses universitaires accordées à des ressortissants de pays en voie de développement par le Département de l'intérieur. Divers cours spéciaux ont été organisés. De plus, 49 experts ont été chargés de missions bilatérales individuelles, et 13 experts furent engagés dans le cadre des projets réalisés par la Confédération. Pendant la période de trois ans couverte par le crédit sus-mentionné, nos activités dans le domaine de la coopération technique se sont étendues à 74 pays.

En évaluant l'ensemble de la contribution financière de la Suisse au développement économique des pays en voie de développement, il convient de tenir compte en outre des montants importants mis à la disposition de la Banque mondiale sous forme de prêts, des crédits directs de la Confédération ou des prêts bancaires à certains de ces pays, des opérations commerciales effectuées avec la garantie fédérale contre les risques à l'exportation, et enfin des investissements directs substantiels par des entreprises privées. Il ressort d'une étude préparée par l'O.C.D.E. qu'en 1961 le total de notre contribution se situait aux environs de 1,75 % de notre produit national; cette proportion se compare favorablement avec celle enregistrée par d'autres Etats occidentaux. Face aux besoins énormes de pays en voie de dévelop-

pement, la part de la Suisse est cependant très modeste. Coopérer avec ces pays et leur fournir une assistance à la fois utile et efficace restera au cours des années à venir une des tâches essentielles de notre politique étrangère.

L'objet de cette brève chronique est de dégager la tendance générale de notre politique étrangère, de faire ressortir d'une part les principes sur lesquels elle se fonde et d'autre part son évolution par rapport aux années précédentes. Un tel aperçu ne peut prétendre couvrir tous les aspects de nos relations extérieures au cours de l'année écoulée. Ainsi, par exemple, nous ne nous sommes pas étendus sur la participation de la Suisse aux activités de nombreuses organisations internationales — notamment dans le domaine économique ou technique — sur son action humanitaire, ou encore sur les diverses interventions nécessitées par la protection d'intérêts suisses dans d'autres pays [1].

Pour conclure, nous voudrions toutefois mentionner encore la ratification par la Suisse de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ainsi que la signature par elle de la Convention sur les relations consulaires. Ces deux conventions, élaborées sous les auspices des Nations Unies, codifient le droit et les usages des relations diplomatiques et consulaires entre Etats. Relevons à cet égard qu'en 1963, notre pays entretenait des relations diplomatiques avec 102 Etats, par l'entremise de 63 ambassades et 3 légations. Le nombre de nos représentations consulaires s'élevait à 99. A ce réseau diplomatique et consulaire, il convient d'ajouter le Bureau de l'observateur suisse auprès des Nations Unies à New York, trois délégations, l'une à Berlin, l'autre auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris, et la troisième auprès de l'Association européenne de libre-échange à Genève, et enfin la Mission suisse auprès des communautés européennes. Le Conseil fédéral a pris en juin 1963 la décision de transformer en ambassades les légations suisses encore existantes.

---

[1] A cet égard, nous nous permettons de renvoyer le lecteur au Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1963, et particulièrement aux chapitres concernant le Département politique et le Département de l'économie publique. Voir aussi le Message du Conseil fédéral concernant la collaboration de la Suisse aux mesures monétaires internationales, du 1er mars 1963, et le Message du Conseil fédéral concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale, du 31 mai 1963. Relevons que le rapport de gestion pour 1963 contient un intéressant aperçu d'ensemble de notre politique étrangère.