



EMBASSY OF SWITZERLAND
IN NEW ZEALAND

WELLINGTON, C. I., le 4 juin 1964

D. I. C. Building
P. O. Box 386
Telephone 40-283
Telegram Address: Ambassade

Ref.: A.Ol. - JPW/bu

CONFIDENTIEL

Monsieur Max Grässli,
Ministre plénipotentiaire,
Chef de la Division des
Affaires administratives,
Département politique fédéral
B e r n e

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de soumettre à votre attention la question du statut de notre Ambassade à Wellington. En partant pour la Nouvelle Zélande, je n'imaginai pas que ce problème se poserait à moi. J'ai toutefois dû constater que son examen s'imposait. J'aurais préféré attendre encore pour soulever cette question. Mais la modification rapide des circonstances me contraint à le faire dès aujourd'hui.

L'évolution amorcée depuis quelques années déjà par la Nouvelle Zélande dans son attitude internationale a été accélérée par les pourparlers entre les Six et le Royaume-Uni sur l'accession de celui-ci à la C.E.E. Loin de la ralentir, l'échec de ces pourparlers et l'in vraisemblance de leur prochaine reprise ont agi sur cette évolution comme un catalyseur et non pas comme un frein. En effet, après en avoir éprouvé tout d'abord un sentiment de soulagement très passager, Wellington s'est rendu à l'évidence que, malgré cet échec et quel que soit l'avenir, jamais Londres ne sacrifiera ses intérêts européens à ses liens avec la Nouvelle Zélande. Cette conviction, qui n'était jusqu' alors que latente, a passé au premier plan des préoccupations publiques dans la seconde moitié de 1963. Le 30 novembre dernier, pour la première fois, elle a été en quelque sorte comme la toile de fond des élections générales. Je l'ai d'ailleurs rapporté à ce moment.

Tout en restant un membre fidèle et loyal du Commonwealth, la Nouvelle Zélande met donc résolument, maintenant, l'accent sur son orientation vers d'autres horizons encore que les falaises de Douvres. Il en résulte qu'elle accorde simultanément une importance accrue à sa souveraineté et à tout ce qui s'y rapporte. Sans répudier cette fidélité et cette loyauté au Commonwealth, elle n'utilise plus le terme de "Dominion" pour se désigner elle-même. Elle se qualifie aujourd'hui d'"Etat souverain, membre du Commonwealth". Son sens de l'indépendance se fait toujours plus jaloux. Plus encore qu'envers l'Angleterre,

59 60 61 62 63

4,0	3,3	3,0	4,2	3,0
19,7	27,1	25,2	18,8	24,9

./.

Dodis



mère-patrie ancienne et lointaine, c'est vis-à-vis de l'Australie, rivale colossale, dynamique, voisine et de colonisation à peine plus ancienne que la Nouvelle Zélande, que ce sentiment atteint à une véritable susceptibilité. L'obligation pour la Nouvelle Zélande d'ajuster et d'améliorer ses rapports économiques avec l'Australie ne fait que renforcer sa volonté de le faire entre égaux et sans rien qui ressemble à une subordination.

De leur côté, les Etats tiers s'efforcent d'utiliser au maximum les possibilités résultant de l'intérêt nouveau montré ici pour d'autres puissances encore que l'Angleterre. A cet effet, ils adaptent leurs représentations en Nouvelle Zélande au besoin accru qu'éprouve ce pays d'affirmer sa personnalité distincte et souveraine. Les considérations suivantes dictent leur conduite:

1. Bien que relative, l'importance de la Nouvelle Zélande est loin d'être négligeable. Par sa stabilité interne, son respect des droits acquis et des normes juridiques en un monde où la spoliation est à la mode, par ses ressources et ses potentialités, ce pays présente autant d'intérêt que beaucoup d'Etats africains ou asiatiques, davantage que plusieurs. Economiquement, c'est un Etat entièrement développé mais en voie d'industrialisation. Il offre un marché intéressant, qui va le devenir toujours plus pour les pays non-britanniques, et de bonnes possibilités d'émigration. Politiquement, il est un membre actif de la plupart des grandes organisations internationales et signataire des principales conventions intérétaiques; sa voix n'est pas dénuée de poids; il contribue efficacement, dans les limites de ses possibilités, à l'aide aux pays sous-développés. Sa participation à l'O.T.A.S.E., à l'A.N.Z.U.S. et à l'accord de défense anglo-malais, combinée à la réduction des distances résultant du développement des moyens de transport, en font un élément dont il faut tenir compte dans les événements graves qui agitent l'Asie du Sud-Est et le Pacifique occidental.
2. Le sens croissant de sa souveraineté et le besoin de plus en plus marqué de la Nouvelle Zélande d'affirmer sa personnalité envers l'Australie ont pour effet, entre autres, que le Gouvernement et le public néo-zélandais portent un intérêt particulier - que des ressortissants d'anciens Etats européens peuvent même trouver exagéré - à la composition du corps diplomatique résidant à Wellington. Les Néo-Zélandais y voient l'image et le symbole de cette souveraineté et de cette personnalité. Ils se sentent de plus en plus facilement blessés dans leur dignité lorsqu'un Etat se borne à accréditer à Wellington un Ambassadeur fixé en Australie et à n'avoir sur place qu'un Chargé d'Affaires a.i., surtout si le même Etat envoie, souvent sans réciprocité, des Ambassadeurs résider dans les capitales de pays africains ou asiatiques d'indépendance récente. A tort ou à raison, ils tendent toujours davantage à considérer qu'une telle attitude place leur pays de vieilles traditions européennes et d'ancienne autonomie dans une position inférieure à celle de jeunes républiques noires.

Un haut-fonctionnaire néo-zélandais disait à ce sujet à l'un de mes collègues: "Nous sommes pénalisés de ne pas être des cannibales". Ce n'est, bien sûr, qu'une boutade et, qui plus est, sans

fondement objectif; mais comme elle est révélatrice d'un état d'esprit! Plus sérieusement, le Secrétaire général du Département des Affaires extérieures disait récemment et très clairement dans une conversation privée les paroles suivantes que je reproduis (traduites) littéralement: "Je ne vois pas pourquoi on transforme un Consulat en Ambassade si c'est pour y laisser un Chargé d'Affaires a.i. dépendant d'un Ambassadeur résidant ailleurs. Nous n'aimons pas du tout ces doubles accréditements. Nous préférons encore un Consulat indépendant. De notre côté en tout cas, nous avons renoncé à l'idée d'accréditer le même Ambassadeur dans plusieurs capitales." Ces mots très précis sont d'autant plus frappants que généralement les Néo-Zélandais cherchent, par dignité, à dissimuler l'irritation, ou plutôt la réelle amertume, que leur cause cette attitude.

vs. 7

3. Le manque de personnel diplomatique néo-zélandais est aigu, et le Département des Affaires extérieures à Wellington ne veut pas imiter les nouveaux Etats africains qui accréditent à l'étranger des agents manquant des qualifications nécessaires. Sans parler de l'aspect financier du problème, je relèverai seulement qu'il a eu les plus grandes peines à trouver, après de longs mois, un Ministre pour Djakarta où il en fallait un d'urgence pour remplacer celui qui décéda, comme je vous l'ai rapporté d'autre part. Les perspectives de trouver dans un avenir même relativement proche un Ambassadeur pour Bonn, où la Nouvelle-Zélande estime pourtant avoir un grand intérêt à être représentée, sont nulles, ai-je appris de source certaine. L'envoi d'un Ambassadeur à Rome est tout aussi problématique malgré l'utilité que la création de ce poste présenterait pour développer les exportations néo-zélandaises.
Wellington a dû se contenter d'ouvrir une représentation commerciale ("Trade commissioner"), d'ailleurs indépendante, à Athènes pour s'occuper "de tout le bassin méditerranéen". La disproportion entre les besoins reconnus et le personnel disponible est énorme. C'est dire que Wellington est dans l'impossibilité d'accorder la réciprocité aux Etats qui accréditent ici des Ambassadeurs. La Nouvelle Zélande s'attend donc à beaucoup de compréhension sur ce point.
4. Vu ces circonstances, ces Etats ont estimé en effet préférable de ne plus s'achopper à la question de réciprocité et d'éviter de gêner l'action de leur agent diplomatique à Wellington en froissant les Néo-Zélandais par l'octroi à celui-ci d'un simple statut de Chargé d'Affaires a.i. et par le fait d'accréditer en Nouvelle Zélande un Ambassadeur fixé en Australie. "Pourquoi, me disaient chacun de leur côté les représentants de la Suède et du Danemark, aurions-nous insisté sur une réciprocité de forme qui ne correspond pas à une réciprocité d'intérêts ? C'est nous qui avons intérêt à être adéquatement représentés ici. Les Néo-Zélandais n'ont guère d'intérêts en Suède et au Danemark. Aussi, non seulement avons-nous déjà renoncé à la réciprocité, mais encore allons-nous élever sans contre-partie le statut de nos représentants à Wellington de Ministre à Ambassadeur pour tenir compte de la nouvelle situation."

Ainsi, le 18 juin 1963, la Chine (nationaliste) accréditait son Chargé d'affaires a.i. à Wellington comme Ambassadeur. Le 21 août, l'Inde en faisait de même. Le 31 janvier 1964, l'Allemagne accréditait

son Ministre en qualité d'Ambassadeur. La Suède élevait également son représentant au rang d'Ambassadeur le 5 avril dernier. Le Danemark, qui avait remplacé son Chargé d'Affaires par un Ministre plénipotentiaire le 7 novembre 1962, accrédi-tera celui-ci le mois prochain comme Ambassadeur. On s'attend à ce qu'il en soit bientôt de même pour les Ministres d'Italie, des Pays-Bas et de Belgique. Toujours sans contrepartie, bien entendu.

Même en ne nous en tenant qu'aux pays européens, nous constatons que la situation à Wellington est aujourd'hui la suivante:

<u>Etat</u>	<u>Chef de poste résidant à Wellington</u>	<u>Chef de poste à Canberra accré- dité à Wellington</u>	<u>Représentant néo- zél. dans l'Etat intéressé</u>
Allem.Occ.	Ambassadeur	--	--
Autriche	C.G.hon.	Min.pl.	--
Belgique	Min.pl.	--	Consul
Danemark	Amb.(dès juil.64)	--	--
Finlande	C.hon.	Ch.d'Aff.	--
France	Ambassadeur	--	Ambassadeur
G.B.	Ht.Commissaire	--	Ht.Commissaire
Grèce	C.G.hon.	Ambassadeur	Cons.com.
Italie	Min.pl.	--	--
Pays-Bas	Min.pl.	--	Consul
Suède	Ambassadeur	--	--
Suisse	Ch.d'Aff.a.i.	Ambassadeur	C.G.
Tchécoslovaquie	Min.pl.(vacant)	--	--
U.R.S.S.	Min.pl.(vacant)	--	--
Yougoslavie	C.G.	--	--

Deux Etats seulement (la Grande-Bretagne et la France) ont la réciprocité.

Huit Etats (Allemagne, Belgique, Danemark, Italie, Pays-Bas, Suède, Tchécoslovaquie et U.R.S.S.) ont un Ambassadeur ou Ministre plénipotentiaire avec résidence à Wellington, alors que la Nouvelle Zélande n'a que des Consuls à Bruxelles (je ne parle pas de la délégation à la C.E.E.) et à La Haye, et personne à Bonn, Copenhague, Rome, Stockholm, Prague et Moscou. La Yougoslavie est le seul Etat européen à avoir encore un Consul général de carrière. Mais cet agent a maintenant l'avantage, vu la nouvelle attitude psychologique néo-zélandaise signalée plus haut, de ne pas dépendre de Canberra. Aussi pense-t-on que Belgrade ne modifiera son statut que pour accrédi-ter un Ambassadeur résidant à Wellington. L'Autriche, la Finlande et la Grèce n'ont que peu d'intérêts en Nouvelle Zélande et n'y ont dès lors pas de chancellerie diplo- matique mais seulement des agents consulaires honoraires.

La Suisse, bien que mieux traitée du point de vue réciprocité que les huit Etats précités puisque la Nouvelle Zélande a maintenant créé à Genève un Consulat général de carrière, est donc aujourd'hui l'unique pays européen (le seul autre étant la Thaïlande) à avoir une chancellerie diplomatique à Wellington dont le chef dépend de Canberra. (Il va sans dire que la personne même de notre Ambassadeur n'est aucunement en cause. Monsieur Gygax est très apprécié ici par tous ceux qui l'ont rencontré).

Tous mes rapports avec les Néo-Zélandais se déroulent dès lors sous le double handicap d'être le représentant du seul Etat qui, non seulement exporte huit fois plus en Nouvelle Zélande (Fr. 24,9 mios en 1963 sans parler des invisibles, non négligeables) qu'il n'en importe (Fr. 3 mios en 1963), mais encore qui n'est représenté à Wellington que d'une façon jugée de moins en moins adéquate par les Néo-Zélandais. Pour maintenir et accroître ce volume d'exportations, une des principales conditions est de supprimer le second de ces handicaps.

Quelle que soit l'excellence de mes rapports avec les hauts fonctionnaires néo-zélandais et avec ceux des membres du Gouvernement plus particulièrement utiles à nos intérêts, la cordialité de ces relations personnelles ne peut effacer la signification blessante pour la Nouvelle Zélande de mon statut officiel.

Aux représentants des milieux commerciaux ou industriels néo-zélandais qui viennent à notre Ambassade et tiennent "à parler à l'Ambassadeur" d'une question ou d'une autre qui les intéresse plus particulièrement, il est difficile de faire comprendre que l'intérimaire qui les reçoit est le chef du poste, et qu'ils ne sont aucunement victimes d'un manque d'égards en n'étant reçus que par "le remplaçant d'un Ambassadeur fixé à Canberra". Il est arrivé que certains s'adressent par erreur au Haut Commissariat d'Australie parce qu'ils avaient entendu dire qu'il n'y a pas d'Ambassadeur de Suisse à Wellington et que c'est l'Australie qui est chargée des intérêts suisses en Nouvelle Zélande. Si des incidents de ce genre sont l'occasion de cordiales plaisanteries entre mes collègues australiens et moi, ils ne constituent guère une bonne propagande commerciale pour la Suisse.

J'ai également dû constater que les directeurs de grosses entreprises suisses de passage en Nouvelle Zélande jugent que le statut de notre Ambassade à Wellington n'est pas de nature, et le sera de moins en moins, à faciliter leurs efforts sur le marché néo-zélandais.

De leur côté, les membres de notre colonie en Nouvelle Zélande - qui, en plein essor, compte aujourd'hui environ 1.300 personnes immatriculées sans parler des centaines de doubles nationaux non immatriculés mais restés sentimentalement attachés

à leur origine suisse - ont de la peine à comprendre pourquoi le représentant de la Suisse dans leur pays d'établissement n'est qu'un intérimaire dépendant d'un Ambassadeur éloigné d'environ deux mille kilomètres. (Quelles que soient, je le répète, les qualités personnelles de cet Ambassadeur).

Là aussi on arrive à la conclusion paradoxale que, finalement, l'ancien titre de Consul général était somme toute encore préférable. Le protecteur à Wellington de notre colonie était au moins, dans l'esprit de nos compatriotes, "leur" Consul général. Or, quels que soient les sentiments que je puisse m'efforcer d'inspirer personnellement à nos compatriotes, l'agent portant le titre de "Chargé d'affaires ad interim" ne sera jamais à leurs yeux que "le remplaçant" d'un chef lointain, fixé dans le pays rival à l'égard duquel la plupart des Suisses d'ici partagent les sentiments des Néo-Zélandais d'origine britannique. Ce terme même de "Chargé d'Affaires" est peu familier en français et en allemand à qui ne connaît pas le jargon diplomatique; en anglais, il est tout à fait insolite pour les non-initiés.

Pour la plupart des Suisses de Nouvelle Zélande, la transformation de leur Consul général en un Chargé d'Affaires a.i. n'est donc pas bienvenue. C'est d'autant plus regrettable que, comme je l'ai rapporté d'autre part, les rapports Ambassade-colonies revêtent en Nouvelle Zélande une importance particulière.

En conclusion, si la décision de subordonner l'indépendance de notre Ambassade en Nouvelle Zélande à l'octroi de la réciprocité par ce pays était sans doute parfaitement fondée lorsqu'elle fut prise, les circonstances se sont aujourd'hui profondément modifiées.

Nous nous trouvons actuellement devant une situation qui est nouvelle à un triple point de vue:

- a) Nouvelle attitude psychologique néo-zélandaise, raidissement à l'égard des doubles accréditements et nouvelles possibilités offertes ici aux puissances non britanniques par l'évolution accélérée de l'intérêt que la Nouvelle Zélande porte à ces puissances et à leurs produits. Comme on ne peut compter sur une augmentation imminente des contingents globaux d'importation néo-zélandais, les Etats tiers cherchent à accroître leurs exportations au détriment l'un de l'autre.
- b) Réaction d'un nombre croissant d'Etats à cet état de choses ~~est~~ par l'élévation du statut de leurs représentants à Wellington, ce qui rend notre position actuelle de plus en plus difficile.
- c) D'après nos dossiers, lorsque le problème de l'indépendance de notre Ambassade à Wellington fut étudié par votre prédécesseur, l'accent se trouvait surtout sur la question de savoir jusqu'à quel point nous pouvions ou non faciliter au Département néo-zélandais des Affaires extérieures la réalisation de son désir de créer une Ambassade indépendante de Nouvelle-Zélande dans

la Suisse neutre plutôt que dans un autre Etat, en commençant par avoir nous-mêmes une Ambassade indépendante à Wellington. Aujourd'hui, il s'agit primordialement, je dirais même exclusivement, de sauvegarder et de développer nos propres intérêts.

Dans ce contexte, le maintien envers la Nouvelle Zélande d'une condition, la réciprocité, à laquelle toutes les petites puissances européennes, entre autres, ont renoncé et à laquelle la Suisse elle-même n'a pas toujours adhéré strictement à l'égard d'autres Etats plus récents et moins développés, prendra aux yeux des Néo-Zélandais l'aspect d'une discrimination à leur encontre.

L'importance qu'à juste titre nous donnons au développement de nos intérêts dans les jeunes Etats africains en raison même de leur jeunesse ne peut plus, aujourd'hui, nous faire pardonner par les Néo-Zélandais de placer notre représentation dans leur pays à un échelon inférieur. Ils pourraient à bon droit nous faire remarquer que le respect de la réciprocité exigerait d'ailleurs que la Suisse n'ait ici qu'un Consulat général et que, alors qu'elle s'est écartée de la réciprocité sur ce point en y ayant une Ambassade, elle se mettrait dans une position illogique en restant trop longtemps à mi-chemin.

Etant dans l'impossibilité d'ouvrir dans un avenir immédiat des Ambassades à Bonn, Stockholm, Bruxelles, Copenhague etc. et, par conséquent, à Berne, les autorités néo-zélandaises ne prendront naturellement aucune initiative au sujet du statut du représentant suisse fixé à Wellington. Cela d'autant plus que ce ne sont pas leurs intérêts mais les nôtres qui ont et auront toujours plus à souffrir de l'état de choses que j'ai essayé de vous exposer ci-dessus.

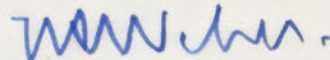
C'est pourquoi je n'ai pas estimé pouvoir tarder à porter ces faits nouveaux à votre connaissance. J'aurais aimé attendre que se rapproche la fin de ma mission ici pour vous exposer cette situation. L'octroi du statut indépendant que la défense efficace de nos intérêts en Nouvelle Zélande me paraît dorénavant exiger pour le chef de poste suisse fixé à Wellington n'aurait alors profité qu'à mon successeur et mes arguments n'en auraient eu que plus de poids. Je dois cependant constater que les circonstances non seulement demandent ce changement de statut, mais encore demandent qu'il ait lieu le plus tôt possible. Je me suis donc résolu à vous soumettre ce problème aujourd'hui.

Il serait ridicule de ma part de prétendre, quelque trois mois avant de terminer ma 25ème année de service et à la veille d'entrer dans ma 50ème année d'âge, que je n'éprouverais aucune satisfaction personnelle de l'octroi d'un statut indépendant à la représentation suisse à Wellington alors que j'y suis en poste. C'est cependant en toute objectivité que je dois insister sur l'importance de cette modification pour la défense de nos intérêts. Afin d'en faciliter la réalisation,

je relèverai encore qu'elle ne requiert aucun crédit supplémentaire; il suffit en effet de donner au chef de poste résidant actuellement à Wellington un titre personnel correspondant à un statut d'indépendance sans qu'il soit indispensable de modifier son traitement ou ses allocations.

J'envoie copie de la présente lettre à mon chef, Monsieur l'Ambassadeur Gygax, et au chef de la Division des Affaires politiques, Monsieur l'Ambassadeur Micheli, Secrétaire général de notre Département.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération et de mon respectueux dévouement.



(Jean-Pierre Weber)