

Adhésion à l'ONU : nécessaire et possible

(Conférence type de 15 minutes)

Remarque préliminaire

Le 16 mars 1986 le projet d'adhésion à l'ONU sera soumis au peuple suisse. Vous serez appelés à vous prononcer si oui ou non l'entrée à l'ONU en vaut la peine. L'ONU peut-elle être un instrument utile à la défense de nos intérêts ? C'est à cette question qu'il vous faudra répondre et non pas à celle de savoir si l'ONU vous plaît ou au contraire ne vous plaît pas.

L'ONU n'est pas meilleure que le monde qu'elle reflète. Comme nous le savons tous, elle n'est pas parfaite. Pourquoi dès lors devenir membre de l'ONU ? Afin de répondre à cette question, je voudrais brièvement évoquer trois transformations importantes dont l'ONU a été l'objet au cours de son histoire.

Trois transformations

1ère transformation : l'ONU est devenue universelle et cela tant du point de vue de ses membres que du point de vue de ses tâches. A sa création en 1945 elle ne comprenait que 51 Etats. Aujourd'hui elle en compte 159, ce qui signifie que pratiquement tous les pays du monde en font partie. En effet, seules les deux Corées, quelques micros Etats et la Suisse n'en sont pas membres.

Parallèlement à ce développement, l'ONU a considérablement élargi son champ d'activité. Elle s'occupe de tous les domaines de la coopération internationale. Si l'ONU concentrait ses efforts autrefois principalement sur le maintien de la paix, elle se consacre aujourd'hui dans une bien plus grande mesure aux ques-

tions économiques, sociales, juridiques, culturelles et humanitaires. N'étant pas membres de cette organisation, nous sommes exclus de cette coopération.

2ème transformation : on faisait autrefois la distinction entre ce que l'on appelait l'"ONU politique" et ce que l'on appelait l'"ONU technique". L'"ONU politique" était le siège de l'organisation à New York, et s'occupait de questions politiques alors que l'"ONU technique" désignait les organisations spécialisées de l'ONU, et s'occupait de problèmes plutôt techniques. Cette distinction est de nos jours largement dépassée, car depuis longtemps la politique a envahi les institutions spécialisées de l'ONU et celle-ci d'ailleurs s'occupe de plus en plus de questions techniques. Les institutions spécialisées, dont la Suisse est membre, et l'ONU, d'où la Suisse est absente, forment un ensemble dont les parties sont étroitement liées entre elles. C'est pourquoi il n'est pas normal d'être présent dans les filiales de l'ONU et d'être absent de l'organisation centrale, reliées entre elles par un réseau serré de relations multiples et complexes.

3ème transformation : le statut d'observateur s'est détérioré. Autrefois, nous étions entourés de plusieurs Etats observateurs. Cela donnait à notre statut un certain poids. Peu à peu pratiquement tous les Etats observateurs sont devenus membres de l'ONU et le plus important d'entre eux, la République fédérale d'Allemagne, en 1973. Cette évolution a considérablement affaibli les possibilités d'action de l'observateur.

La situation peut être résumée de la manière suivante : d'un côté l'ONU s'est développée peu à peu en forum universel de la coopération internationale, et de l'autre côté nos possibilités de défendre nos intérêts se sont dégradées. Pour notre pays fortement tributaire de l'étranger, la défense de nos intérêts passe indiscutablement par l'adhésion aux Nations Unies.

Nécessité de l'adhésion

On pourrait croire que l'ONU s'occupe de questions qui nous sont finalement assez lointaines, sinon étrangères. Il n'en est rien, voyez plutôt :

1er exemple : l'adhésion à l'ONU est utile à notre économie.

Notre pays est étroitement lié au monde extérieur. Cela se manifeste particulièrement dans le domaine économique : nous importons le 100 % de nos matières premières, le 80 % de nos besoins en énergie et le 45 % des aliments que nous consommons. D'autre part, la plus grande partie de nos produits est destinée à l'exportation. Plus de 40 % de notre produit national brut est réalisé à l'étranger.

A l'ONU de nombreuses questions économiques sont traitées. Je vous rappelle que l'ONU consacre le 75 % de ses dépenses à des questions sociales et économiques. Les exemples que je vais vous donner, qui tous nous concernent, ont fait l'objet de négociations auxquelles nous n'avons pas pu participer ou alors que dans une petite mesure :

- les grandes lignes sur la protection des consommateurs;
- le droit commercial international comprenant entre autres une clause d'arbitrage commercial;
- la liste des produits chimiques nocifs et dangereux;
- les questions relatives aux investissements privés directs dans le Tiers-monde;
- la question des travailleurs migrants;
- le code de conduite sur les multinationales;
- le transfert des technologies;
- les questions relatives aux sources d'énergies nouvelles et renouvelables.

A l'exception des institutions de Bretton Woods, c'est-à-dire du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, la Suisse est membre de toutes les organisations techniques importantes de l'ONU, et cela parce que ces organisations traitent de questions qui nous intéressent. Cependant dès qu'une affaire est transmise à l'ONU, ce qui finit presque toujours par arriver, la Suisse se

voit contrainte au rôle de spectateur. Notre intérêt pour la question traitée n'en a pas disparu pour autant, cependant nos possibilités de participation elles, ont disparu. Si nous voulons défendre nos intérêts de façon suivie et complète au sein du système des Nations Unies, nous devons alors devenir membres de l'ONU.

2ème exemple : étant absents de l'ONU, nous ne pouvons pas participer à l'élaboration de traités internationaux qui, de plus en plus souvent, sont réalisés dans le cadre des Nations Unies. Ainsi, la convention contre la torture, le traité de non prolifération nucléaire, le traité sur la vente internationale de marchandises, les conventions relatives à l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique, celle concernant l'élimination des armes biologiques, et celle qui traite de la prise d'otages, pour n'en citer que quelques unes. Toutes ces conventions et beaucoup d'autres ont été confectionnées dans le cadre des Nations Unies, mais bien sûr sans participation de la Suisse !

Très bien, me direz-vous, mais cela ne nous concerne pas. Le simple fait que nous avons signé et ratifié la plupart de ces conventions prouve de manière indiscutable qu'elles nous concernent. Ainsi, nous nous trouvons dans la situation désagréable de devoir appliquer des normes juridiques à l'élaboration desquelles nous n'avons pas pu participer. Les adversaires de l'ONU prétendent maintenir intacte la souveraineté de la Suisse en restant en dehors de l'organisation. Or c'est justement le contraire qui se passe. Hors de l'ONU, d'autres prennent à notre place des décisions que nous finissons par appliquer. Une fois de plus le proverbe se révèle exact : les absents ont décidément toujours tort.

3ème exemple : l'adhésion à l'ONU est souhaitable sur le plan de la politique de sécurité. En effet, la participation à l'ONU contribuerait à réaliser le principal objectif de notre stratégie, à savoir décourager un ennemi potentiel de nous attaquer en manifestant notre volonté de défense, autrement dit la dissuasion. C'est une évidence que la dissuasion n'a de valeur que dans la

mesure où l'agresseur potentiel est conscient et convaincu de la force de défense de notre armée et de l'importance du prix d'entrée qu'il devrait payer pour nous investir. A l'ONU, nous serons en mesure de manifester notre volonté de rester indépendant de manière suivie et cela à l'intention des responsables politiques des Etats qui se réunissent régulièrement dans l'organisation mondiale. A ce sujet, je ne voudrais pas manquer de vous rappeler le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité dans lequel on peut lire : "Notre neutralité, ainsi que les principes de notre politique de sécurité doivent être constamment portés à la connaissance de l'étranger." Vous conviendrez que l'ONU est le forum parfaitement adapté à cette tâche.

En restant à l'écart de l'ONU, nous renonçons volontairement à un droit de décision et de participation qui nous apporterait beaucoup mais qui en revanche nous coûterait peu. Notre contribution financière annuelle à l'ONU se monterait en effet à environ 20 millions de francs. En comparaison du budget de la Confédération, lequel atteint 21 milliards de francs, cette contribution est vraiment modeste. En outre, n'oublions pas que déjà aujourd'hui, bien que non membres de l'ONU, nous payons environ 150 millions de francs par an au système des Nations Unies. Cette somme comprend nos contributions d'Etat membre des différentes filiales de l'ONU et également les montants que nous versons à l'aide multilatérale au développement. Bien sûr, ces sommes atteignent une certaine ampleur. Là aussi, une nouvelle comparaison n'est pas inutile : l'ONU et les organisations internationales sises à Genève y dépensent 1,2 milliard de francs par an; cela n'est pas rien pour l'économie genevoise en particulier.

Cette brève analyse de ce que nous coûterait et de ce que nous rapporterait l'adhésion à l'ONU, nous permet de conclure à l'utilité d'une telle démarche. Il me reste à vous montrer que celle-ci est non seulement utile mais qu'elle est aussi possible. Vous m'avez compris, je vais vous parler de la neutralité.

Question de la neutralité

Tout d'abord une remarque préliminaire. Deux aspects sont à considérer de manière bien distincte dans cette affaire. Il y a premièrement l'aspect théorique ou académique que nous devons bien analyser puisque c'est celui qui figure dans la Charte des Nations Unies, et il y a l'aspect pratique, celui de la réalité, qui est très différent de ce que la Charte a prévu et qui constitue la réalité à laquelle les Etats membres ou non de l'ONU sont confrontés.

Voyons d'abord l'aspect théorique. La Charte prévoit que lorsqu'un Etat menace ou rompt la paix, l'organisation des Nations Unies peut prendre à son encontre des sanctions, soit militaires, soit non militaires, c'est-à-dire essentiellement économiques.

En ce qui concerne les sanctions militaires, aucun Etat ne peut être contraint de les appliquer. En effet, la Charte fixe à l'article 43 que ces sanctions doivent préalablement faire l'objet d'un accord entre l'ONU et l'Etat chargé de les appliquer et que cet accord doit être ratifié selon les règles constitutionnelles internes de l'Etat concerné. En ce qui concerne la Suisse, cet accord serait soumis au Parlement, ainsi l'ONU ne peut nous obliger à participer à des sanctions militaires. Le problème est donc résolu.

Reste la question des sanctions non militaires, autrement dit économiques. Dans ce cas, les Etats membres de l'ONU sont tenus d'appliquer les sanctions. Cela ne pose cependant que des problèmes minimes pour la neutralité. D'abord les sanctions économiques ne sont pas en contradiction avec le droit de la neutralité qui impose à l'Etat neutre de ne pas participer à une guerre et de ne pas soutenir un des belligérants à un conflit en lui fournissant des armes ou un soutien financier. Deuxièmement, si la Suisse estime que sa participation à l'application de sanctions économiques est inconciliable avec sa neutralité, elle peut rappeler à la communauté des Etats que sa neutralité fait partie du droit international coutumier lequel est reconnu par la communauté des Etats et lequel est antérieur à la Charte des Nations Unies et invoquer l'article 48 de la Charte en demandant d'être exemptée

de participer aux sanctions. Voilà quelle est la situation sur le plan théorique, mais je le répète, la réalité est toute différente. Voyez plutôt :

Tout d'abord la probabilité que des sanctions soient prises est extrêmement faible. Dans son histoire, l'ONU n'a jamais décrété de sanctions militaires et n'a appliqué qu'à deux reprises des sanctions économiques. N'oublions pas que pour que des sanctions soient décidées, il faut l'unanimité des cinq grandes puissances, c'est-à-dire aussi de trois pays occidentaux, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, dont les positions sont proches des nôtres.

Deuxième point, les sanctions prises par l'ONU ne constitue pas un acte de guerre d'un groupe de pays contre un autre pays. Elles sont la conséquence d'une violation par un Etat de ses obligations internationales, obligations acceptées par tous les Etats du monde puisque tous les Etats sont à l'ONU, y compris par celui qui, les ayant violées s'y est exposé.

Troisièmement, si tous les Etats appliquent des sanctions résultant d'une décision juridiquement valable du Conseil de sécurité, l'Etat neutre ne peut pas ignorer ces mesures car une telle attitude reviendrait à prendre implicitement partie pour l'Etat qui a rompu la paix. Cela s'est manifesté de manière particulièrement éloquente dans le cas des sanctions prises par l'ONU à l'encontre de la Rhodésie. La Suisse, bien que non membre, n'a pas pu ignorer ces mesures et pour empêcher que son territoire ne permette de contourner les sanctions, elle décida de restreindre son commerce avec la Rhodésie au courant normal et de fermer son consulat à Salisbury. Cet exemple a montré que membre ou non de l'ONU, le problème pour un Etat neutre se pose à peu près de la même manière compte tenu du fait que l'ONU est universelle.

Quatrièmement, et cela est très important, l'ONU compte des Etats neutres dans ses rangs. Ces neutres qui participent activement aux travaux de l'ONU depuis plus de trente ans n'ont jamais rencontré de difficultés du fait de leur neutralité. Au contraire,

ce statut a été particulièrement utile au maintien de la paix et l'ONU a su en faire usage en confiant de nombreuses missions de bons offices à des représentants de ces pays neutres. N'oublions pas non plus que pendant 18 ans l'ONU a été dirigée par des secrétaires généraux, citoyens de pays neutres, Dag Hammarskjöld de 1953 à 1961, et Kurt Waldheim de 1971 à 1981. De plus le Secrétaire général de l'ONU ne cesse de nous le répéter, ce n'est pas malgré votre neutralité que nous vous accepterons mais à cause de votre neutralité, vu l'utilité de celle-ci pour la paix. Dans ces circonstances, il est bien clair que ONU et neutralité vont de pair et sont non seulement compatibles mais encore complémentaires.

Finalement, je ne voudrais pas omettre de vous dire que le Conseil fédéral est fermement décidé à maintenir intégralement la neutralité permanente et armée même si nous entrons à l'ONU, et que pour dissiper tous doutes à ce sujet, il fera une déclaration rappelant au peuple suisse, à l'ONU et à ses Etats membres, cette volonté indéfectible.

Le problème de la neutralité et de l'adhésion à l'ONU est un ancien problème aujourd'hui résolu.

Quelques remarques concernant l'ONU

Bien que la question de l'adhésion ne consiste pas à porter un jugement sur la valeur de l'ONU, je voudrais cependant évoquer quelques aspects de cette organisation, trop souvent méconnue et trop souvent objet de critiques injustifiées.

Dans notre monde déchiré, l'ONU représente la seule tentative d'introduire au niveau mondial un minimum d'ordre dans les relations internationales. Même si elle n'a pas réussi à éviter les guerres depuis 1945, elle contribue de manière importante à la paix et à la sécurité dans le monde. C'est ainsi qu'elle a pu endiguer des conflits locaux et éviter qu'ils ne dégénèrent en conflagration mondiale. Comme par exemple, la crise de Cuba en 1962, et la guerre du Kipour en 1973. L'action des casques bleus,

qu'ils soient postés sur le Golan entre la Syrie et Israël ou à Chypre, entre les communautés grecques et turques, joue un rôle pacificateur indéniable particulièrement important pour cette région troublée du monde.

De nombreuses idées erronées règnent au sujet de l'ampleur de la bureaucratie onusienne. En effet, le budget annuel de l'ONU est inférieur à celui de la Ville de Zürich. Le Secrétariat général de l'ONU emploie dans le monde entier 16'000 personnes. En comparaison, l'administration municipale de Zürich se compose de 6'000 employés.

L'ONU coûte par année et par tête d'habitant de la population mondiale 35 centimes. Vaut-elle moins que cela ?

Conclusions

L'ONU de 1985 n'est plus celle de 1945. Entre temps elle est devenue universelle et comprend pratiquement tous les Etats du monde. De plus en plus d'activités, en particulier des questions économiques sont traitées aussi à l'ONU et non plus seulement exclusivement dans les institutions spécialisées ou les organes subsidiaires de l'ONU. Il serait dès lors logique non seulement de participer aux travaux des institutions spécialisées, ce que nous faisons déjà, mais encore de collaborer de plein droit avec l'ONU. On l'a vu, l'entrée à l'ONU n'est non seulement nécessaire mais elle est aussi possible. En tant que membre des Nations Unies, la Suisse maintiendra intégralement sa neutralité permanente et armée. Appartenance à l'ONU et neutralité suisse sont compatibles.

Le but premier de la Confédération selon notre Constitution est de maintenir l'indépendance du pays. La politique étrangère est destinée à défendre nos intérêts et non pas à exprimer nos sentiments à l'égard des autres Etats. La meilleure politique étrangère est celle qui défend le mieux nos intérêts, donc celle qui les défend partout spécialement là où les Etats du monde se rencontrent, c'est-à-dire à l'ONU.