

25. JUNI 1973

CONSEIL NATIONAL

Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de M. Carruzzo
Président de la Commission des affaires étrangères du Conseil national,
du 4 juin 1973 (11669): Voyages de Conseillers fédéraux

I.

Nous savons d'autant plus gré à la Commission des affaires étrangères de nous avoir offert l'occasion d'expliquer les raisons des déplacements des membres du Conseil fédéral qu'elle n'a donné à son initiative aucune signification critique, au contraire. Elle a jugé qu'il était utile que les règles auxquelles obéit en la matière le gouvernement fussent exposées une bonne fois devant votre Conseil et nous sommes du même avis.

Ces règles, le Conseil fédéral les a examinées d'une manière approfondie à la lumière des critiques qu'elles lui ont valu récemment. Il demeure convaincu qu'elles sont conformes aux besoins des relations extérieures que nous devons entretenir et aux intérêts de la Confédération que nous devons défendre à l'étranger. Il a donc chargé le Chef du Département politique de donner à l'interpellation de la Commission des affaires étrangères la réponse suivante, dont la teneur est issue de ses délibérations.

Préalablement, il est sans doute utile de renseigner exactement sur les faits. La Commission, en effet, se réfère à des voyages qui auraient été multipliés ces derniers temps. En vérité, au cours des cinq dernières années, soit celles de 1968 à 1972, les déplacements à l'étranger des membres du Conseil fédéral se sont élevés, avec une assez grande régularité,



- 2 -

à 16 par an en moyenne, dont 11 pour des conférences internationales et 5 pour des visites bilatérales. Si, pour des raisons tout à fait fortuites, la moyenne a été dépassée en 1972, où, indépendamment des conférences internationales, 5 membres du gouvernement ont dû se rendre à l'étranger, il est probable qu'elle ne sera même pas atteinte cette année-ci.

Manifestement, ce n'est donc pas un accroissement réel des visites à l'étranger qui a provoqué un certain accès de mauvaise humeur, mais bien plutôt l'idée qui a été répandue d'un tel accroissement et, bien davantage, la regrettable coïncidence qui a voulu que quatre voyages (Moscou, Le Caire, Stockholm, U.S.A.) se déroulent dans un très court délai. Il faut donc remonter passablement dans le temps pour trouver un nombre de déplacements inférieur à la pratique actuelle et cela n'a rien d'étonnant.

C'est en effet depuis de nombreuses années déjà que le gouvernement a dû s'adapter aux méthodes directes de la diplomatie moderne qui conditionnent aujourd'hui la conduite des affaires de tous les Etats. Notre pays n'a pu ni s'y soustraire, ni même tenter de freiner une évolution qui ne dépend pas de lui. L'accélération de l'histoire nous jette un défi permanent que nous devons relever du mieux de nos moyens. La diplomatie ne se comprend aujourd'hui, à l'ère des jets et des télex, que dans son contexte de méthodes techniques modernes, d'accélération des processus politiques, de transformation de la structure même des relations internationales.

D'autre part, la diplomatie multilatérale n'a cessé de croître en volume et en importance et elle a engendré, né-

- 3 -

cessairement, des pratiques nouvelles. L'activité de nombreux Chefs d'Etat et de la plupart des ministres se trouve désormais jalonnée de rencontres au sommet, de rencontres de ministres spécialisés, bien davantage encore de sessions des institutions internationales. On se rend vraisemblablement mal compte, chez nous, de la multiplicité des contacts personnels offerts aux responsables qui, par exemple, représentent leur pays à l'ONU, à l'OTAN, au Marché commun, au Conseil de l'Europe, à l'OCDE et, dès lors, du style nouveau qui s'est imposé dans les relations entre Etats. Le tête-à-tête est désormais la règle, dont les autres ont une grande habitude et qui favorise grandement la compréhension, le rapprochement, la confiance, la confiance, c'est-à-dire les objectifs majeurs de la diplomatie.

Phénomène qui n'est paradoxal qu'en apparence, ces pratiques issues de la diplomatie multilatérale ont entraîné un accroissement des rencontres bilatérales, hors conférences internationales. C'est parce que l'expérience a démontré la vertu de ces contacts personnels et directs qui étaient depuis longtemps un facteur du dynamisme de l'économie privée, désormais transposé sur le plan des relations politiques internationales. Lorsqu'il est venu en visite officielle à Berne, le mois dernier, le Chef du Foreign Office, qui assumait sa fonction depuis moins de trois ans, visitait son 27ème pays. Personne, ici, n'a l'envie ni heureusement le besoin d'imiter le chef d'une diplomatie qui a de plus vastes préoccupations que la nôtre. Il n'empêche que notre pays, qui n'appartient qu'à un nombre restreint d'institutions internationales, est bien obligé de cultiver, avec modération, la méthode des visites bilatérales.

- 4 -

Il faut d'autant moins craindre de telles rencontres qu'elles n'ont rien de commun avec celles qui se situent au sommet et qui réunissent des Chefs d'Etat ou de gouvernement disposant du pouvoir d'engager leur pays. Chez nous, seul le Conseil fédéral réuni en collège peut prendre des décisions de cette nature, qu'elles se rapportent au domaine extérieur ou à n'importe quel autre aspect de la politique du pays.

Il faut voir aussi que ce sont deux grandes affaires internationales auxquelles la Suisse, compte tenu de ses propres intérêts, devait prendre une part active ou, à tout le moins, ne pouvait demeurer étrangère, qui ont provoqué la plupart des visites bilatérales de ces dernières années : la négociation de l'accord de libre-échange avec les Communautés économiques européennes et les pourparlers relatifs à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Pour être différentes, ces deux affaires ont enseigné une même chose, à savoir que quel que soit le degré de compétence, de préparation des hauts technocrates et leur connaissance totale de la matière, leurs tractations devaient être transportées, parallèlement et avec leur concours, au plan des gouvernements et des ministres, où réside le pouvoir de décision. La Confédération doit être heureuse de la qualité remarquable de ses grands commis. Cela ne dispense pas le Conseil fédéral d'accomplir sa tâche propre à son propre niveau, où seuls peuvent être éliminés les obstacles qui hérissent le chemin de toute grande négociation.

Peut-être n'est-il pas superflu de souligner de quelle manière l'effort diplomatique entrepris en vue de l'accord de Bruxelles a influencé notre comportement avant et au

- 5 -

cours des pourparlers préparatoires de Helsinki et favorisé des initiatives qui ne sont d'ailleurs pas demeurées sans succès. Dans toutes les capitales de l'Europe occidentale où des visites ont été faites dès 1970, l'occasion nous a été donnée d'exposer la volonté de coopération européenne de notre pays, mais aussi les limites que certains impératifs politiques permanents lui assignaient. Il ne fait pas de doute que notre politique de neutralité y a gagné une compréhension nouvelle. Plusieurs de nos partenaires à ces dialogues nous ont simplement encouragés à la mettre au service des autres et d'abord dans le contexte de la détente que les Etats membres des Communautés européennes avaient défini comme l'un de leurs objectifs lors de la réunion au sommet de La Haye en décembre 1969. Cela a renforcé notre conviction que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe devait être considérée comme une occasion bienvenue de démontrer l'utilité de notre politique de neutralité.

Ce que le Conseil fédéral tient à souligner maintenant, c'est qu'il n'est pas possible d'appliquer les formes modernes et universellement pratiquées de la diplomatie aux seuls cas où d'importants intérêts immédiats du pays sont en jeu. La politique de neutralité interdit d'autre part de limiter les visites aux seules capitales de l'Europe occidentale, pour refuser systématiquement les invitations venant d'ailleurs.

C'est ainsi que le Chef du Département politique s'était rendu, en 1969, en Roumanie et en Yougoslavie. Il était fort opportun que la visite faite en Suisse par deux ministres soviétiques, celui du commerce extérieur et celui de la science, donnât récemment au Chef du Département de l'économie publique l'occasion de rendre ces visites. A part

- 6 -

le voyage aux Etats-Unis qui a suivi, ainsi que trois autres voyages Outre-mer et celui du Caire sur lequel nous allons revenir, tous les autres déplacements menèrent dans des villes de l'Europe occidentale, dont neuf fois sur dix à Vienne, Paris, Strasbourg, Bruxelles et Stockholm.

Ce qu'il faut voir enfin et surtout, c'est que notre politique de neutralité s'assortit d'une dimension importante, la disponibilité, qui commande que nous ne nous rendions pas seulement chez nos voisins et partenaires. Notre disponibilité ne peut être que d'application universelle. Si, au-delà des discours, nous voulons réellement mettre en pratique ce que nous proclamons, nous devons nous efforcer d'être présents partout, proches des hommes et des événements, pour bien les connaître et les comprendre, mais pour nous faire connaître aussi, pour témoigner de notre bonne volonté.

Autant il serait faux de gonfler l'importance du rôle que peut jouer notre pays, qui demeurera toujours limité à la mesure de ses moyens, autant il serait sot de nier la considération que notre présence nous vaut dans des régions très diverses du monde, le capital de confiance que nous y avons glané grâce à une politique d'impartialité, de mesure et de disponibilité. Ce capital, nous avons à l'entretenir et à l'accroître, à le faire fructifier à notre bénéfice et à celui des autres.

II.

Il faut aborder maintenant le déplacement au Caire de la délégation présidée par le Chef du Département politique.

- 7 -

Prévue dès l'année passée, la conférence régionale des ambassadeurs a été annoncée selon les règles de la procédure interne en date du 31 octobre 1972. Elle devait nécessairement entraîner une invitation à une visite officielle, laquelle a été annoncée selon les mêmes règles en date du 8 janvier 1973. Le Conseil fédéral en a discuté le 17 janvier. Prétendre que le gouvernement a été informé mais n'a pas approuvé le déplacement au Caire, c'est jouer sur les mots, car la procédure suivie a été la même que pour toutes les visites des membres du Conseil fédéral. Un tel déplacement implique d'autre part des visites protocolaires qui, selon l'usage, se sont déroulées conformément aux règles pratiquées par le pays hôte, d'ailleurs extrêmement semblables à celles observées dans les capitales occidentales. Leur caractère n'est que de pure courtoisie et nous n'y pouvons vraiment rien si certaines images ou certains articles leur ont conféré une signification sans rapport avec la réalité, de même qu'ils ont donné, à notre grand regret, une proportion démesurée à l'ensemble du voyage au Caire. Ces visites protocolaires furent les mêmes, bien entendu, que celles faites par tous ceux qui nous ont précédés ou suivis au Caire, notamment, parmi de nombreux autres, par le ministre des affaires étrangères d'Autriche l'an passé et, il y a quelques semaines, par celui de la République fédérale.

Les choses sont aussi simples que cela et aucun commentaire malveillant n'y peut rien changer.

Les membres du Conseil fédéral et leurs proches collaborateurs ne demanderaient pas mieux que de pouvoir toujours

- 8 -

accomplir leur mission dans un cadre de discrétion, à l'abri de certaines formes de publicité qui leur compliquent souvent la tâche mais qui semblent désormais inséparables elles aussi des moyens modernes de communication.

Quant aux buts d'un déplacement qui avait exactement la même signification que les visites des ministres voisins auxquelles nous venons de faire allusion, ils étaient plusieurs.

Il y a que le bassin méditerranéen a pour nous une importance particulière. Notre ravitaillement dépend en grande partie de cette voie d'eau, et pas seulement en pétrole; même si nous n'en sommes pas riverains, c'est l'un de nos axes vitaux. Dès lors, les événements qui troublent ses rivages méridionaux et orientaux ne peuvent nous laisser indifférents. La poudrière du Proche-Orient nous inquiète et nous serions coupables de ne pas suivre ce conflit de près. Le dialogue nourri qui s'est engagé entre nos ambassadeurs auprès des pays arabes, occasion unique de confronter les informations, les appréciations et les suggestions de chacun, a permis aux uns et aux autres, y compris aux grands commis bernois, de dégager finalement une vision infiniment plus approfondie et plus sûre de la situation, de son évolution possible et du comportement adéquat de notre diplomatie.

La conférence n'aurait jamais abouti à d'aussi satisfaisants résultats si elle n'avait été précédée de la multiplicité des contacts directs qu'offre une rencontre officielle et que rien ne peut remplacer.

Les contacts ne doivent pas s'entendre seulement au niveau des ministères, mais aussi des personnalités appartenant à l'économie, ou à l'association des amitiés égypto-suisse ou encore à notre colonie. Ils ont enrichi sensiblement la substance du dialogue, pour ne pas dire de la controverse de nos ambassadeurs et diplomates.

Mais nous voulions aussi, en nous rendant au Caire, donner une image juste et équilibrée de notre politique de neutralité. Nous voulions montrer que nos déplacements ne se limitaient pas au monde développé et que nous reconnaissons comme un facteur politique et humain important l'existence de plus de 100 millions d'Arabes, héritiers d'une vieille et riche civilisation. Il nous importait, inversement, que l'on se fit, dans cette région, une image réaliste de la présence de la Suisse; une Suisse non plus abstraction lointaine, mais solidaire et disponible, se souciant du monde, de l'Egypte aussi et fidèle à sa politique de neutralité.

Ceux, peu nombreux il est vrai, qui ont déclaré notre visite incompatible avec cette politique renversent en vérité les valeurs. Compte tenu de nos relations continues et étroites avec Israël, il était nécessaire à la crédibilité de notre neutralité qu'un contact fût établi une fois avec l'autre partie, sous le signe de la confiance et de la compréhension. Nous sommes sûrs que l'entreprise a rapporté à notre pays un "good-will" point négligeable.

Il va de soi que la visite au Caire devait entraîner une autre à Jérusalem, dont nous avons annoncé le projet en octobre de l'an passé déjà, en même temps que celui de

- 10 -

notre conférence régionale. Cette visite aura lieu en septembre prochain. Les mêmes rencontres protocolaires entoureront des discussions bilatérales dont nous nous promettons des renseignements et des enseignements aussi profitables que ceux glanés au Caire.

Dès que notre décision a été connue de nous rendre au Proche-Orient, quelques-uns en ont tiré la conclusion hâtive qu'il y avait médiation sous roche, en dépit des informations contraires données par le Service de presse du Département politique au moment même de la publication du communiqué officiel du 20 février, confirmées le 28 mars lors de l'annonce par le vice-chancelier, à l'issue de la séance du Conseil fédéral, du déplacement en Israël.

Il faut prendre garde, d'abord, de ne pas confondre médiation et bons offices. Les cas de médiation sont extrêmement rares. Les bons offices se situent à un niveau beaucoup plus modeste, quand même leur utilité, variable au gré des circonstances, peut être grande. Eux seuls sont à la mesure des services qu'un pays comme le nôtre peut rendre et il doit y être prêt toujours, dans n'importe quelle région du monde. Encore faut-il que les parties à un différend le souhaitent, ce qui implique que nous jouissions de la confiance de l'une et de l'autre.

Au Proche-Orient, comme partout ailleurs, nous devons être disponibles pour rendre les plus modestes services si un jour les circonstances devaient le commander. Les ambitions d'une diplomatie qui s'efforce d'être utile aux autres, mais à son propre pays d'abord, ne sauraient aller au-delà. Pour être mesurées, elles n'en interdisent pas moins l'absence, l'indifférence et la passivité.

- 11 -

Mais il est temps d'en revenir du particulier au général, à propos de quoi le Conseil fédéral voudrait déclarer ce qui suit, en guise de conclusion :

En recourant aux pratiques directes de la diplomatie moderne, il n'a pas sacrifié à quelque mode nouvelle, il s'est adapté, tout simplement, dans la mesure de ses moyens et de ses besoins, à des méthodes désormais consacrées et qui ont fait leurs preuves. Il en usera toujours avec modération, avec retenue même. Dans la mesure où cela dépendra de lui, il s'efforcera d'éviter que les déplacements de ses membres aient lieu simultanément ou se succèdent dans de trop courts délais, ainsi qu'un exceptionnel concours de circonstances l'a voulu ce printemps. Mais il ne pourrait pas y renoncer sans porter préjudice aux tâches dont il assume la responsabilité. Il est loin d'ignorer que les visites à l'étranger se heurtent toujours à certains préjugés et à certaines critiques, le plus souvent mesquines. Sans rechercher l'impopularité, il en accepte le risque lorsque se trouve en cause l'efficacité de son action.

Il n'en demeure pas moins convaincu, ainsi que de nombreux exemples l'ont démontré ailleurs, que les facteurs internes, voire les attaques personnelles qui tendent à jeter le trouble dans la conduite des affaires extérieures ne peuvent que porter préjudice à l'Etat, quel qu'il soit.

Sous réserve des compétences constitutionnelles de l'Assemblée fédérale, il appartient au Conseil fédéral de définir la politique extérieure de la Suisse. Il est responsable de son exécution. Celle qu'il poursuit aujourd'hui n'est combattue sérieusement par personne. Il n'y a qu'une seule politique étrangère pour la Suisse; c'est celle qu'il mène et qui mérite confiance.
