Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 59 (1979)
Heft: 4

Artikel: La Suisse et l'ONU
Autor: Freymond, Jacques
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-886778

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: 17.07.2025

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

JACQUES FREYMOND

La Suisse et l'ONU

Quiconque prend la peine d'étudier l'histoire des relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies est frappé par une apparente contradiction entre les attitudes et le comportement. Placés devant la question de principe de leur adhésion à l'ONU les Suisses tergiversent. L'opinion est divisée, une majorité paraissant incliner pour la réserve. Mais lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes concrets, les Suisses ne semblent avoir aucune hésitation à coopérer avec les institutions appartenant au système des Nations Unies et même à fournir une participation active, au point qu'on peut dire qu'aujourd'hui la Suisse s'est installée au sein du système des Nations Unies.

Les Suisses en fait ne ressentent pas cette contradiction qu'on leur reproche parfois. Ils tiennent à leur statut de neutralité permanente qui est un des piliers sur lesquels ils ont fondé une confédération d'états. Or ils ont constaté que les dispositions de la Charte ne leur permettraient pas, s'ils devenaient membres de l'ONU, de conserver ce statut de neutralité permanente. Ils ont noté les réserves que certains états membres pourraient avoir à traiter leur pays comme un cas spécial. Placés devant un choix de principe, ils ont opté pour l'abstention.

Mais cette décision négative, prise en 1946 et qui n'a pas été modifiée jusqu'ici malgré de nombreux débats, ne pouvait suffire. De toute évidence, il fallait arrêter une politique de la Suisse à l'égard de l'ONU, définir la nature des relations à établir avec cette organisation et les institutions appartenant à son système, élaborer les instructions nécessaires à la conduite de la diplomatie helvétique. Ces instructions furent brèves comme il convient lorsqu'il s'agit d'actions qu'on engage dans la longue durée. On les trouve dans le rapport de gestion du Conseil fédéral de 1946 :

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

Ces directives, qui étaient en fait des instructions sur la conduite à tenir dans les relations avec les Nations Unies, ont été appliquées dans l'esprit même qui avait présidé à leur élaboration : puisqu'ils ne pouvaient convaincre les membres de l'ONU de leur accorder un statut spécial, les Suisses pragmatiques participeraient aux travaux des organisations internationales aux conditions de la neutralité. Et c'est ainsi qu'ils ont demandé et obtenu leur accession non seulement à la Cour internationale de Justice, mais aux organismes dits techniques, dont le nombre n'a cessé de croître.

Ces organismes dits techniques, ne font-ils jamais de politique ? La question est indiscrète. Disons qu'elle le fut et qu'elle ne l'est plus tant la réponse est évidente : relations économiques, relations culturelles, échanges intellectuels, scientifiques et techniques s'insèrent tous dans un cadre politique. Les questions qu'ils posent, les problèmes qu'ils ont à résoudre sont abordés, évalués selon des critères politiques. Tous les débats qui se déroulent à l'OIT, à la FAO, à l'OMS, à la Commission économique pour l'Europe, à l'UNESCO sont de nature politique parce que les Etats qui y participent y défendent leurs intérêts.

Et si la Suisse a choisi de s'associer aux travaux de ces institutions, si elle demande aujourd'hui son adhésion à l'UNIDO c'est parce qu'elle y trouve son intérêt. Sa participation implique qu'elle prenne position, qu'elle vote dans un sens ou dans un autre, qu'elle s'abstienne. Or chacun de ces votes a un contenu politique parce qu'il résulte d'une appréciation préalable du contexte politique dans lequel il se déroule et de la relation qui s'établit entre la portée du vote et la politique générale de la Suisse qui est une politique de neutralité. Ainsi l'histoire des relations de la Suisse avec les institutions appartenant au système des Nations Unies démontre, à travers la participation de la Suisse aux activités de plus en plus intenses, complexes et délicates de la diplomatie multilatérale, aux nombreux débats où les problèmes des relations Est-Ouest ou Nord-Sud, toutes lourdement chargées d'hypothèques politiques, qu'une politique de neutralité intelligemment conduite ne met pas en question le statut de neutralité.

Alors pourquoi cette hésitation, ce refus même de faire le dernier pas, en adhérant à l'Organisation des Nations Unies ? C'est que certains articles de la Charte ne permettent pas le maintien du statut de neutralité. Qu'en est-il alors de l'Autriche ? L'argument, souvent avancé, ne convainc pas les Suisses qui, tout pragmatiques qu'ils soient, aiment les situations nettes. Et pourtant leur position n'est pas aussi claire qu'ils se l'imaginent. S'ils étaient logiques avec eux-mêmes ils devraient plutôt se dégager d'organisations techniques où l'on fait inévitablement de la politique, sortir des rêts de la diplomatie multilatérale, s'abstenir de toute participation à des groupements régionaux ou même à des conférences internationales, si ce n'est à titre d'observateurs, pour cultiver exclusivement les relations bilatérales.

Ce qui est impossible et même absurde. Un Etat, même neutre, doit

conduire sa politique extérieure dans le monde tel qu'il est et non pas tel qu'il voudrait qu'il soit. L'Organisation des Nations Unies existe. Elle est, quelles que soient les critiques qu'on puisse lui adresser, le centre de la négociation internationale. C'est à l'intérieur de l'ONU qu'on doit faire valoir ses intérêts, non pas seulement dans les couloirs et dans des entretiens particuliers, mais dans les salles de séances, dans les commissions, dans les votes. Et l'expérience acquise depuis plus de trente ans fournit la preuve qu'il est possible de pratiquer une politique de neutralité à l'intérieur des organisations internationales, à l'ONU comme dans les institutions spécialisées. Il y a plus d'inconvénients que d'avantages à demeurer à l'extérieur en se présentant comme un cas spécial qui justifie un traitement particulier. Car ceux qui sont engagés, bien qu'ils aient eux aussi une conscience souvent aiguë de leur identité culturelle et de l'originalité de leur cas, ne sont pas forcément préparés à comprendre les nuances de l'argumentation développée par la diplomatie suisse.

Mais celui qui, au terme de ses réflexions, parvient à la conclusion qu'il serait dans l'intérêt de la Suisse de franchir la dernière étape du long cheminement vers la participation aux conditions de la neutralité, ne doit pas se faire d'illusion. S'il est vraisemblable qu'une candidature de la Suisse serait acceptée, bien que dans l'état de confusion de notre monde contemporain certains obstacles inattendus puissent surgir, il n'en est pas moins clair que les objections et les résistances restent nombreuses en Suisse même.

Certaines objections peuvent être réfutées. Ainsi celles qui se réfèrent à la mission humanitaire de la Suisse et en particulier à la position et au rôle du Comité international de la Croix-Rouge. Or la Suisse est bien loin de détenir le monopole de l'action humanitaire. Quant au CICR, dont l'activité est rendue possible par le fait que son siège est établi en pays neutre et que ses membres et ses collaborateurs sont citoyens d'un pays neutre, il jouit dans le monde d'un statut particulier et, dans la mesure où il assume son indépendance et fait respecter la neutralité de la Croix-Rouge, d'un tel prestige qu'il n'a pas à se soucier de l'entrée de la Suisse dans l'ONU. Sujet de droit international, il traite en toute liberté – une liberté scrupuleusement respectée par le gouvernement suisse – avec les Etats et avec l'ONU, n'hésitant pas à s'engager dans des actions conjointes avec des organisations appartenant au système de l'ONU, comme c'est le cas aujourd'hui au Cambodge où il intervient en association avec l'UNICEF. La seule hypothèque qui pèserait sur son action serait celle d'une éventuelle participation d'un contingent suisse à une force d'intervention de l'ONU. Le gouvernement suisse devrait donc s'engager à s'abstenir de tout engagement de type militaire pour concentrer son appui sur les actions humanitaires. Ce qui ne paraît certes pas impossible.

On rencontrera encore d'autres objections qui ne peuvent pas être signalées ici et qui sont probablement réfutables, ainsi celles qui font référence au rôle que peut jouer un Etat indépendant de l'ONU. Il est vrai que la Suisse a assumé très largement des missions de bons offices. Mais elle n'en a pas le monopole. Et rien ne dit qu'on ne s'adresserait plus à elle si elle adhérait à l'ONU.

L'obstacle le plus sérieux qui se dresse sur la route du Conseil fédéral et du ministre des affaires étrangères qui s'est déclaré partisan de l'entrée de la Suisse à l'ONU ne provient pas tant de l'attachement des Suisses à leur statut de neutralité – qu'il n'est pas question d'abandonner et qui n'est donc pas négociable – mais bien plutôt d'un scepticisme assez général à l'égard de l'institution elle-même qu'on connaît mal et qu'on ne juge qu'à travers ses échecs. On ne voit pas ainsi que, à certaines occasions, l'engagement des forces d'intervention de l'ONU a permis d'éviter le pire et de préserver une paix instable. On a peine à évaluer la portée du processus de négociation permanente qui maintient des contacts entre les parties aux nombreux conflits politiques, économiques et sociaux qui déchirent le monde. On ignore presque tout du travail parfois très valable fait au sein du secrétariat dans l'analyse de certains des problèmes complexes que pose l'organisation des échanges dans un système planétaire semi-intégré. On a peine aussi à imaginer que les contacts établis au sein de l'Organisation puissent être directement utiles – et même indispensables – à la conduite des affaires de la Suisse.

Ce qu'on entend en revanche ce sont les diatribes lancées à la tribune de l'ONU contre les sociétés industrielles. L'ONU apparaît ainsi comme un instrument entre les mains des adversaires de l'ordre politique, économique et social auquel les Suisses sont en majorités attachés et dont ils bénéficient.

Pourquoi donc irait-on prêter la main à ce genre d'entreprise ? Pourquoi perdre son temps, ses forces, son argent et son intégrité intellectuelle dans une institution dépensière et où règne la confusion ?

C'est à ce scepticisme très largement répandu dans toutes les couches de la population que le gouvernement suisse se heurte et continuera de se heurter. Il ne suffira donc pas d'un message, si bien conçu soit-il, pour convaincre le peuple suisse. La campagne sera longue et difficile. Peut-être devrait-elle être découpée en phases successives qui permettraient de rendre les Suisses conscients du fait que leur pays est déjà installé à l'intérieur du système de l'ONU, qu'il fournit une contribution appréciable au développement du processus de négociation multilatérale, qu'il peut y faire valoir son influence, qu'il en retire des bénéfices réels. Le message sur l'UNIDO pourrait offrir l'occasion d'une campagne d'information. Mais c'est surtout sur la participation de la Suisse à une nouvelle tranche de l'emprunt de l'IDA que la bataille devrait être livrée. Car il s'agit là d'un test qui permettra de déceler la nature des résistances à une participation suisse à une action multilatérale dans le domaine des relations avec le Tiers-Monde, d'identifier les parties en présence et de connaître leurs arguments.

La démocratie directe a ceci d'utile qu'elle contraint le gouvernement à expliquer et à s'expliquer. Si la campagne qui s'engage sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU est conçue de manière à éclairer le peuple suisse sur le rôle de l'ONU et sur son œuvre, en pondérant les résultats positifs et les échecs, si elle vise à lui faire comprendre la signification de son adhésion, le gouvernement fédéral aura créé les conditions d'un engagement valable, parce que consenti en connaissance de cause. Est-ce possible ? La partie sera serrée.