



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

S. C. 40. 70. 2

S. C. 40. 70. 3

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
 Prière de rappeler cette référence dans la réponse
 Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Berne, le 25 avril 1978.

1.750

Aux missions, délégations
 et postes consulaires de Suisse

Promotion des exportations

Messieurs,

L'action du Département et de nos missions à l'étranger dans le cadre de la promotion des exportations suisses demeure, pour nous, un souci constant.

Les attaques peu nuancées dont nous avons été l'objet de la part de la "Schweizerische Handelszeitung" et du "Blick" nous en ont rappelé toute l'actualité quand bien même elles reposaient sur une information incomplète et tendancieuse.

Le Département politique et la Division du commerce ont réfuté ces accusations de la manière que vous savez. Le Secrétaire général du Département et quelques collaborateurs ont aussi reçu M. Ungerer, auteur de l'article incriminé de la "Handelszeitung". Cette entrevue a permis de remettre les choses en place et de remédier à la connaissance déficiente du dossier de M. Ungerer qui ne s'est toutefois pas rétracté.



- 2 -

Dans le cadre des visites d'ambassades organisées depuis plusieurs années par notre Service de presse, M. Ungerer et d'autres journalistes suisses se rendront en mai à Abidjan et Lagos. Ces journalistes - et M. Ungerer en particulier - auront ainsi l'occasion de compléter leur information sur le travail économique et commercial de nos missions. M. Ungerer a été par ailleurs convié à participer à la partie du séminaire de Spiez ouverte aux journalistes.

La Commission de gestion du Conseil national s'est saisie de l'affaire Ungerer. Elle nous a adressé, de même qu'à la Division du commerce, une série de questions auxquelles le Département a répondu selon l'annexe. C'est volontairement que nous avons rédigé nos réponses sur un ton ferme. Leur accueil par la Commission de gestion, le 11 avril, a été des plus positifs. Ses membres se proposent de leur donner une large diffusion. Ils en valoriseront également les conclusions pour faire taire les fausses informations de la presse.

Cette affaire ne vous a pas laissés insensibles. Je comprends votre ressentiment et tiens à vous exprimer personnellement ma confiance et ma reconnaissance pour ce que vous faites, dans des conditions souvent difficiles, pour soutenir les efforts de notre industrie d'exportation. Je sais de par mes contacts avec nos milieux économiques que votre travail est généralement très apprécié. Ces milieux se sont d'ailleurs spontanément distancés des critiques de la "Schweizerische Handelszeitung" et du "Blick".

- 3 -

L'incident Ungerer nous aura rappelé que notre opinion publique suit attentivement tout ce qui touche à l'expansion de nos exportations, notamment en période de conjoncture déprimée. Il nous confirme dans la thèse que notre politique de promotion des exportations est juste. Je vous remercie donc des efforts que vous continuez de faire pour la mener à bien.

Veillez croire, Messieurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



Pierre Aubert

1 annexe

Réponses aux questions posées par la Commission de gestion
du Conseil national

Q. - Est-il exact que des ambassades de pays étrangers ont apporté une aide plus efficace à l'économie suisse que nos propres missions diplomatiques ?

R. - Ceux qui peuvent prétendre une chose pareille montrent leur méconnaissance profonde des réalités économiques, du rôle des ambassades et de leur fonctionnement.

La réponse à cette question est évidemment non.

Voyons, pour s'en persuader, comment les choses se passent en réalité.

a) Principe de base

Tout service économique et commercial d'une ambassade a pour tâche première d'établir et d'entretenir le plus grand nombre de relations possibles avec les milieux d'affaires et le secteur public du pays hôte pour glaner des informations et intensifier les échanges de biens, de personnes et de services. Du fait de la profonde imbrication de la Suisse dans l'économie mondiale, nos représentations diplomatiques et consulaires échappent encore moins à cette règle que celles des autres pays.

b) Rôle et fonction des représentations diplomatiques à l'étranger en matière économique.

Le principe de base établi, nous devons voir comment il est appliqué en pratique.

Les ambassades prêtent leur concours aux entreprises à capital majoritaire du pays qu'elles représentent. Elles constituent, en outre, le point d'attache des hommes

Suisse.

Les représentations diplomatiques établies dans notre pays s'efforcent par priorité de promouvoir leurs exportations en

c) Rôle et fonction des représentations diplomatiques étrangères en Suisse en matière économique.

des ?

raient-elles lui rendre une aide plus efficace que nos ambassa-

L'économie suisse dans des pays tiers. Comment des lors pour-

des représentations diplomatiques étrangères peuvent aider

Ce qui précède montre à l'évidence que rares sont les cas où

ble (Belgique, Pays-Bas, Autriche).

six fois moins importants que ceux de pays d'importance compara-

suisse dont les effectifs économiques sont en général quatre à

plus complète que celle que peut lui offrir une représentation

à cette occasion qu'il reçoit une documentation commerciale

me qu'il représente tirera profit, le cas échéant. Il se peut

sade de son pays d'origine pour un échange de vues, dont la fir-

en mission pour le compte d'une maison suisse approche l'ambas-

Rien ne s'oppose non plus à ce qu'un ressortissant étranger

ambassades des pays concernés s'imposent parfois.

un ou plusieurs partenaires étrangers, des contacts avec les

Lors de la mise sur pied de projets auxquels sont associées

des autorités nationales ou locales.

des renseignements ou être appuyée dans ses démarches auprès

capital suisse s'adresse à l'ambassade de son pays pour obtenir

à l'étranger d'une entreprise multinationale contrôlée par du

Dans ce contexte, il demeure toutefois acquis que la filiale

suisse.

dans un pays tiers offre une collaboration suivie à une firme

appui. Il est dès lors inconcevable qu'une ambassade étrangère

qui oeuvrent pour des intérêts pouvant se réclamer de leur

d'affaires - qu'il s'agisse de leurs nationaux ou d'étrangers -

Plus rares sont les cas où les missions diplomatiques prospectent notre marché pour entrer en relations d'affaires avec les fabricants d'un produit qui les intéresse particulièrement. Certaines missions diplomatiques le font néanmoins, notamment celles des pays à économie d'Etat. Nous savons que certaines affaires d'exportation ont été amorcées, voire même conclues à Berne, sans qu'il ait dû être fait appel à notre propre mission diplomatique dans le pays concerné.

Ces cas restent cependant marginaux et sans influence sur le tableau d'ensemble. C'est dire que même dans cette hypothèse, l'argument invoqué dans la question est largement infondé.

+ + +

Au terme de ces développements qui font justice des fausses allégations contenues dans la question, nous nous permettrons de regretter qu'une certaine presse suisse ait pu se faire l'écho de telles informations. Ces allégations parlent en définitive plutôt contre ceux qui les propagent et soulignent en outre le peu de conscience professionnelle qu'ils ont en négligeant de s'adresser aux sources pour réunir les matériaux qui leur permettraient d'écrire en connaissance de cause. C'est ainsi que se crée petit à petit un climat de méfiance qui ne sert les intérêts ni des uns ni des autres.

Pour le cas où vous souhaiteriez de plus amples informations sur les prestations de nos missions diplomatiques en matière économique, nous vous prions de consulter l'annexe No 1.

Q. - Est-il vrai que les diplomates issus de la Division du commerce se sont montrés plus actifs que ceux formés par le Département politique ?

R. - Cette question fait fi des interrelations étroites et de l'excellence des contacts à tous les niveaux entre la Division du commerce et le Département politique fédéral.

En s'inscrivant dans le sillage équivoque des allégations du "Blick" et de la "Schweizerische Handelszeitung", elle tend à accréditer l'idée erronée qu'il y a deux diplomaties économiques, l'une bonne de la Division du commerce, l'autre mauvaise du Département politique !

Toute autre est la réalité. La quasi totalité des services économiques et financiers de nos ambassades est dotée de personnel de la carrière diplomatique et consulaire recruté et formé par le Département politique en consultation étroite avec la Division du commerce.

Ainsi, lors des examens d'admission des jeunes diplomates, des représentants de la Division du commerce siègent dans la commission d'examen. Ils les interrogent même généralement sur les matières économiques.

La Division du commerce est consultée pour chaque transfert impliquant des connaissances et une activité économiques. En outre, en poste à l'étranger, les agents économiques relèvent encore plus de la Division du commerce que du Département politique.

Enfin, en cours de carrière, il n'est pas rare que les agents du Département politique passent quelques années à la Division du commerce. En ce moment, par exemple, il y a dix agents du Département politique prêtés à la Division du commerce et six fonctionnaires de la Division du commerce dans nos missions bilatérales et multilatérales à Londres, Rome, Washington (2), Paris et Bruxelles.

Cette illustration sommaire le montre, il y a entre le Département politique et la Division du commerce une interpénétration constante que la politisation croissante de l'économie renforce sans cesse. Ces développements s'avèrent dans l'intérêt du Département politique, de la Division du commerce et des agents de l'une et l'autre administration.

Nous ne voyons donc pas comment et sur quelle base dissocier les diplomates de la Division du commerce de ceux du Département politique. Leurs qualités sont dans l'ensemble comparables, les différences, quand il y en a, étant plus fonction des personnes que des institutions.

Q. - Que pensent les départements intéressés de l'idée d'une formation économique plus poussée du personnel diplomatique ?

R. - Depuis assez longtemps, c'est-à-dire dès avant la récession de 1974, le DPF s'est ouvert à la nécessité de consacrer un soin plus attentif à la formation économique du personnel diplomatique et consulaire.

On peut décomposer cette formation comme suit :

- a) Pendant le stage de deux ans, que tout candidat diplomatique doit effectuer avant sa nomination comme fonctionnaire, il est prévu que
- les stagiaires qui n'ont pas une formation universitaire à vocation économique sont affectés de préférence à des services de la centrale qui s'occupent d'économie (Division du commerce, Bureau de l'intégration et Service économique et financier du DPF);

- 6 -

- tous les stagiaires participent à un programme extensif de visites à notre industrie d'exportation et à ses associations faitières;
 - à Genève, pendant le semestre post universitaire, à l'Institut universitaire de hautes études internationales, les stagiaires approfondissent leurs connaissances économiques par des cours, travaux de stage et conférences. Les maîtres de travaux sont des responsables de l'économie nationale et internationale (fonctionnaires fédéraux, fonctionnaires du GATT, fonctionnaires chargés des questions monétaires, etc.);
 - au cours de l'année passée dans une de nos représentations diplomatiques à l'étranger, les stagiaires se familiarisent alors concrètement avec les problèmes économiques et commerciaux qui vont de la promotion des exportations à la défense des intérêts économiques généraux de notre pays.
- b) En cours de carrière, après la nomination au DPF, la formation se poursuit comme suit :
- par les séminaires que le DPF organise deux fois l'an en étroite collaboration avec la Division du commerce et l'économie privée. Ces séminaires d'une semaine sont consacrés essentiellement à l'économie et à la promotion des exportations. Les milieux privés peuvent exposer leurs problèmes et leurs difficultés. Nos agents peuvent également faire part des leurs. Ainsi une meilleure compréhension des besoins des uns et des autres s'est créée. Cet

été, lorsque se terminera le quatrième séminaire, 150 fonctionnaires du DPF auront pu se recycler;

- à l'occasion des transferts, chaque diplomate effectue une tournée de visites auprès de l'OSEC, des associations économiques faitières et des industries actives dans le pays où il va être affecté.
- Pendant les vacances, tout agent qui s'occupe d'affaires économiques et commerciales reprend contact avec l'OSEC et les milieux privés actifs dans son pays de résidence.
- par la conférence annuelle des ambassadeurs. Depuis 1975, cette conférence est encore plus qu'avant placée sous le signe de la promotion des exportations. Les milieux intéressés de notre pays y sont étroitement associés. Cette conférence permet de fructueux échanges de vues et donne l'occasion à nos chefs de mission de prendre conscience des réalités auxquelles nos exportateurs sont confrontés.

A ces mesures ponctuelles, pour améliorer la formation et le recyclage en cours de carrière de nos agents, est venue s'ajouter une réflexion en profondeur. Celle-ci s'est faite dans le cadre du groupe "Florian". Ce groupe, constitué en 1974, a pris conscience des tâches nouvelles qui attendaient le DPF dans le domaine de la promotion des exportations. Les recommandations du groupe "Florian" ont mis en relief la volonté du DPF de s'adapter à la situation présente en réorientant sans retard

ses activités vers les secteurs considérés désormais comme prioritaires. C'est ainsi qu'il a recommandé entre autres :

- la fermeture de plusieurs représentations diplomatiques et consulaires dont l'existence ne se justifiait plus guère au regard de la défense de nos intérêts à l'étranger;
- le renforcement du réseau de nos représentations à l'étranger (voir détail ci-dessous);
- la consolidation de la dotation de plusieurs ambassades dans les pays où nos intérêts économiques se sont accrus ces dernières années (voir détail ci-dessous).

Ces recommandations se sont traduites de manière plus concrète par les mesures suivantes :

a) au titre du renforcement du réseau de nos représentations

- En 1973, l'établissement de relations diplomatiques avec les Etats de Bahrein et de Qatar, avec le Sultanat d'Oman et la Fédération des Emirats arabes auprès desquels notre ambassadeur en Arabie Saoudite a été accrédité en 1974.
- En 1975, le consulat de Suisse à Koweït a été élevé au rang d'ambassade dirigée par un chargé d'affaires.
- Deux agences consulaires ont été ouvertes, l'une à Manama (Bahrein) et l'autre à Dubai (Fédération des Emirats arabes).
- Nomination d'ambassadeurs résidant à Bagdad et Damas.

- 9 -

- En Afrique, des ambassades dirigées par des chargés d'affaires ont été ouvertes à Luanda et Maputo.
 - Etablissement de relations diplomatiques avec la Guyane dont la capitale abrite le siège du marché commun des Caraïbes (Caricom) et avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée dont les projets de développement intéressent certaines industries suisses d'équipement.
 - Engagement temporaire de 5 délégués commerciaux recrutés hors du Département. Cette décision a été prise en accord avec la Division du commerce, l'Office suisse d'expansion commerciale et le Vorort. Ces délégués sont affectés à Abu Dhabi, Caracas, Lagos, Jakarta et Djeddah.
- b) au titre du renforcement de la dotation en personnel diplomatique et consulaire ou de chancellerie
- Renforts opérés en 1975
Alger, Djeddah, Le Caire, Téhéran, Koweït, Moscou, Singapour, Guatemala
 - Renforts opérés en 1976
Alger, Bangkok, Abu Dhabi, Djeddah, Abidjan, Jakarta, Lagos, New York, Pékin, Téhéran, Tripoli, Dar es Salaam
 - Renforts opérés en 1977
Caracas, Düsseldorf, Kuala Lumpur, Salvador

Du fait du blocage des effectifs de l'administration, la mise en place de ces mesures n'a été possible qu'en procédant à la fermeture de plusieurs représentations ou en

etc.) :

internationales (politique sociale, agriculture, science, énergie, tâches nouvelles qui correspondent au développement des relations consulaires doivent faire face à l'étranger à toute une série de

Rappelons aussi pour terminer que nos agents diplomatiques et vable avec les consignes du Parlement et le blocage du personnel. tion du personnel diplomatique et consulaire qui n'est pas conce- Vouloir passer à un autre système supposerait une forte augmenta-

linguistiques.

polyvalent au point de vue des connaissances professionnelles et diplomatique et consulaire limitée qui doit encore largement être ques est poussée aussi loin que le permet le maintien d'un appareil- Ces développements le montrent, la formation de nos agents économi-

+ + +

qui pourraient être formés de cette manière. pêcheant de songer à retirer du circuit les quelques fonctionnaires la pénurie de personnel dont souffre le Département politique l'em- portation. La concrétisation de cet objectif est encore lointaine, pratique des problèmes concrets qui se posent à nos industries d'ex-

suisse, pour acquérir auprès de tels organismes une expérience commerciale ou des grandes organisations faitières de l'économie ans des jeunes collaborateurs auprès de l'Office suisse d'expansion groupe "Florian", de détacher pour des périodes de deux à trois D'autre part, il a également été envisagé, sur recommandation du

revêtait plus un caractère prioritaire. La nécessité de renoncer à certaines tâches dont l'exécution ne réduisant leur dotation en personnel. Il en résulte naturellement

Annexe No 1Les prestations de nos représentations diplomatiques et consulaires en matière économique

Il convient de rappeler que le Département politique n'est pas compétent en matière de commerce extérieur. La responsabilité dans ce domaine appartient à la Division du commerce qui, n'ayant pas d'agents à l'étranger, dispose des services du Département et plus particulièrement des services des fonctionnaires diplomatiques ou consulaires chargés des affaires économiques et commerciales à l'étranger. Ces derniers agissent sur instructions directes de la Division du commerce et constituent un réseau couvrant l'ensemble des pays avec lesquels nous commerçons. Ces agents suivent, au jour le jour, l'évolution de la conjoncture à l'étranger et renseignent notre industrie d'exportation, à travers la Division du commerce, - elle-même en contact étroit avec les organisations faitières telles que le Vorort, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union syndicale suisse et l'Union suisse des paysans, par exemple - sur les mesures législatives étrangères pouvant constituer directement ou indirectement un frein aux exportations suisses; sur l'évolution de la situation économique dans le pays de résidence; sur la politique économique, commerciale, financière, fiscale, douanière; sur l'évolution et la structure des échanges du pays de résidence; sur l'organisation de foires et d'expositions; sur les efforts de promotion commerciale des pays concurrents, etc. En un mot, ces agents sont tenus, en vertu d'instructions précises actuellement en révision, de renseigner nos autorités sur tout ce qui pourrait affecter la position concurrentielle de notre pays sur les marchés étrangers. Les activités de nos représentations diplomatiques et consulaires se déploient également dans le domaine important de la promotion des exportations dans lequel d'ailleurs l'Office suisse d'expansion commerciale et les chambres de commerce suisses à l'étranger ont également un rôle très actif à jouer.

- 2 -

Cette dernière activité s'exerce partout dans le monde où nous disposons de représentations officielles et où nos représentations ont été appelées à se substituer aux bureaux que l'Office suisse d'expansion commerciale entretenait autrefois dans certains pays. A ce titre, nos missions diplomatiques et nos postes consulaires renseignent les importateurs étrangers sur les possibilités offertes par l'industrie suisse et nos exportateurs sur le potentiel d'achat que représente le marché de leur pays de résidence. Elles sont également à même d'assister nos exportateurs dans leurs démarches auprès d'offices gouvernementaux (commerce, finances, douanes, contrôles des produits à l'importation, etc.) et dans la recherche de représentants, par exemple.

Les instructions dont il est question plus haut, élaborées par la Division du commerce en 1973, d'entente avec le Département politique, constituent un véritable cahier des charges des représentations diplomatiques et consulaires dans le domaine économique et commercial. Elles définissent non seulement les obligations des représentations vis-à-vis de la Division du commerce, mais également les prestations que nos ambassades et nos consulats peuvent être appelés à fournir aux entreprises suisses s'adressant directement à elles. Ces prestations, il faut le souligner, sont limitées sur deux plans.

Matériellement, nos représentations sont la plupart du temps surchargées de travail car elles ne disposent que d'un effectif modeste au regard de celles de la plupart des autres pays industrialisés qui disposent d'un corps de fonctionnaires beaucoup plus important ou d'un système de promotion des exportations entièrement différent du nôtre, comme l'Autriche par exemple qui peut financer un important appareil (Bundeswirtschaftskammer) grâce à une taxe sur les mouvements de marchandises. En conséquence, nos représentations ne sont généralement pas en mesure de se charger de travaux d'une certaine ampleur, comme par exemple

- 3 -

d'études de marché pour lesquelles elles ne sont pas équipées. Il appartient plutôt à des firmes spécialisées d'entreprendre de tels travaux.

Au plan formel, nos représentations ne peuvent pas agir, du fait de leur statut officiel consacré par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, comme pourrait le faire une représentation commerciale privée ou une chambre de commerce. Il lui est par exemple interdit de se livrer à des opérations commerciales proprement dites. En d'autres termes, leurs prestations ne peuvent aller au-delà de l'assistance par la fourniture de renseignements sur les législations en vigueur et sur les possibilités du marché local, par l'établissement de contacts avec des importateurs potentiels, par la recherche de renseignements sur la solvabilité des clients éventuels de l'industrie suisse. De plus, notre système économique libéral présuppose une délimitation claire entre les responsabilités propres à l'économie privée et celles qui incombent aux pouvoirs publics en fixant des limites précises. Ainsi, il n'appartient pas à nos représentations diplomatiques et consulaires, en tant qu'organes de la Confédération, de se livrer pour le compte d'une entreprise privée à des études de marché, ni non plus de prêter leur concours actif à la conclusion d'affaires qui ne sauraient engager que la responsabilité des entreprises suisses concernées. Cette restriction ne diminue d'ailleurs en rien l'importance du rôle que jouent nos représentations appelées à assumer une présence permanente à l'étranger qui seule leur permet, le moment venu, d'assister efficacement sur place notre industrie d'exportation.