

# Où va la Suisse? : Exposé

Autor(en): **Tschudi, H.-P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **63 (1971)**

Heft 11

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385639>

## **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.

## Où va la Suisse?

(Problèmes d'avenir des petits Etats)

*Exposé présenté par M. H.-P. Tschudi, conseiller fédéral, lors de l'ouverture des XXIIIes Rencontres internationales de Genève (31 août 1971)*

### I.

Depuis douze ans, les organisateurs des Rencontres internationales me confient régulièrement la présidence d'honneur de cette manifestation tant prisée en Suisse qu'à l'étranger. Je leur en suis *profondément reconnaissant*. En témoignage de gratitude, j'ai accepté de participer modestement à ces rencontres en prononçant le discours d'ouverture.

Genève héberge de nombreuses organisations internationales publiques et privées et elle est le lieu de réunion d'un grand nombre de conférences internationales importantes chargées des tâches les plus diverses. En remplissant ces fonctions et en organisant ces réunions sans ménager leur peine, ses autorités et sa population contribuent largement à la coopération et au rapprochement des peuples. Cependant, cela ne leur suffit pas; elles voudraient participer sur le plan spirituel à la solution des gigantesques problèmes qui se posent à notre monde et à notre époque. C'est dans cet effort de recherche que je vois la signification profonde des Rencontres internationales. Je tiens à remercier les organisateurs, en particulier le professeur Jean Starobinski, président, et le professeur F.-L. Mueller, secrétaire général, d'avoir fort bien choisi les sujets à traiter et d'avoir invité des personnalités étrangères hautement qualifiées, ce qui est un gage de succès pour les rencontres.

### II.

Cette année, la question posée, qui nous préoccupe d'ailleurs tous, est la suivante: Où va notre civilisation? Ce sujet est le reflet de la réelle anxiété que nous éprouvons en constatant les tendances de la civilisation de masse et, sans nul doute aussi, son moyen d'expression dominant, la télévision.

Dans le cadre de ce sujet, j'ai été chargé de traiter le problème intitulé «*Où va la Suisse?*». Bien entendu, notre pays subit l'évolution générale et celle-ci détermine par conséquent notre destin dans une forte mesure. Malgré les particularités de la Suisse, on ne saurait guère parler d'une civilisation suisse: en effet, les grands courants de la pensée ont toujours atteint notre pays et ont influencé notre histoire de manière décisive. La logique voudrait donc qu'on dégage d'abord les tendances générales et qu'on examine ensuite la position de la Suisse au sein de cette évolution. C'est pourquoi je dois m'excuser d'inverser cet ordre logique par mon discours, en traitant les questions particulières avant les généralités. Je ne doute toutefois pas que vous aurez l'occasion, lors des discussions, de rétablir l'équilibre.

Permettez-moi pourtant de constater en guise d'introduction que la marche de notre civilisation n'est nullement déterminée par la fatalité. *La civilisation évolue dans la direction où nous, êtres humains, la dirigeons ou, à la rigueur, la laissons aller.* Bien entendu, l'influence d'un petit Etat n'est souvent guère considérable, mais elle peut quand même se faire sentir. En tout cas, ces considérations ne doivent pas servir d'excuse à la passivité. Celle-ci ne saurait être qualifiée d'humilité ou de modestie, mais bien plutôt de lâcheté. Même un petit Etat peut accomplir de grandes choses et servir d'exemple, rayonner bien au-delà de ses frontières et contribuer ainsi à l'évolution du monde.

### III.

Les six millions d'habitants de la Suisse constituent environ 0,2% de la population mondiale. Sur un globe terrestre tel qu'il est utilisé dans les leçons de géographie, notre pays est à peine visible. C'est un très petit Etat. Si impressionnantes que soient ces caractéristiques, elles ne sont cependant pas essentielles. *Sur les 127 Etats membres de l'ONU, plus de 100 figurent dans la catégorie des petits Etats.* Même si beaucoup d'entre eux ont un territoire étendu ou une population assez importante, leur importance par rapport aux grandes puissances mondiales n'est nullement supérieure à celle de la Suisse.

Or, si nous partageons la qualité de petit Etat avec la majorité des pays, *la Suisse se distingue par des traits typiques* qu'on chercherait vainement réunis dans les autres nations. Relevons en particulier: le fait qu'on y parle quatre langues, la liberté traditionnelle, la démocratie directe, l'égalité devant la loi, la prévoyance sociale, le fédéralisme, l'autonomie des communes, l'équilibre entre les confessions protestante et catholique, la stabilité des institutions et du gouvernement, enfin l'absence de richesses minières et naturelles.



Certaines constantes apparaissent dans notre histoire. Conformément au sage conseil de Nicolas de Flue de ne pas nous immiscer dans les affaires de l'étranger, la Suisse s'est retirée de la politique mondiale active après la défaite de Marignan. Notre neutralité est reconnue par le droit des gens depuis la conclusion de la convention de 1815 ayant fait suite au Congrès de Vienne. Bien que notre pays soit situé au cœur de l'Europe et que nous ayons d'étroites relations avec les nations voisines, France, Allemagne, Italie, Autriche et Liechtenstein, du fait que nous parlons leurs langues, notre autonomie se manifeste par une politique très différente de la leur, politique qui va parfois contre le courant. En effet, la Suisse était républicaine alors que la monarchie régnait en Europe, de confession mixte tandis que l'unité de l'Etat et de la religion était de règle. Après 1848, les courants conservateurs et réactionnaires dominaient en Europe alors que chez nous, c'étaient les idées libérales et radicales qui prévalaient. Prenons maintenant des exemples modernes: C'est durant les années où le nazisme triomphait en Allemagne qu'est née en Suisse la notion de défense nationale spirituelle. A l'époque, les deux villes suisses confinant à l'Allemagne et situées entièrement ou partiellement sur la rive nord du Rhin, Bâle et Schaffhouse, avaient des gouvernements socialistes, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. De même, le canton du Tessin était résolument antifasciste pendant le régime de Mussolini. D'un autre côté, les succès militaires de la Russie au cours de la seconde guerre mondiale et la pénétration russe dans les Balkans et jusqu'à l'Elbe n'ont en aucune façon affaibli la résistance à la doctrine communiste dans notre pays.

Malheureusement, la vitalité et les qualités de notre Etat sont contrebalancées par certains défauts, ce qui est inévitable dans toutes les institutions humaines. La volonté d'indépendance de notre peuple a pour corollaire un penchant à se replier sur soi-même et à donner des leçons aux autres; la pauvreté de notre sol et le besoin d'activité qui en découle aboutissent parfois à un matérialisme peu sympathique.

#### IV.

*Qu'en est-il de nos principes, de nos institutions et de nos traditions politiques dans l'évolution actuelle?* La constance et la stabilité n'ont pas gêné mais au contraire favorisé le passage à l'Etat industriel moderne. La Suisse participe activement à la seconde révolution industrielle. Nous possédons un nombre particulièrement élevé d'ordinateurs par tête d'habitant. Toutes les qualifications de la civilisation moderne s'appliquent à notre pays; qu'on veuille parler de société de bien-être, de société de consommation, de société de rendement, de société de promotion culturelle ou de société de loisirs.



Les craintes que l'on nourrit partout dans le monde au sujet de l'euphorie de la croissance et du danger que la quantité représente pour la qualité de la vie se manifestent aussi chez nous. L'accélération de l'évolution historique ne s'est pas arrêtée à nos frontières. L'inquiétude et l'incertitude ont également assailli une partie de notre jeunesse; le fossé entre les générations s'est élargi.

Si nous jetons un regard rétrospectif sur le quart de siècle qui s'est écoulé depuis la fin de la seconde guerre mondiale, qui a apporté à l'humanité la croissance économique la plus rapide qu'on ait jamais vue et durant lequel les sciences ont littéralement explosé, nous constatons que notre petit pays ne s'est pas laissé distancer. Il a connu un essor remarquable et procédé aux modifications nécessaires sans changer ni ses institutions d'Etat ni la structure de son gouvernement et de son administration. Notre produit national brut a passé de moins de 20 milliards à près de 100 milliards de francs. Le nombre des étudiants a augmenté de 17 000 à 40 000. Depuis 1960 surtout, on travaille intensément à l'extension de notre équipement collectif. Proportionnellement au chiffre de la population et à l'étendue du territoire, c'est nous qui dépensons le plus pour la construction de routes. Quant à l'aménagement d'installations d'épuration des eaux, nous nous en tirons fort bien comparativement aux autres Etats. Nous déployons de grands efforts en ce qui concerne la construction d'écoles, d'hôpitaux, etc. Dans le domaine de la politique sociale enfin, nous n'avons cessé de réaliser des améliorations. A l'heure actuelle, nous nous trouvons au seuil d'un progrès général. Tandis que jusqu'à maintenant il s'agissait de combattre la pauvreté et d'assurer le minimum vital, il faudra à l'avenir garantir à tous les citoyens et à toutes les citoyennes qui sont obligés de cesser leur activité lucrative le maintien de leur niveau de vie actuel. Le rentier des assurances sociales ne devra plus faire figure de déclassé par rapport aux autres couches de la population.

Notre politique extérieure est devenue plus active; elle tient compte du fait que, grâce aux nouveaux moyens de transport, les distances diminuent et que, par conséquent, les relations entre Etats sont de plus en plus étroites; nous collaborons dans la plupart des organisations internationales qui ont vu le jour ces dernières années. C'est ainsi que nous prenons une part intense aux travaux des organisations non politiques de l'ONU; nous avons largement contribué au succès de la création de l'AELE et c'est pourquoi nous nous efforçons de renforcer et d'améliorer sans cesse notre aide au tiers monde. Les nouveaux buts de notre politique extérieure ont été formulés de façon lapidaire: nous avons pour cela ajouté les notions de solidarité et de disponibilité à celle de la neutralité perpétuelle.

Le bilan somme toute positif de notre histoire de l'après-guerre ne saurait guère être contesté. Néanmoins, tant la population que le gouvernement sont loin de prendre un air triomphant. Même si un

observateur objectif reconnaît et admire les réalisations du peuple suisse, personne n'admet que nous puissions maintenant nous reposer avec fierté sur nos lauriers. Au contraire, l'observateur attentif constatera les craintes qui se manifestent ici et là et entendra des critiques. On décèle dans la jeune génération – même si l'on n'attache pas plus d'importance aux contestataires qu'ils n'en méritent – une certaine angoisse de l'avenir, une crise des valeurs traditionnelles. Voilà pourquoi on parle souvent de malaise, en dépit de l'élévation du niveau de vie et des brillants succès de la recherche. Ce scepticisme est en contradiction flagrante avec l'essor de l'économie et avec les progrès que notre petit pays a réalisés dans le domaine industriel, commercial et financier.

On ne saurait cependant écarter à la légère ces craintes et ces doutes, car ils sont motivés et se justifient. En effet, les critiques ne considèrent pas les résultats remarquables obtenus durant le dernier quart de siècle, mais l'avenir. Vue sous cet angle, la situation pose des problèmes urgents et épineux. Les possibilités dont dispose notre petit pays face aux exigences futures ne sont-elles pas limitées et, partant, insuffisantes? Ne serons-nous pas distancés par les grandes puissances mondiales sans espoir de rattraper le terrain perdu? Pourrons-nous toujours maintenir l'allure, qui se fait de plus en plus rapide? Les macrosciences telles que la physique des hautes énergies et l'astronautique sont une source de progrès scientifiques décisifs. Les exigences en personnel et en moyens financiers dans ce domaine dépassent les possibilités de la Suisse, celles des petits Etats et même celles des Etats de moyenne importance. Nous allons certes jusqu'à la limite du possible en créant à Villigen un institut de physique nucléaire, dont les frais de construction atteindront 100 millions de francs et dont l'exploitation coûtera au moins 15 millions de francs par an. En ce qui concerne l'exploration du cosmos, nous devons nous montrer plus réservés, bien que des savants suisses prennent part à des expériences fort intéressantes et que notre industrie soit en mesure de livrer des éléments divers. La Suisse occupait une situation de premier plan dans le domaine de l'instruction depuis l'époque de Pestalozzi et elle l'a conservé au XIXe siècle. Aujourd'hui, en revanche, nous ne pouvons faire état que de quelques travaux importants en matière de recherche pédagogique, et nous constatons que le pourcentage des élèves des écoles du degré moyen et des étudiants est beaucoup plus faible qu'aux Etats-Unis et qu'en URSS. D'autre part, les plus grandes entreprises industrielles de notre pays sont, à quelques exceptions près, presque insignifiantes en comparaison des maisons d'importance mondiale. Pourront-elles néanmoins faire face à la concurrence tant dans le domaine de la recherche que sur le plan de la gestion rationnelle? Notre politique de neutralité s'appuie sur une armée de milices. Celle-ci étant relativement importante, les



dépenses qu'entraîne un équipement moderne ne dépassent-elles pas nos possibilités et, en outre, des amateurs formés en quelques mois d'école de recrues et en quelques semaines de cours de répétition sont-ils capables de manipuler des appareils compliqués? Remarquons que les petits Etats font l'objet d'une discrimination même dans le droit des gens. Certes, il faut se réjouir, dans l'intérêt de la paix du monde, de l'existence du traité de non-prolifération des armes nucléaires et il faut espérer qu'il aura d'heureuses répercussions sur l'avenir de l'humanité. Le fait est, cependant, qu'il sanctionne juridiquement la suprématie militaire de quelques grandes puissances et qu'il pourrait donner à cette suprématie un caractère permanent. Notre politique de neutralité a préservé notre pays de deux terribles guerres mondiales. Or, de jeunes citoyens et de jeunes citoyennes estiment maintenant que la neutralité limite par trop notre rayon d'action sur le plan de la politique extérieure. Ils voudraient participer aux grands débats de la politique mondiale et refusent de se confiner dans la petite histoire, comme des spectateurs attentifs, mais déçus.

Ces exemples montrent clairement *qu'il existe une contradiction entre les exigences de notre époque et nos possibilités*. Le petit Etat doit tenir compte d'une foule de nouvelles exigences dans tous les secteurs, tout en ne disposant que d'un personnel et de moyens financiers limités. La situation est tout à fait différente de celle des générations précédentes. Certes, la Suisse était alors aussi entourée de grandes puissances. Mais les problèmes qui se posaient étaient tels que les petits pays pouvaient les résoudre aussi bien que les grands. La nouvelle dimension que prennent les problèmes actuels constitue un défi à notre Etat et à notre population.

## V.

*Nous relevons courageusement ce défi; personne en effet ne songe à capituler devant les difficultés futures.* Les nouveaux grands problèmes qui se posent sont un stimulant, en particulier pour la jeunesse. Celle-ci doit faire face à des tâches d'avenir dont la solution et l'accomplissement peuvent l'enthousiasmer: donner à notre petit Etat une forme telle qu'il jouisse du respect et de la considération du monde pour ses réalisations dans le domaine culturel et pour sa justice sociale. Que le but à viser soit la phrase souvent citée de l'historien Jean de Müller: «Lorsque sera révolu le temps où nos pères pouvaient fonder une république d'une certaine importance, personne ne vous empêchera d'avoir la meilleure.» Cet objectif peut, j'en suis convaincu, être atteint encore à l'heure actuelle.

Il faut une *planification à long terme* pour satisfaire aux exigences toujours croissantes. Le pragmatisme tant prisé peut donner de bons résultats dans les petites choses, mais il ne constitue pas la



méthode appropriée en ce qui concerne la préparation des décennies à venir. La maxime «Gouverner c'est prévoir» a toujours été juste et elle le devient encore davantage dans les circonstances présentes, bien que Churchill fût dans le vrai lorsqu'il prétendait que les événements se sont toujours produits d'une manière différente de celle qu'on attendait. Mais il serait faux de tirer de cette expérience la conclusion que le mieux est de laisser l'évolution se faire toute seule. Le fait que des événements imprévisibles puissent avoir une influence déterminante sur l'évolution politique montre qu'il est dangereux de suivre aveuglément un plan établi. Ce plan doit être revu sans cesse et adapté aux réalités nouvelles. Il est indiqué d'avoir un programme élastique, de fixer clairement les buts à atteindre et de suivre avec fermeté la voie choisie.

On a procédé ces derniers temps à des études prospectives dans divers secteurs où l'Etat a des tâches à remplir, études devant servir de base à la planification et aux décisions de caractère politique. Mentionnons par exemple les rapports sur l'agriculture, le rapport intitulé «Conception générale du développement pour les régions de montagne», le rapport du Conseil de la science sur le développement des universités, le rapport sur l'aménagement en Suisse et les variantes des conceptions pilotes de l'Institut d'aménagement du territoire de l'Ecole polytechnique fédérale, ainsi que les études entreprises en vue d'arriver à une conception générale du trafic. L'enquête la plus complète a été confiée par le Conseil fédéral au professeur Kneschaurek et à ses collaborateurs; elle a été publiée sous le titre de «Perspectives de développement de l'économie suisse jusqu'en l'an 2000», mais elle ne se limite pas à l'évolution économique au sens étroit du terme, elle comprend également une partie très intéressante qui concerne les perspectives dans le domaine de l'instruction.

Ces pronostics et ces divers documents contribuent, conjointement avec les travaux administratifs préparatoires, à fixer la politique gouvernementale. Il faut prévoir des projets concrets à court terme dans le cadre d'un programme à longue échéance. Pour la première fois, le Conseil fédéral a établi les grandes lignes de sa politique gouvernementale pour la législature 1968/71 qui tire à sa fin. Le Parlement a été tenu au courant de leur exécution. Le rapport à ce sujet sera discuté par les conseils législatifs durant la session d'automne. Les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la prochaine législature seront soumises au Parlement au cours du premier semestre de 1972.

On a loué la prudente objectivité de notre «programme de politique gouvernementale», tout en reprochant à celui-ci de manquer de cette élévation de pensée qui est le trait marquant des rapports de divers présidents des Etats-Unis sur l'état de l'Union. Ces critiques sont en partie justifiées. D'autre part, nous ne voudrions

pas non plus sous-estimer la valeur d'un programme réaliste. Le Parlement et la population peuvent apprécier quelles sont les mesures concrètes à prendre, quels sont les progrès à réaliser et quelles sont les charges financières auxquelles il faut s'attendre. Les dépenses futures et la façon de les couvrir sont fixées clairement par le programme financier à moyen terme, qui doit être élaboré parallèlement aux grandes lignes de la politique gouvernementale. Dans le programme de la nouvelle législature, il faudra mieux préciser que lors du premier essai les principaux champs d'activité et les buts politiques du gouvernement. Compte tenu des principes préconisés par la large majorité de la population, il s'agira

sur le plan de l'individu: de renforcer la protection de la personnalité;

sur le plan de l'Etat: de renforcer nos institutions fondées sur la liberté et la démocratie;

sur le plan de la communauté des peuples: de développer la solidarité internationale tout en sauvegardant notre neutralité.

Parmi les mesures législatives, on mettra l'accent sur les dispositions d'exécution d'articles constitutionnels fondamentaux qui ont été adoptés récemment ou qui feront prochainement l'objet d'une votation populaire:

aménagement du territoire – droit foncier,  
protection de l'environnement,  
sécurité sociale en cas de vieillesse et d'invalidité,  
formation et recherche,  
construction de logements,  
politique conjoncturelle.

Point n'est besoin d'insister sur la nécessité ni sur l'urgence d'arriver à une réglementation satisfaisante dans ces domaines. Je puis donc m'abstenir d'entrer dans les détails à ce propos, me limitant à quelques considérations de principe concernant la *protection de l'homme et de son environnement naturel*, car ce sujet jouera sans aucun doute un rôle important pendant les rencontres de cette année.

L'équilibre écologique paraît être menacé. Les conséquences possibles de ce déséquilibre ont déjà été dépeintes par les «futurologues» en des images presque apocalyptiques. Même si l'on s'en tient à une prudente objectivité, on ne saurait ignorer les dangers que représentent la pollution de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que l'accumulation de facteurs nuisibles pour la santé physique et psychique des habitants des grandes villes. On a gaspillé pendant longtemps des matières qui semblaient exister en quantités illimitées.



Il convient d'arrêter pareille évolution. Il faut en outre s'efforcer de réparer les dommages qui se sont déjà produits. Nous voulons que les générations futures puissent avoir une vie digne d'être vécue.

Si, à l'heure actuelle, la qualité de la vie est l'un de nos plus grands soucis, nous ne pouvons cependant pas méconnaître que nous sommes en plein conflit avec l'euphorie des graphiques ascendants, la philosophie traditionnelle du progrès, le dogme de l'expansion économique enfin, qui appartient aussi bien au libéralisme qu'au credo marxiste. Nous rencontrons aussi de véritables partisans de la protection de la nature et de l'environnement, qui ne cachent pas leur hostilité envers l'industrie et qui voudraient faire tourner la roue de l'histoire en sens inverse. Mais cette attitude réactionnaire est fautive. Elle ne tient pas compte du fait qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle la situation de l'homme du peuple n'était nullement idyllique. Nous ne pouvons ni revenir à une époque antérieure ni perpétuer l'époque actuelle. Il nous faut au contraire procéder à des changements radicaux!

Le chef du Département de l'intérieur, qui est responsable sur le plan fédéral des assurances sociales et de la politique de l'éducation, connaît les besoins considérables qui existent dans ces deux secteurs et les charges financières que cela représente. On a calculé que, pour garantir à tous la sécurité sociale en cas de vieillesse et d'invalidité, il faudrait un montant correspondant approximativement à 25% de la somme des salaires versés. Il s'agit, en comparaison des dépenses actuelles de notre économie, d'une augmentation d'environ 50%. A cela s'ajouteront les nouvelles charges relatives à l'assurance-maladie nécessitées par l'évolution de la médecine. Les sommes nécessaires pour moderniser l'enseignement dans notre pays et pour l'adapter à tous les degrés aux exigences futures ne sauraient encore être précisées, mais il est généralement admis que les écoles (du jardin d'enfants à l'université et au cours de perfectionnement pour adultes) et l'encouragement de la recherche scientifique auront besoin de moyens financiers très importants. La réalisation de la protection de l'environnement elle-même entraîne de grosses dépenses. Il faut pour cela des installations techniques compliquées et des mesures spéciales; il s'agit en outre de renoncer à des procédés de fabrication et de production bon marché mais nuisibles en faveur de méthodes plus coûteuses mais présentant moins de dangers. On a déjà évalué à quelque 3% du revenu national le coût de la protection de l'environnement, ce qui correspond en Suisse à près de 3 milliards de francs. Je passe sous silence d'autres tâches publiques importantes. Comment pourrait-on atteindre les buts souhaités sans une économie active et florissante? Il faut de plus accroître sensiblement le produit national brut annuel si l'on veut améliorer l'enseignement, garantir la sécurité sociale et réaliser la protection de l'environnement, entre autres choses. Il sera donc nécessaire d'augmenter, aussi à l'avenir, la pro-



ductivité du travail et la production globale de l'économie. Peut-on y arriver tout en protégeant l'environnement? Il faudra trouver une solution à ce problème! Dans le futur, l'expansion économique ne devra pas se manifester d'une manière effrénée et irréfléchie. Pour chaque mesure à prendre, il conviendra d'examiner soigneusement ses effets sur l'environnement; on ne songera à de nouvelles productions qu'après que les atteintes éventuelles à l'environnement auront été éliminées. L'aménagement du territoire sur le plan local, régional et national constitue un moyen décisif à cet égard. Si l'on choisit judicieusement l'emplacement d'installations industrielles et d'installations destinées au trafic, tout en prenant les mesures de protection nécessaires, on pourra établir des zones habitées offrant de bonnes conditions d'hygiène ainsi que des zones de détente, et sauvegarder les paysages naturels dans toute la mesure nécessaire. Ainsi, les objectifs de la protection de l'environnement ne sauraient être réalisés que grâce à une planification conséquente à tous les échelons. Il faut pour cela que l'opinion publique s'y intéresse, comme c'est le cas actuellement pour la protection de l'environnement. Mais la chose n'est pas facile, car l'aménagement du territoire réduit toujours davantage les privilèges existants et les droits des particuliers. Or, sans limitation de la propriété individuelle, il n'est pas possible d'assurer le bien-être de la communauté et, partant, celui de tous les individus.

Il serait souhaitable que la croissance économique se poursuive. Toutefois, il faudra qu'elle serve dans une plus large mesure à financer l'extension du système social, l'instruction, l'hygiène, la construction de logements, l'exploitation des moyens de transports publics et la protection de l'environnement. D'un autre côté, la productivité des services publics a augmenté beaucoup plus lentement que celle des industries des biens de consommation. Les progrès scientifiques et technologiques réalisés dans les services publics doivent être considérés comme peu satisfaisants. Il s'agit donc d'encourager davantage la recherche dans ce domaine. Contrairement à ce qui se passe dans les macrosciences, cette recherche n'exige pas des moyens énormes. Les petits Etats sont en mesure de s'y consacrer sans grandes difficultés. La Suisse, elle aussi, devra intensifier ses efforts en matière de recherche à but social.

## VI.

Le 100<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution fédérale de 1874 aura lieu durant la nouvelle législature. Parmi les raisons qui motivent la *revision totale de la Constitution*, on peut citer cet anniversaire, assez rare pour une institution humaine. Un groupe de travail, présidé par le professeur F.-T. Wahlen, ancien conseiller fédéral, examine s'il est souhaitable et possible d'établir une nouvelle Constitution. L'en-

quête à laquelle il s'est livré a eu un écho considérable. Les principaux avis recueillis ne constituent pas moins de quatre gros volumes. Les compléments apportés récemment à notre Constitution ont montré que les rapides et profondes modifications de la société et de l'économie exigent la révision de ce texte. Encore plus nombreuses sont les révisions qui sont préparées par le Conseil fédéral ou entreprises à la suite d'initiatives :

sécurité sociale en cas de vieillesse et d'invalidité,  
initiative fédérale pour une meilleure assurance-maladie,  
formation et recherche,  
économie hydraulique,  
construction de logements,  
politique conjoncturelle,  
suppression de l'interdiction visant l'ordre des jésuites et la fondation de nouveaux couvents ou ordres religieux.

Si l'on complète et modifie rapidement la Constitution fédérale et qu'il soit ainsi possible d'accomplir de nouvelles tâches, il faut se demander quels sont les problèmes dont on devra encore s'occuper en vue d'une révision totale. Celle-ci peut-elle apporter des innovations essentielles quant au fond? Certes, notre Constitution a souffert des 60 et quelques révisions partielles qu'elle a subies depuis 1874. Une version nouvelle quant à la forme paraît souhaitable. L'importance d'un texte constitutionnel clair, logique et systématique va bien au-delà d'une nouvelle rédaction, qu'on désigne par le terme péjoratif de «ravalement de façade». Dans la mesure où des révisions partielles permettront effectivement et d'une manière constante de trouver une solution pour les tâches nouvelles incombant à la Confédération et pour le règlement convenable des engagements actuels (p. ex. l'assurance-vieillesse), il faudra, dans le cadre des consultations relatives à une révision totale, revoir surtout la structure de l'Etat et l'organisation des autorités.

Le *système fédéraliste* constituera sans doute l'un des sujets de discussion les plus importants. Cela ne saurait surprendre, car l'opposition entre le fédéralisme et le centralisme était au centre des discussions lors de la création de l'Etat fédéral et elle est restée à l'ordre du jour depuis cette époque, bien que les pères de la Constitution de 1848 aient réussi à trouver un équilibre heureux. Que des abus se produisent parfois à cause de l'esprit étroit et de la politique de clocher de quelques-uns, nul ne le conteste. D'autre part, la tendance à choisir la solution de facilité et à appeler Berne à l'aide au lieu de chercher à résoudre sur le plan cantonal les problèmes qui se posent, tendance qui se manifeste à l'occasion, n'a guère relevé le prestige du système fédéraliste dans l'opinion publique. Toutefois, les faiblesses constatées dans la pratique ne parviennent pas à



ébranler ma conviction que, pour un pays comme le nôtre, où l'on parle quatre langues et où tout est si différent suivant les régions, le fédéralisme reste le meilleur système. Si les divers milieux culturels doivent, à l'avenir également, vivre en bonne harmonie, il faut qu'ils jouissent d'une large autonomie afin que chaque aire linguistique puisse mettre en valeur ses qualités propres. La population si diverse de nos cantons, non seulement par la langue, mais aussi par la confession, le genre de vie et le tempérament, a besoin d'une large autonomie politique et culturelle. Les initiatives et les efforts personnels sont en fin de compte favorables à l'ensemble du pays. Grâce à la souplesse de cette collaboration, la Confédération et les cantons peuvent s'entraider mutuellement sans qu'aucune des parties soit soumise à la tutelle de l'autre; il est en outre possible de prendre des initiatives sans préjudice pour les intérêts généraux. On constate dans le monde entier les énormes désavantages d'un centralisme qui paralyse les initiatives locales ainsi que toute vie régionale. Cependant, il est toujours difficile sinon impossible de faire machine arrière et de se libérer d'une organisation fortement centralisée.

Il ne faut certes pas méconnaître le fait que les 25 cantons et demicantons suisses ne sont que des Etats minuscules, beaucoup plus petits que ceux qui constituent la République fédérale d'Allemagne ou les Etats-Unis. Ceux-ci, eu égard à leur superficie et au nombre de leur population, correspondraient plutôt à la Confédération tout entière. Les cantons qui ne comptent que quelques dizaines de milliers d'habitants rencontrent de grandes difficultés dans l'accomplissement des tâches qui nous incombent à l'heure actuelle. D'un côté, leur capacité financière est limitée et, de l'autre, ils ne peuvent pas recruter suffisamment de personnes compétentes pour toutes les tâches administratives. Mais, il arrive souvent que même les cantons d'une certaine importance ne soient plus en mesure de remplir par leurs propres moyens leurs engagements traditionnels, parce que ceux-ci ont pris de nouvelles dimensions. L'exemple le plus connu est celui des universités cantonales, dont la Confédération doit s'occuper dans une proportion toujours plus grande. La Suisse, qui, comme nous l'avons déjà dit, est un très petit pays à l'échelle mondiale, doit sur le plan intérieur faire preuve de sympathie et de compréhension envers les petits Etats que sont les cantons en se chargeant de résoudre leurs problèmes. Il serait paradoxal de souligner la vitalité de notre pays et, en même temps, de vouloir la dénier à de petits cantons.

Cependant, le respect de nos institutions traditionnelles ne suffit pas. Les problèmes modernes ne tiennent nullement compte des ordres de grandeur historiques. On rendrait un mauvais service à notre système si l'on exigeait trop de lui et si l'on imposait aux cantons des charges insupportables. Si nous voulons conserver le fédéralisme, il nous faut le renouveler et l'adapter aux exigences



actuelles. Cela me paraît prometteur, car le système est capable d'évoluer. Alors qu'à l'origine on insistait sur la stricte séparation des attributions de la Confédération et des cantons, l'idée qui prévaut actuellement est celle de la collaboration. Grâce à la coopération horizontale de groupes de cantons ou même de tous les cantons, il est possible de remplir des tâches auxquelles un canton ne saurait faire face tout seul. La coopération verticale entre la Confédération et les cantons est tout aussi importante; l'union des forces permet d'atteindre un objectif commun. Les tâches communes de la Confédération et des cantons forment une nouvelle catégorie d'obligations, qui prendra rapidement de l'extension. Cette façon de procéder a donné de bons résultats en ce qui concerne la construction des routes nationales. L'avant-projet d'un nouvel article constitutionnel relatif à l'instruction prévoit que la Confédération et les cantons sont conjointement responsables de celle-ci. L'avantage décisif du fédéralisme coopératif consiste en ce que les cantons ne sont pas ravalés au rang d'organes d'exécution comme c'est le cas dans un système centraliste, mais on leur confie des attributions clairement définies ainsi que des responsabilités, et on leur donne par conséquent la possibilité de prendre de leur propre chef des initiatives dans certaines limites.

Nous devons trouver des réglementations permettant au système fédéraliste de remplir les tâches complexes qui incomberont à l'Etat dans le futur. Cependant, le destin du système fédéraliste dépendra moins de judicieuses dispositions légales et constitutionnelles que de la volonté politique des cantons. Ceux-ci garderont leur caractère d'Etats confédérés au sens véritable du terme, aussi longtemps que la population considérera le canton comme son Etat, qu'elle participera intensément à la politique cantonale et qu'elle accordera à son canton les moyens financiers lui permettant de déployer une activité propre. A l'heure actuelle, le fédéralisme n'est pas menacé par la Confédération, mais il pourrait l'être par la faiblesse des cantons.

A part le problème du fédéralisme et en relation avec la révision totale de la Constitution, on discute particulièrement sur le point de savoir *si notre système de gouvernement et l'organisation de nos autorités sont en mesure de faire face aux exigences actuelles et futures*. Dans son discours de 1969, Kurt Eichenberger, recteur de l'Université de Bâle, a dépeint la situation de façon impressionnante. Il définit l'actuel Etat-Providence (Leistungsstaat) comme «l'organisation étatique à la productivité parfaite et au degré d'efficacité élevé, ayant tendance à être omniprésente et à déployer une activité illimitée dans beaucoup de domaines vitaux». La situation du gouvernement suisse est unique à maints égards. Les sept conseillers fédéraux exercent simultanément la fonction de chef de l'Etat, du gouvernement et de la plus haute autorité administrative. Quoique ces trois genres de tâches leur soient confiés, notre pays a probablement le

nombre le plus bas de membres du gouvernement. D'autre part, la stabilité de celui-ci est significative. En effet, depuis la fondation de l'Etat fédéral en 1848, nous avons le «même gouvernement» car jamais le Conseil fédéral au complet n'a été remplacé, mais seulement un ou plusieurs membres se sont retirés. C'est ainsi qu'en 123 ans la Suisse n'aura eu que 82 membres du gouvernement, chiffre étonnamment bas. Cette stabilité s'explique avant tout par la durée des fonctions du Conseil fédéral, fixée à quatre ans, c'est-à-dire que nous ne connaissons pas le régime parlementaire. Les importantes attributions et responsabilités du Conseil fédéral sont fixées par la Constitution, qui appelle celui-ci «l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération». Ce système a été créé exprès pour l'Etat libéral fondé sur le droit tel qu'il existait au milieu du XIXe siècle. Convient-il aussi à l'Etat-Providence moderne, dont les engagements sont beaucoup plus importants et dont la somme de travail est nettement supérieure?

On réclame depuis longtemps une augmentation du nombre des conseillers fédéraux. De grands départements, chargés de tâches fort diverses, tels que le Département de l'économie publique et le Département de l'intérieur, pourraient être scindés. A part l'accroissement de l'activité de l'Etat à l'intérieur du pays, on constate une intensification des contacts internationaux sur le plan bilatéral et multilatéral, ce qui fournit un argument de poids. Avec ses sept membres du gouvernement, la Suisse ne peut participer que modestement aux nombreuses et longues conférences internationales qui ont lieu et aux voyages de caractère diplomatique qui sont habituels à notre époque.

Mais, bien que l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux présente des avantages certains, rien de semblable n'a été entrepris jusqu'ici. Il faut en chercher la cause surtout dans le fait que notre système de démocratie collégiale ne peut fonctionner qu'avec un gouvernement restreint. Une augmentation considérable du nombre des conseillers fédéraux provoquerait obligatoirement une réorganisation profonde de notre Etat, vraisemblablement dans le sens d'un système présidentiel. Le principe de la collégialité présuppose un très large consentement parmi les conseillers fédéraux pour toutes les décisions importantes à prendre. Ceux-ci doivent diriger ensemble les affaires de l'Etat, soutenir ensemble ces décisions et répondre d'elles aux yeux des tiers et, enfin, s'entraider dans l'exécution de leurs tâches. Une telle harmonie peut être obtenue avec un petit nombre de conseillers fédéraux, mais il est peu probable qu'on y arrive si ce nombre augmente dans de grandes proportions et on ne pourrait en tout cas donner aucune garantie à ce sujet. Il faudrait par conséquent renoncer à ce principe de la collégialité, qui découle de l'ancienne tradition de la Confédération, en faveur d'un système dans lequel une personnalité établirait les grandes lignes de l'acti-



tivité gouvernementale. Pareille modification serait sans doute lourde de conséquences. On ne saurait contester la justesse de cette argumentation mais, en revanche, on peut discuter sur le point de savoir jusqu'à quel chiffre il serait possible de porter le nombre des conseillers fédéraux sans mettre en danger le système de la collégialité. Il faudrait maintenir, à mon avis, notre forme de gouvernement, car l'élaboration en commun des décisions indispensables à la conduite de l'Etat par un collège comprenant des membres de diverses régions du pays, de langues, de confessions et de convictions politiques différentes, ne garantit pas – comme on le déclare parfois d'un air supérieur – le bon compromis typiquement helvétique, mais donne simplement l'assurance que tous les avis importants seront pris en considération.

On a proposé récemment d'adopter le système parlementaire. Un tel changement mettrait sans nul doute en question l'actuelle stabilité du gouvernement. Mais c'est probablement ce que souhaitent ceux qui font de semblables suggestions. Ils espèrent qu'un changement de gouvernement faciliterait l'introduction des innovations auxquelles ils aspirent. Les projets qui préconisent des programmes de coalition, des pactes de coalition et un gouvernement de coalition s'appuyant sur eux aboutiraient aussi à une forme de gouvernement parlementaire. Il me semble qu'en supprimant la stabilité, on renoncerait du même coup à l'un des avantages les plus importants de notre système de gouvernement. La forme actuelle a prouvé qu'elle est étonnamment adaptable puisqu'elle a permis de maîtriser de graves crises et de traverser des périodes de mobilisation. Notre système de gouvernement nous donne la possibilité d'établir un programme à long terme et d'accomplir en toute quiétude un travail constructif; il garantit en outre cette continuité et cette stabilité si souhaitable en matière de politique extérieure.

C'est la raison pour laquelle, dans les avis recueillis au sujet de la révision totale de la Constitution fédérale, on insiste moins sur la modification de notre système de gouvernement que sur les mesures de nature à accroître son efficacité. De telles réformes paraissent en effet indispensables, mais on ne saurait se contenter d'appliquer à l'administration les principes de la théorie moderne de la conduite des affaires. Le Conseil fédéral est, en tant qu'exécutif, responsable de l'application des lois. Mais, dans les circonstances présentes, cela signifie seulement qu'il édicte les ordonnances d'exécution et établit les directives, sans cependant – sous réserve de cas exceptionnels – s'occuper des détails de l'application. Si on le décharge de l'exécution, le Conseil fédéral doit pouvoir remplir l'autre tâche que lui assigne la Constitution en tant qu'autorité «directorale»; il est tenu en premier lieu d'établir des programmes et de prendre des décisions politiques. Il est inévitable que cette évolution ait pour résultat d'accroître l'influence de l'administration,



dans tout ce qu'elle a d'impersonnel. Cependant, la protection des droits des citoyens est assurée aussi bien par une juridiction administrative étendue que par la haute surveillance efficace des conseils législatifs. Il faut d'autre part relever que notre administration s'efforce de juger en toute objectivité et de garantir le bien public, sans subir l'influence d'intérêts privés et d'intrigues de couloir. La méfiance systématique qui se manifeste parfois à l'égard de nos fonctionnaires me paraît injustifiée, d'après les expériences que j'ai faites.

Bien entendu, la rationalisation et la simplification ne sauraient se limiter au niveau gouvernemental, elles doivent s'appliquer à tous ceux qui participent à l'élaboration des décisions politiques. Il ne faut donc pas affaiblir les institutions démocratiques, mais au contraire éveiller l'intérêt des citoyens et des citoyennes pour le dialogue et la collaboration, et garantir leur participation à la vie politique. Le fait d'insister sur les principes démocratiques n'est pas en contradiction avec la délégation de pouvoirs de décision à des autorités inférieures. Il ne se justifie donc pas de conserver pour l'Etat-Providence et social actuel les attributions de l'Etat libéral du XIXe siècle, qui n'avait que peu de tâches à remplir dans le domaine juridique et en matière de police. Les votations populaires sur de purs actes administratifs sont anachroniques. D'autre part, il ne faudrait pas recourir à une votation populaire chaque fois qu'il y a lieu d'accorder un crédit de quelques centaines de milliers de francs sur des budgets publics qui atteignent pour la Confédération, les cantons et les communes la somme globale de 20 milliards de francs. Il convient au contraire, conformément à l'esprit démocratique, de discuter sur une large base de toutes les mesures engageant l'avenir et lourdes de conséquences et de laisser aux citoyens la faculté de prendre les décisions de principe (p. ex. dans le domaine de l'aménagement du territoire ou de la politique de l'éducation). Ainsi, le but à atteindre consiste à étendre le droit du peuple à se prononcer sur des questions fondamentales et à limiter ce droit dans les questions de détail. Le fait que les conseils législatifs aient dû, lors de la dernière session, discuter et approuver un arrêté fédéral urgent autorisant la Banque nationale à conclure des opérations de change à terme paraît grotesque. Les plaintes relatives au surcroît de travail du Parlement cesseront dès que celui-ci pourra concentrer ses efforts sur la législation proprement dite et sur la haute surveillance qu'il exerce à l'égard de l'administration.

## VII.

J'ai jusqu'ici esquissé – peut-être de manière trop circonstanciée – quelques problèmes de la politique intérieure de notre petit Etat.

Pourtant, il est manifeste que l'avenir de la Suisse ne dépend pas seulement de la solution de nos difficultés internes, mais aussi de l'évolution dans le monde.

La fixation de buts précis et élevés à l'intérieur du pays ne contribue pas uniquement au bien de notre propre population; *la solution appropriée et heureuse des problèmes internes grâce à des mesures qui seront jugées favorablement sur le plan international constitue le fondement le plus solide de notre politique extérieure, le gage le plus sûr de notre indépendance.* Il est tout à fait oiseux de se demander ce qui est le plus utile pour l'avenir d'un peuple, une bonne politique extérieure ou une bonne politique intérieure. Toutes deux sont nécessaires pour faire face à l'avenir. Assurément on ne saurait mener une politique extérieure énergique dans un pays économiquement faible, secoué par des conflits sociaux ou en retard dans le domaine de la recherche scientifique. Une politique extérieure fructueuse présuppose donc une politique intérieure dynamique. Cette constatation vaut particulièrement pour un petit Etat. Si sa politique extérieure ne peut pas s'appuyer sur l'opinion publique du pays ni sur la considération de l'étranger qu'il s'est acquise par des réalisations sortant de l'ordinaire, elle est pratiquement inexistante ou elle repose tout au plus sur des phrases vides de sens. L'article 5 de la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre déclare que ces puissances ne doivent tolérer aucune violation de leur neutralité. L'Etat neutre doit par conséquent être en mesure de se défendre lui-même. Autant il est souhaitable que les moyens financiers affectés aux armements servent à des fins pacifiques, autant il est impossible à un Etat faible et sans préparation militaire de mener une véritable politique de neutralité si les autres pays renforcent constamment leurs armements.

Notre neutralité perpétuelle nous interdit toute participation aux conflits internationaux et nous oblige donc à pratiquer une politique extérieure réservée. En revanche, de larges milieux de notre population attendent du gouvernement qu'il prenne des initiatives et qu'il déploie une certaine activité en vue de contribuer à garantir la paix et à encourager le développement économique et social des pays du tiers monde. Grâce aux moyens de transport modernes, notre globe est devenu fort petit. C'est pourquoi nous sentons toujours plus que la maladie, la faim et la misère qui sévissent dans d'autres pays frappent en quelque sorte nos frères et nos sœurs. Les impulsions idéalistes que la jeune génération surtout cherche à donner à notre politique extérieure méritent la sympathie. Toutefois, les autorités responsables ne doivent pas oublier qu'un petit Etat ne saurait mener des entreprises dépassant ses possibilités. Sinon, il court des risques sans contrepartie valable ou il se rend ridicule. Il n'est pas nécessaire que la presse mondiale parle à tout propos d'un petit



Etat, mais il importe que, lorsqu'on parle de lui, son travail et ses interventions soient jugés favorablement.

Les principes de la *solidarité* et de la *disponibilité* sont à la base des missions que remplit la Suisse au service de la paix. Je citerai par exemple notre participation à la commission de surveillance en Corée, notre appui aux efforts pacifiques de l'ONU pour régler la question de Chypre, la représentation d'intérêts étrangers ainsi que les nombreuses œuvres humanitaires entreprises à l'étranger. Ce n'est pas en déployant une activité fiévreuse qu'on pourra faire naître des occasions d'exécuter des missions spectaculaires. Cependant, il faut saisir hardiment les occasions qui se présentent. Même des entremises offertes sans grand bruit ou des services rendus en secret peuvent se révéler très utiles. Je voudrais de plus rappeler la situation de Genève, qui contribue si puissamment à la coopération pacifique entre les peuples. Cette cité rhodanienne a en effet la réputation dans le monde d'être un centre de la paix. Enfin, le public ne tient pas assez compte du travail considérable que nous accomplissons dans de nombreuses organisations internationales, telles que l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau international du travail, l'UNESCO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'OCDE, etc. Dans les domaines médical, social, culturel, scientifique et économique, la Suisse peut, sans nuire à sa neutralité, collaborer utilement à la création d'une communauté internationale pacifique et pratiquant la solidarité.

Comme la Suisse est située au cœur de l'Europe, c'est *l'intégration européenne* qui, parmi tous les problèmes de politique extérieure, nous touche le plus. Notre pays constitue une partie de l'Europe, non seulement sur la carte, mais encore sur le plan culturel et spirituel. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la noble et féconde idée de l'intégration européenne a réalisé de grands progrès.

Il s'est toutefois produit une scission regrettable dans les années 50 lorsque l'on a créé les deux blocs économiques dénommés CEE et AELE. Ces deux organisations ont remporté des succès dans le cadre du programme qu'elles s'étaient fixé. Mais, cette division du continent en deux parties serait insupportable à la longue pour la Suisse, parce qu'elle est entourée de trois côtés d'Etats membres de la CEE alors qu'elle fait partie de l'AELE. Les efforts de la CEE et de l'AELE ainsi que l'intervention d'un grand nombre de fervents Européens de tous pays ont permis de faire un important pas en avant vers la solution du problème. Cependant, pour notre pays comme pour les autres Etats neutres, les négociations décisives avec la CEE ne sont pas encore terminées. Le Conseil fédéral s'efforce de les mener à chef en faisant preuve à la fois de prudence et de fermeté. Il s'agira d'une réglementation dont on se souviendra lorsque plus



tard on écrira l'histoire de la Suisse et qu'on pourra qualifier d'«historique», bien qu'on abuse souvent de cet adjectif.

La Suisse approuve avec joie et sans réserve l'idée de la collaboration européenne. L'intégration peut encourager la stabilité et la croissance économiques dans les pays concernés. Il y va aussi dans une large mesure de l'intérêt de la Suisse car, dans le passé, la faiblesse économique, les difficultés de toute sorte et les tensions politiques enregistrées sur notre continent nous ont toujours causé de graves soucis. L'accroissement de la puissance économique auquel il faut s'attendre est en outre utile à la communauté internationale, surtout au tiers monde. Constatons encore – et cela est essentiel – que beaucoup de problèmes de la société moderne ne peuvent plus être résolus par chaque Etat séparément, du moins pas d'une manière satisfaisante. Ainsi, seules des mesures de caractère international permettent, semble-t-il, de combattre efficacement l'inflation. D'autre part, il est certain que la modernisation des moyens de transport en Europe et la réalisation d'une protection efficace de l'environnement constitueront une tâche commune de tous les pays de notre continent.

Un Etat perpétuellement neutre ne saurait admettre les objectifs politiques de la CEE sans que sa politique de neutralité en souffre. D'un autre côté, la transmission de droits souverains restreindrait la portée de notre démocratie directe. C'est la raison pour laquelle nous visons à conclure avec la CEE un accord qui, tout en respectant le principe de la neutralité politique, mène à une étroite collaboration sur le plan économique et permette d'accélérer le processus d'intégration auquel la Suisse et les autres Etats européens ont tant intérêt. Nous sommes disposés à chercher sincèrement des solutions qui mettront la Suisse en mesure de contribuer de la manière la plus efficace au bien de l'Europe. La politique de neutralité que pratique la Suisse constitue, même dans les circonstances politiques actuelles, un facteur de paix et de stabilité. Elle est à l'opposé d'un nationalisme dépassé et dangereux ou d'une défense égoïste de nos propres intérêts; elle est au contraire en parfaite harmonie avec l'esprit de la solidarité européenne.

#### VIII.

Si nous regardons au-delà de nos frontières pour examiner la situation d'autres petits Etats, nous ne constaterons pas l'existence des mêmes problèmes, mais nous pourrions établir maints parallèles. Il faut se poser partout les questions suivantes: *Quelle est la position du petit Etat dans le monde? Quels sont les effets possibles de sa politique extérieure? Jusqu'où va sa liberté d'action et dans quelle mesure est-il véritablement indépendant?*

Les relations internationales se sont resserrées dans de très nombreux domaines. Il en résulte tantôt des rapports très poussés,

tantôt des liaisons assez lâches. Que sur ce plan le petit Etat doive avoir beaucoup plus d'égards pour autrui que les grandes puissances paraît être normal et, à mon avis, il n'y a pas lieu de le regretter. En effet, si nous voulons qu'on tienne compte de nos intérêts, il s'agit d'abord que nous satisfassions aux exigences et aux désirs des autres pays. Les engagements et les barrières juridiques ne signifient pas pour le petit Etat une perte injuste de sa souveraineté dans la mesure où ils reposent sur le principe de la réciprocité, ou s'ils affectent d'une manière générale la communauté des peuples. L'histoire ancienne et l'histoire moderne nous enseignent que le plus grand danger qui menace un petit Etat, c'est de tomber au rang de satellite. Il en arrive à cette situation déplorable lorsqu'il subit l'influence politique d'une grande puissance à tel point qu'il ne peut plus décider de sa propre politique.

Le droit est la protection du faible aussi bien dans la communauté des peuples qu'à l'intérieur d'un Etat. C'est pourquoi notre pays ne se contente pas d'observer le plus fidèlement possible les règles du droit des gens, il s'efforce en toute occasion de lui donner de l'extension. Le fait d'observer les accords internationaux librement conclus et l'ordre juridique international n'a pas pour conséquence la perte tant redoutée de l'indépendance. Au contraire, un ordre juridique solide fortifie manifestement la position des petits Etats.

Le crédit et la considération dont jouissent les petits Etats reposent sur leurs succès. Une modeste population et un territoire exigu n'excluent pas les réalisations remarquables sur le plan international. L'histoire offre de brillants exemples de grands succès politiques, économiques, culturels et sociaux de petits pays, et de purs Etats-villes. A l'heure actuelle également, les petits Etats sont en tête dans tel ou tel domaine sur le plan de la concurrence mondiale. Une longue énumération à ce propos paraît superflue. Permettez-moi cependant de citer les noms de quelques pays européens: sans les réalisations de l'Autriche dans le domaine culturel, l'humanité serait sensiblement plus pauvre; en matière de politique sociale, la Suède a trouvé des solutions exemplaires; nul ne conteste que l'agriculture danoise puisse servir de modèle; les Pays-Bas, enfin, ont organisé la lutte contre la mer sur une grande échelle et construit à cet effet des ouvrages impressionnants.

Certes, les petits Etats, qui sont plus de cent dans le monde, forment par leur nombre un imposant contrepoids aux grandes puissances. Mais, ne considérer que ce total serait commettre une erreur fondamentale. La force des petits Etats ne réside pas dans la quantité, mais uniquement dans la qualité. L'élément décisif, c'est leur activité en vue du progrès sur le plan politique, économique, culturel, scientifique et social.

Finalement, il ne faut jamais oublier que la faiblesse du petit Etat est compensée par de gros avantages. L'historien bâlois Jacob Burck-



hardt a montré de façon saisissante que seul le petit Etat peut garantir dans une large mesure la liberté et les droits des citoyens. Le petit Etat est mieux à la mesure humaine. L'individu est encore capable d'avoir une vue d'ensemble de l'activité et des tâches des communautés. Il n'éprouve pas un sentiment de gêne et d'impuissance à l'égard d'une administration forte et anonyme. Si le petit Etat ne peut pas entreprendre de gigantesques projets, il lui est en revanche loisible de prendre en mains d'autres tâches dans l'intérêt général et de les exécuter rapidement, sans complications excessives et sous les yeux des citoyens. Il se produit moins de complications et de frictions dans les petites affaires; on trouve plus facilement un accommodement et les intéressés peuvent soutenir leur point de vue avec efficacité.

## IX.

Cet éloge du petit Etat me paraît être en même temps un engagement sérieux. Même notre démocratie libérale n'est pas une solution idéale; elle constitue cependant un instrument politique, capable d'être réformé, permettant de résoudre les problèmes qui se posent à la société sans détruire celle-ci. S'appuyant sur une notion en usage dans l'Eglise catholique, on pourrait dire que la Suisse doit réussir à «*se mettre à jour*» ou citer cet adage protestant: «*Helvetia reformata, semper reformanda.*»

Notre jeunesse n'a-t-elle pas devant elle la tâche fascinante de réaliser une justice aussi sociale que possible dans la petite Suisse et d'atteindre un niveau culturel aussi élevé que possible? Ne visons-nous pas des buts élevés en politique extérieure lorsque nous contribuons en toute indépendance à l'intégration de l'Europe, lorsque nous mettons sans pédantisme nos bons offices à disposition pour le maintien de la paix, et lorsque nous voulons accroître notre aide en faveur de la lutte contre la pauvreté, la faim et la détresse dans le tiers monde?

Qui nous empêche de protéger notre beau pays contre tout ce qui pourrait l'enlaidir et de faire en sorte qu'il reste habitable pour les générations futures grâce à une planification efficace? Pourquoi la Suisse, considérée comme le château d'eau de l'Europe, ne devrait-elle pas approvisionner ses voisins en eau propre, d'autant que notre population en serait le premier bénéficiaire? N'aurions-nous pas le plus grand intérêt à devenir des pionniers de la protection de l'environnement? Après avoir pu maintenir la paix du travail pendant plus de trente ans, n'est-ce pas notre devoir de résoudre d'un commun accord et de manière exemplaire les nouveaux problèmes sociaux? Le minuscule canton de Glaris s'est, au milieu du siècle dernier, mis au premier rang dans le monde en ce qui concerne la législation protégeant les travailleurs; pourquoi notre petit pays



n'édifierait-il pas un système social entièrement satisfaisant en combinant les assurances d'Etat, les assurances professionnelles et la prévoyance sociale d'entreprise? Comme le zèle et les connaissances de notre population forment notre unique richesse, n'est-il pas logique que nous donnions la priorité à la formation parmi les diverses tâches de l'Etat? N'est-il pas plus facile pour un petit Etat à démocratie directe que pour les grandes nations de s'occuper avec un soin particulier des problèmes de la jeunesse et d'habituer assez tôt la jeune génération à prendre ses responsabilités dans les affaires publiques?

Si non seulement nous répondons OUI à toutes ces questions, mais si nous remplissons les conditions requises et si nous réalisons ce qui doit l'être, non seulement l'avenir de notre petit Etat sera assuré, mais nous aurons aussi contribué de manière constructive à l'évolution de notre civilisation; nous pourrons alors attendre avec confiance la réponse à la question «Où va notre civilisation?»