Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 21 (1963)

Heft: [2]: La Suisse et la Communauté atlantique

Artikel: La Suisse et la Communauté atlantique : neutralité et participation

Autor: Long, Olivier

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-135642

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La Suisse et la Communauté atlantique: neutralité et participation

OLIVIER LONG

professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

« La neutralité n'est pas un principe négatif, mais au contraire une notion positive » [1], disait récemment M. André François-Poncet de l'Académie française, l'un des sages de la diplomatie occidentale. Derrière la réponse aimable ainsi donnée à celui qui l'interrogeait, on discerne un conseil amical à l'adresse de la Suisse. Est-elle en mesure de le suivre? Telle est la question que — sous le titre « Neutralité et participation » nous avons à débattre. Cet examen de conscience, toujours à refaire, est le prix que la Suisse doit payer pour maintenir ses valeurs fondamentales dans un monde sans cesse changeant.

M. le professeur Jacques Freymond a constaté que « dans la discussion des grands projets d'intégration de l'Europe ou du monde atlantique, les neutres européens ne jouent qu'un rôle effacé » [2]. Certes, ni le Marché commun, que ce soit dans sa conception originelle ou dans la forme que veut maintenant lui donner le général de Gaulle, ni la Communauté atlantique, telle que l'a définie, le 6 décembre 1961 à Chicago M. McGeorge Bundy, l'un des conseillers politiques du président Kennedy, ne prévoient une place pour les neutres. Le choix pour la Suisse est-il de se soumettre, c'est-à-dire, pour participer, de renoncer à la neutralité — donc à l'indépendance — ou, autre terme de l'alternative, de se trouver exclue d'un ensemble occidental auquel elle est profondément attachée par la géographie, l'économie et les sentiments? Voici posées — à dessein de façon un peu tranchante — les données du problème.

Abordons-le en commençant par préciser ce que recouvre cette notion de neutralité, en général mal comprise à l'étranger et même en Suisse, parce que le mot est trop souvent galvaudé par un usage excessif et inconsidéré. Après quoi nous chercherons à déterminer où la Suisse neutre peut se situer par rapport aux tentatives d'organisation atlantique, en d'autres termes si et, le cas échéant, comment elle peut y participer.

---

[1] « Neutralités européennes », *Revue économique franco-suisse* nº 1/63, p. 50.

[2] Ouvrage à paraître.

I. Neutralité

En exposant à Bruxelles, le 24 septembre 1962, les motifs de la demande de la Suisse de participer sous une forme appropriée au Marché européen intégré, le Conseil fédéral a eu l'occasion de redéfinir la neutralité de la Suisse. Le passage de la déclaration de M. le conseiller fédéral Wahlen, consacré à ce sujet, mérite d'être rappelé in extenso. Il est capital car, dans des pourparlers avec la CEE, la Suisse devrait obtenir la reconnaissance de sa neutralité et non pas en faire un objet de négociation.

La neutralité de la Suisse a un caractère permanent et non pas occasionnel ou passager. Son origine remonte au début du XVIe siècle. Elle constitue historiquement une garantie de cohésion interne pour un pays placé au carrefour de trois civilisations, lié à quatre domaines linguistiques et pratiquant deux confessions principales.

La neutralité suisse est partie du droit des gens, notamment depuis qu'elle a été incorporée dans les traités et les actes de Vienne et de Paris de 1815 et le Traité de Versailles de 1919. Elle a été solennellement reconnue comme étant « dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière » [Acte de Paris du 20 novembre 1815] et comme contribuant « au maintien de la paix» [doctrine de la Société des Nations].

Les bouleversements qui, au cours de ce siècle, ont transformé l'Europe et le monde et marqué le début d'une nouvelle évolution, ont placé la neutralité suisse dans un contexte international nouveau et plus large. Ainsi que l'ont démontré de multiples exemples au cours de ces dernières années, la neutralité conserve son sens et sa raison d'être. Elle permet à mon pays de remplir — en Europe et dans d'autres continents — des tâches qui, dans certains cas, ne peuvent être confiées qu'à un pays ayant une neutralité permanente.

La neutralité de la Suisse ne se limite pas à l'application des règles du droit de neutralité en cas de guerre, mais constitue une maxime fondamentale de la politique extérieure en temps de paix. Cette maxime, qui est consacrée par la Constitution fédérale, donne à la politique de la Suisse ses caractères de stabilité et de continuité. Elle répond aux convictions profondes du peuple suisse qui la considère comme le moyen par lequel mon pays peut le mieux servir les intérêts de la paix. Par ailleurs, mon pays ne laisse pas un vide militaire au milieu de l'Europe. Il s'impose au contraire un lourd effort pour maintenir un important dispositif de défense destiné à décourager une agression éventuelle contre le territoire de la Confédération.

Ce texte contient les éléments essentiels de ce qu'on appelle la neutralité. Il le fait sous une forme très condensée, par la force des choses; il n'est donc pas superflu de s'étendre un peu sur quelques-uns des aspects de la question afin de bien les préciser.

Pour éviter toute confusion, rappelons d'abord, comme Me Pierre Freymond l'a fait dans une récente publication, la distinction entre le droit de la neutralité et la politique de neutralité. Le droit de la neutralité constitue un ensemble de règles énoncées de façon claire et précise dans le droit des gens. Nous n'avons pas à nous y arrêter ici, car c'est la politique de neutralité qui nous occupe.

Dans un message du 4 août 1919 sur la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, le Conseil fédéral l'a définie ainsi: « La politique de neutralité est l'attitude d'un Etat neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de la neutralité, mais sur lesquelles la neutralité exerce une influence directe. » « Ainsi, précise Me Pierre Freymond, un Etat désireux de rester à l'écart d'un conflit armé qui

se prépare, s'abstiendra de conclure en temps de paix des engagements qui, lors de l'ouverture des hostilités, ne lui permettraient pas d'exécuter les obligations mises à la charge d'une puissance neutre par le droit international. A plus forte raison, un Etat comme la Suisse, dont la neutralité revêt un caractère permanent, doit-il conduire sa politique étrangère de façon à ne pas compromettre sa position particulière par des engagements internationaux ou des mesures internes qui feraient douter de sa capacité d'observer en temps de guerre tous les devoirs de la neutralité » [1].

Cette distinction faite, relevons certaines des caractéristiques essentielles de la neutralité suisse.

1. La neutralité de la Suisse est à la fois protection de son indépendance et garantie de cohésion intérieure. Cet Etat qui s'est créé au long des siècles en partant des communes pour passer aux cantons puis à la fédération et à la confédération, qui maintenant encore est formé de 3100 communes autonomes et 22 cantons souverains, cet Etat aurait probablement risqué souvent d'éclater et de se dissoudre s'il ne s'était imposé une ferme neutralité au cours des guerres religieuses ou internationales qui ont déferlé sur l'Europe. Un pays aussi diversifié que la Suisse par la langue, la culture et la religion, est très vulnérable aux forces centrifuges ; la neutralité est le moyen le plus sûr de l'en préserver.

En même temps, la neutralité armée assure l'indépendance du pays qui, s'il se prêtait à des alliances, se trouverait exposé à des ingérences de l'extérieur de nature à troubler l'équilibre délicat sur lequel la Suisse repose.

2. Devant l'Union interparlementaire, le 15 avril 1963, M. le conseiller fédéral Wahlen a mis en évidence « le rapport qui existe entre notre volonté de paix qui comporte une constante disponibilité à rendre les services que l'on attend de nous, et la volonté du peuple tout entier de défendre contre n'importe quel agresseur la liberté et les institutions qui la caractérisent ».

Petit pays neutre, la Suisse a tout intérêt au maintien de la paix. Elle est, par conséquent, toujours disposée à prêter ses services pour la préserver, pour contribuer à éteindre les foyers d'incendie qui se seraient allumés, et pour atténuer les rigueurs de la guerre une fois déclarée. En même temps, l'indépendance et la neutralité totale de la Suisse, qui s'appuient sur sa volonté de défense et sur un appareil militaire respectable, constituent un capital de confiance qui suscite les demandes de services. En d'autres termes, la Suisse neutre désire ardemment la paix et s'efforce de contribuer à son maintien dans toute la mesure du possible. Mais la Suisse, armée et prête à défendre chèrement son indépendance, se trouve de ce fait sollicitée de contribuer à toutes sortes de missions qui visent au maintien ou au rétablissement de la paix.

3. Une autre caractéristique de la neutralité suisse est qu'après avoir été établie dans le cadre européen, elle l'a débordé pour devenir universelle. Certes, on entend souvent dire que la neutralité suisse, reconnue en 1815, valable encore pendant les guerres européennes du XIX^e^ et de la première moitié du XX^e^ siècle, n'a plus de raison d'être dès le

[1] « Neutralités européennes », *Revue économique franco-suisse* n° 1/63, p. 46 et 47.

moment où les grands voisins de la Suisse ont décidé de s'unir dans une communauté européenne. Cet argument semble être surtout le fait d'esprits tellement préoccupés par les projets de communautés européenne ou atlantique, qu'ils en oublient quelque peu le reste du monde.

La réalité est que jamais probablement, dans toute l'histoire de la Suisse, sa neutralité n'a été autant recherchée et utilisée qu'en cette période de construction européenne et atlantique. Parfois même, car la politique ne craint pas le paradoxe, des pays qui affectent un certain dédain pour une neutralité périmée, recourent aux services que seule la Suisse peut leur rendre du fait de cette neutralité. Il n'est guère de point sensible du globe où la Suisse ne soit active sous une forme ou une autre: représentation d'intérêts étrangers, maintien de la paix, action de secours, aide aux pays en voie de développement. Tout cela est possible, et même demandé à la Suisse, parce que neutre et indépendante, elle n'est pas suspecte de visées politiques.

En résumé: spontanée, permanente, armée, la neutralité de la Suisse assure la protection de sa cohésion intérieure en même temps qu'elle garantit son indépendance vis-à-vis de l'extérieur. M. Gonzague de Reynold a écrit récemment: « La neutralité n'est point une fin en soi. Elle est un moyen. La fin, c'est la Suisse elle-même [1]. » Sans cette neutralité, la Suisse ne représenterait plus grand-chose dans le monde. Avec elle, la Suisse peut se montrer disponible pour accomplir les tâches qui lui sont propres.

II. Participation

La Suisse neutre et indépendante, mais prête aux services et aux tâches qui lui incombent, se trouve maintenant confrontée par les premières réalisations de la volonté d'intégration et de groupement qui se manifeste depuis la fin de la dernière guerre mondiale.

Autour de ses frontières, la Communauté économique européenne est en bonne voie de réaliser son union douanière et s'efforce de créer une union économique, même si elle cherche encore le chemin de son unification politique. Dans le monde occidental, le projet de Communauté atlantique répond au même besoin de concentration des forces.

Ce mouvement d'intégration et de groupement risque d'acculer la Suisse à l'isolement. D'abord un isolement politique, dont elle a l'habitude. Mais aussi un isolement économique, qui risquerait de la menacer dans ses intérêts matériels. Et enfin, un isolement affectif sinon sentimental qui lui poserait un problème de conscience. Européenne, la Suisse se sentirait mal à l'aise si elle voyait s'établir autour de ses frontières une « communauté de destin », dont elle se trouverait exclue.

Le problème posé à la Suisse tient au fait que si sa respiration économique est mondiale, en revanche, sa respiration politique est nationale. Elle vit politiquement repliée sur elle-même, alors que son économie est toujours plus active et présente

[1] « Neutralités européennes », *Revue économique franco-suisse* nº 1/63, p. 29.

dans le monde entier. Comme l'écrivait André Siegfried: « Sur une base territoriale et démographique excessivement réduite, s'est édifié un système universel de relations industrielles, commerciales et financières. Privez la Suisse de cette activité extérieure de grand style, vous n'avez plus qu'un petit pays de montagnes, réduit à un niveau de vie médiocre [1]. »

La difficulté essentielle provient du fait que la volonté d'intégration européenne et de groupement atlantique, se concrétise pour le moment dans le domaine économique, c'est-à-dire là où elle touche directement les intérêts de la Suisse. C'est le cas, bien évidemment, de la CEE, mais aussi celui de la Communauté atlantique dans la mesure où le « Grand Design » américain suppose une communauté européenne élargie, fortement soudée et préservée de l'influence des neutres.

En réalité, la Suisse n'est pas embarrassée par la volonté de construction politique ou militaire du monde atlantique, mais par le particularisme économique et commercial qui est l'instrument de cette construction. La distinction est nécessaire pour apprécier sainement la situation et éviter, de part et d'autre, des prises de position tranchantes, de nature à compliquer les problèmes et envenimer les débats.

La Suisse, malgré certains soucis qu'il peut lui causer sur le plan économique, doit reconnaître que le renforcement de l'Occident sert ses intérêts. Peu de pays bénéficieraient autant qu'elle d'un rapprochement franco-allemand définitif. Son appartenance européenne la voue à souhaiter l'affermissement de la position du Vieux Continent dans le monde. Enfin, dans le cadre mondial, une communauté atlantique solide est indispensable à l'équilibre entre l'Est et l'Ouest.

Aussi, la Suisse adopte-t-elle une attitude constructive à l'égard de l'intégration européenne et du renforcement atlantique, tout en manifestant sa volonté de coopérer à ce mouvement d'une façon conforme à sa tradition politique.

En revanche, les protagonistes de l'intégration devraient admettre que la Suisse ne les gêne en rien et qu'ils ont même intérêt à ne pas lui rendre trop difficile une participation économique à leur entreprise.

En tout état de cause, plutôt que de s'engager dans des polémiques stériles, mieux vaut s'efforcer de rechercher avec sérénité quelle est la nature des problèmes qui se posent.

A. LA COMMUNAUTÉ ATLANTIQUE

Elle s'inscrit dans la ligne de la politique américaine de relèvement de l'Europe, d'unification de l'Europe et de son association aux Etats-Unis pour la défense du monde occidental contre les visées des pays de l'Est. Cette politique a passé d'abord par le Plan Marshall, l'OECE et l'OTAN. Elle cherche maintenant à créer entre l'Europe unie, d'une part, et l'Amérique du Nord, d'autre part, une alliance assez étroite pour permettre de mener une politique étrangère atlantique.

---

[1] *La Suisse démocratie-témoin*, p. 122-123.

Quelle est la place de l'Europe dans cette construction? Une fois unifiée, l'Europe devrait-elle constituer une troisième force, c'est-à-dire comme le général de Gaulle l'a écrit dans le troisième tome de ses Mémoires: « l'une des trois puissances planétaires, et s'il le faut un jour, l'arbitre entre les deux camps soviétique et anglo-saxon »? Ou bien l'Europe devrait-elle être intégrée — certains disent diluée — dans une Communauté atlantique? Ou bien encore l'Europe devrait-elle constituer avec les Etats-Unis un « partnership » atlantique?

Examinant ces trois possibilités, le professeur Hallstein, au nom de la Commission économique européenne des Six, se prononce, avec les Américains, pour le « partnership ». Il le définit en disant qu'« il cherche à remplacer un système qui lie un géant à une série de nains relatifs par un système qui unit en une relation de partenaires — qui se consultent et rivalisent aussi — deux entités jumelles qui aujourd'hui sont comparables et qui un jour seront des égaux ». Il ajoute encore que si avec le temps cela finissait par rendre possible une Communauté atlantique, ce serait là une autre question à considérer. « Mais, conclut-il, pour l'avenir prévisible, le « partnership » reste notre idéal [1] ».

Cependant, à cet idéal s'en oppose un autre, au sein même du monde atlantique. Le général de Gaulle le précisait le 19 avril encore: « Bref, il nous paraît essentiel que l'Europe soit l'Europe et que la France soit la France. » Sans refuser l'alliance atlantique, « indispensable tant que se dressent les ambitions et les menaces des Soviétiques », il veut une communauté proprement européenne, c'est-à-dire en fait continentale, qui garde ses distances à l'égard du partenaire d'Outre-Atlantique.

Inutile d'épiloguer sur l'issue du débat entre les deux grands présidents du monde atlantique. La partie ne fait que commencer. Il importe, en revanche, de voir clairement que le problème européen est devenu un problème atlantique, que d'économique, en apparence tout au moins, il est devenu ouvertement politique. Pour la Suisse aussi, même si ses préoccupations immédiates sont d'abord d'ordre commercial.

1. *Implications politiques*

En présentant son cas à Bruxelles, le 24 septembre 1962, la Suisse a commencé par une profession de foi européenne qui mérite d'être rappelée:

L'attachement de mon pays à l'Europe est la conséquence naturelle de sa situation au cœur du continent, de son histoire et de son appartenance à la culture occidentale. Les échanges spirituels et intellectuels entre la Suisse et les autres pays de l'Europe, si riches et animés, se doublent de relations économiques et financières multiples. Cette interdépendance crée, sur le plan moral, une solidarité que nous désirons maintenir et élargir et, sur le plan économique, une communauté d'intérêts que nous souhaitons renforcer.

---

[1] Columbia University, New York, 2 mars 1963.

Y a-t-il une contradiction entre cette profession de foi européenne, à laquelle s'ajoute une appartenance incontestable à la civilisation occidentale, et le refus de la Suisse d'entrer dans une communauté européenne ou atlantique afin de rester neutre et indépendante? Est-ce — comme on le lui reproche fréquemment — le réflexe d'abstention égoïste d'un pays qui veut les avantages et recule devant les inconvénients, qui vit sous la protection politico-militaire des Etats-Unis et de l'OTAN, sans apporter sa contribution à la défense commune?

Sur le plan politique et militaire, la réponse à ces critiques est relativement aisée, même si elle ne convainc pas tous les membres de l'alliance atlantique, surtout ceux qui ont perdu leur neutralité récemment.

Tout d'abord, la Suisse ne peut abandonner une politique qui l'a si bien servie jusqu'à maintenant, pour se placer sous la protection d'une communauté atlantique qui n'existe qu'à l'état de projet et même — ce qui est plus grave — de plusieurs projets. «Quelles garanties, rappelait le professeur Jacques Freymond au sujet des neutres européens, peut-on leur donner qu'au cas où ils seraient l'objet d'une pression militaire les puissances atlantiques seraient disposées à risquer leur existence, même dans un conflit nucléaire, pour les protéger? Ces questions, que se pose le général de Gaulle et auxquelles il répond en affirmant la nécessité pour la France d'avoir des moyens de se défendre même seule, les Etats neutres peuvent tout aussi légitimement les soulever pour ce qui les concerne. Ils ne peuvent y répondre autrement qu'en poursuivant leur route avec la prudence que leur imposent les circonstances [1]. »

D'autre part, la Suisse ne laisse pas un vide militaire au milieu de l'Europe. Elle est prête à assumer en tout temps la défense de son territoire. Proportionnellement à la population, la Suisse fait un plus grand effort militaire que les pays européens de l'OTAN.

La contribution actuelle de la Suisse au maintien de la paix est plus grande qu'elle ne le deviendrait si elle devait s'intégrer dans un ensemble atlantique. Avec sa neutralité armée et permanente, la Suisse peut «apporter à l'effort commun tout autre chose que le concours sans âme et sans force d'un peuple qui ne serait plus responsable de lui-même», s'il est permis de reprendre, *mutatis mutandis,* ce que le chef de l'Etat français disait de la défense de son pays, le 19 avril 1963.

D'ailleurs, personne n'attend sérieusement de la Suisse qu'elle abandonne sa neutralité armée pour s'intégrer dans une communauté européenne ou atlantique. Mais puisque la Suisse choisit ainsi de suivre son chemin seule, elle doit être prête à subir les conséquences économiques de cette manifestation d'indépendance politique. Tout au moins est-ce là la conclusion de certaines personnalités américaines et européennes.

2. *Implications économiques*

Là où la communauté économique va de pair avec la construction politique ou même la précède, la Suisse qui ne participe pas à la politique communautaire, ne peut

[1] Ouvrage à paraître.

pas s'attendre à bénéficier des avantages économiques qui appartiennent aux membres de la communauté. Cette thèse a été exposée avec netteté à Washington où l'on est, de plus, profondément convaincu que la Suisse de toute façon sera capable de se tirer d'affaire par ses propres moyens. Cet hommage rendu à la capacité de résistance et d'adaptation de l'économie suisse devrait lui donner confiance pour faire face au dilemme auquel on entend ainsi l'acculer.

Dans le domaine économique, la réponse est moins aisée — il faut le reconnaître — qu'elle ne l'est en matière politique ou militaire. Quels arguments justifient l'association économique de la Suisse à la Communauté européenne, donc atlantique aussi maintenant, sans engagements politiques? On les trouve de nouveau dans la déclaration de Bruxelles:

> La Suisse, de par ses origines spirituelles et politiques, est un pays profondément attaché à l'idéal européen et les buts qu'elle vise sont en harmonie avec le renforcement et le développement de l'Europe. La maxime de la neutralité ne peut, ni dans le cas de la Suisse, ni dans celui de l'Autriche ou de la Suède, freiner la construction de l'Europe. Nous sommes au contraire convaincus que la neutralité de ces Etats constitue un complément utile du système européen tendant au rapprochement des peuples et à une coopération toujours plus étroite, souhaitée par nous et par les pays qui nous entourent. Le concours de la Suisse à la grande œuvre de la Communauté, qui s'édifie dans un espace économique avec lequel nous avons les relations les plus intenses, s'inscrit dans la logique des faits.

L'arrêt des négociations à Bruxelles ne permet pas de savoir si ces arguments ont porté. En attendant que reprenne le débat, voyons comment se pose le problème dans le contexte atlantique.

En matière économique, la mise en place de la Communauté atlantique peut à certains égards faciliter les choses pour la Suisse ou, par ailleurs, rendre sa situation plus difficile.

a) Les facilités. Tant que dureront les divergences fondamentales qui existent entre les Etats-Unis et la France sur les problèmes de défense, en général, et sur l'emploi de l'arme nucléaire, en particulier, les Américains doivent chercher à faire démarrer le « partnership » atlantique dans le domaine économique. Une fois de plus, comme cela avait déjà été le cas avec le Marché commun, en attendant l'accord politique, on se rabat sur l'économie. La première tâche consiste donc à entamer les négociations tarifaires autorisées par le « Trade Expansion Act », le « Kennedy-Round » dont les préparatifs sont poussés avec ardeur au GATT.

Au départ, le Gouvernement américain, misant à fond sur l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun, avait envisagé une grande négociation tarifaire entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Europe, représentée par le Marché commun élargi. Cette négociation menée sous les auspices du GATT aurait abouti à des abaissements tarifaires non pas préférentiels, mais qui auraient bénéficié à tous les pays membres du GATT. La Suisse aurait pu donc participer à la négociation dans la mesure de ses

modestes moyens. Elle aurait aussi bénéficié, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, des abaissements de droits de douane — tarif extérieur commun de la CEE et tarif américain — que les deux géants se seraient consentis dans cette joute pacifique, marquée par une volonté égale de faire triompher une politique libérale dans les échanges commerciaux. La Suisse avait donc tout lieu d'espérer que ce vaste dessein se réaliserait. Plus les Etats-Unis, en édifiant le « partnership » atlantique, feraient baisser le tarif extérieur du Marché commun, plus le problème commercial posé à la Suisse par l'existence de la Communauté européenne perdrait de son acuité.

b) En revanche, et voici que surgissent *les difficultés* causées à la Suisse par le concept de communauté atlantique, le « partnership » suppose la création en Europe d'un point d'appui, la Communauté européenne élargie à l'Angleterre et fortement basée sur le Traité de Rome. Ce pilier européen, les Américains le veulent solide et préservé de l'influence corrosive de la neutralité, peut-être par crainte que l'Allemagne occidentale n'abandonne un jour l'alliance pour tomber dans un neutralisme complaisant à l'égard de l'Est. La mise en place de la Communauté atlantique aurait donc pour effet, dans cette perspective, de durcir la position de ceux qui veulent exclure toute possibilité d'association des neutres.

De plus, le « Kennedy-Round » pourrait être une raison, sinon un prétexte de renoncer à chercher une solution européenne entre la CEE et les « outsiders » dont la Suisse fait partie. Dans cette optique, les abaissements tarifaires spectaculaires réalisés dans le cadre du « Kennedy-Round » réduiraient l'effet discriminatoire du tarif extérieur commun et rendrait superflue une association de la Suisse à la CEE.

Devant ces développements, notamment à l'égard du « Kennedy-Round », la Suisse adopte une attitude nuancée. Certes, elle se félicite de ces négociations tarifaires puisqu'elles visent l'abaissement des droits de douane américains et de ceux du tarif commun. Cependant, elle est obligée de préciser que, même dans la meilleure des hypothèses, le « Kennedy-Round » ne saurait avoir des effets assez profonds pour apporter une solution au problème tarifaire européen.

Cela d'autant plus que le « Kennedy-Round » va se dérouler sur un thème de manœuvre assez différent de celui qui avait été préparé à Washington. L'hypothèse de l'élargissement de la Communauté européenne au Royaume-Uni ne s'est pas réalisée. Les Etats-Unis ne négocieront pas avec l'Europe, mais séparément avec la Communauté des Six, les pays de l'AELE et quelques autres membres du GATT. Les perspectives de la négociation sont donc moins brillantes. Les résultats que la Suisse peut en espérer en ce qui concerne le tarif extérieur commun des Six ainsi que celui des Etats-Unis, sont moins prometteurs.

Il est trop tôt pour spéculer utilement sur l'issue du « Kennedy-Round » qui risque de se prolonger loin dans l'année 1964. Une seule chose est certaine, la Suisse y participera avec la volonté de contribuer à son succès et avec le désir qu'il apporte des résultats tangibles. Tout abaissement du tarif commun des Six qui en résultera, diminuera la discrimination tarifaire en Europe et atténuera par conséquent sa division économique.

B. LIMITES ET POSSIBILITÉS D'UNE PARTICIPATION

Le moment est venu, en guise de conclusion, de serrer de plus près les limites et les possibilités d'une participation de la Suisse. Parlant à Zurich, le 15 février 1963, M. le conseiller fédéral Chaudet les a très clairement indiquées:

Nous ne pouvons pas nous soumettre à l'emprise d'un groupe de puissances, dût-il appartenir pourtant à la civilisation occidentale. Il y va de la confiance dont nous bénéficions dans le monde entier et de la possibilité de jouer, dans la limite de nos moyens, le rôle d'arbitre ou de conciliateur qui nous est fréquemment dévolu.

Donc la Suisse n'a pas à craindre de rester ce qu'elle est, un Etat souverain et indépendant qui pratique une politique de neutralité armée. Plus elle s'en tiendra à cette ligne, mieux elle pourra défendre son existence ainsi que ses intérêts, et du même coup apporter une contribution valable à l'Europe, à l'Occident et à la paix dans le monde.

La Communauté atlantique est également pacifique en vertu de ce vieux principe qu'en attendant la fraternité universelle, l'équilibre des forces reste le moyen le plus sûr de dissuader des velléités agressives. Et puis, la Communauté atlantique doit permettre un effort accru de l'Occident pour le développement économique et la stabilisation politique du Tiers-Monde.

Maintien de la paix et aide aux pays en voie de développement sont aussi les objectifs majeurs de la politique extérieure de la Suisse. Elle a donc toute latitude de participer dans ces deux domaines aux efforts de la Communauté atlantique, mais à sa façon et en gardant ses distances, c'est-à-dire son individualité et son indépendance.

La contribution apportée par la Suisse au maintien de la paix et au renforcement de la collaboration internationale est sans proportion avec l'exiguïté de son territoire et le faible nombre de ses habitants. Longue serait l'énumération des tâches et des missions confiées à la Suisse ou à des Suisses. Commissions internationales de contrôle ou d' enquête, protection des intérêts étrangers, bons offices dans des négociations diplomatiques délicates sont autant de domaines où — de préférence à celle d'organisations internationales voyantes ou de pays politiquement marqués — l'intervention d'un petit pays est recherchée lorsque, comme la Suisse, il offre la garantie d'une indépendance totale, il ne poursuit pas des intérêts politiques propres et sait agir avec discrétion.

Tout cela implique des responsabilités à l'égard de la communauté internationale, des devoirs et aussi des risques à courir, même s'ils sont de nature à surprendre ceux qui, en Suisse comme à l'étranger, sont enclins à confondre neutralité et confort bourgeois.

D'autre part, l'aide aux pays sous-développés offre à la Suisse, à condition qu'elle sache y participer activement, un vaste champ d'action. Que ce soit au titre de l'assistance technique, de l'accès à l'enseignement sous toutes ses formes, ou encore des investissements, la demande des pays neufs à la Suisse est illimitée. Son absence de passé colonial, sa réserve politique à l'égard du conflit Est-Ouest, font que les pays fraîchement indépendants recourent à la Suisse sans arrière-pensée.

Il y a là un défi que les Suisses sont encore loin d'avoir su relever. Ils y arriveront seulement lorsque dirigeants, cadres et population auront compris qu'il ne suffit pas

de donner ce que l'on a en suffisance, c'est-à-dire, pour un pays très prospère, un peu d'argent, mais qu'il faut consentir de véritables sacrifices. Dans une Suisse en pleine surchauffe, ils consistent à réserver un peu de place aux boursiers étrangers dans des instituts éducatifs surchargés et dans des entreprises, industrielles ou autres, surmenées. Ces sacrifices consistent aussi à accepter de se passer temporairement — dans les administrations comme dans l'économie privée — de collaborateurs précieux pour les mettre à la disposition des pays neufs. C'est un service que les Suisses se rendent à eux-mêmes parce qu'ils prouvent ainsi à la face du monde entier la valeur positive de leur neutralité.

*

En terminant, il est légitime et même nécessaire de se demander si la position d'une Suisse qui « participe » à sa façon tout en défendant farouchement son indépendance, est tenable à la longue. Dans « La Suisse à contre-courant » [1], le professeur Herbert Lüthy répond à cette question en constatant que si le monde appartient à l'intégration des grands ensembles, il y a une telle floraison de nouveaux petits pays « que le sens du processus historique, qui semblait aller vers le partage en deux du monde, en attendant la domination unique, s'en trouve déjà complètement renversé ». Songeant à la Suisse, il conclut son étude en ces termes :

Si le monde tend vers l'unification, il tend aussi, de toutes ses forces vives, vers l'autonomie des communautés même les plus petites, et ces deux aspirations ne sont pas nécessairement contradictoires. Toute l'histoire helvétique est là pour affirmer qu'il a été possible... de concilier sur un petit espace l'unité et la diversité, la cohésion du tout et l'autonomie des parties qui la composent.

Telle est la perspective historique. Quant à la conduite de la politique, neutralité et participation peuvent être conciliables, à condition de ne pas craindre les risques d'une neutralité active. M. André François-Poncet, déjà cité au début de cet exposé, avait bien précisé : « La Suisse échappe aux guerres. En contrepartie, elle doit se mettre au service de la paix sans timidité ni hésitation. »

[1] *Preuves*, octobre 1962.