

p.B.75.80 - GRU/SI/SIM  
p.B.22.52.Irak(Koweït)

CONFIDENTIEL

Berne, le 31 mai 1991

**ETAT-MAJOR DFAE/GOLFE:  
Rapport d'évaluation**

**1. Remarques liminaires**

Le présent Rapport d'évaluation, qui se veut d'usage pratique, est structuré de sorte à dresser une liste de suggestions et de recommandations, dérivées de l'expérience de la crise du Golfe et propres à servir de référence pour la gestion de situations analogues dans l'avenir. En effet, cette crise permet de tirer, pour notre propre gouverne, des leçons variées, par le fait même qu'elle nous a conduits à affronter des situations fort diverses et complexes, exigeant une étroite coordination interdépartementale (évacuation d'Ambassades de Suisse, libération d'otages suisses, protection d'intérêts suisses en période d'hostilités déclarées entre Etats tiers, mise en place et exécution d'un embargo économique et financier, survol du territoire suisse, politique de visas, aide humanitaire, etc. etc.).

Dans la mesure du possible, nous nous sommes référés, dans une rubrique décalée, aux expériences faites par l'Etat-major du DFAE/Golfe (EMG) au cours de ses huit mois d'activités (3 août 1990 - 21 mars 1991). On tiendra évidemment compte des spécificités de chaque crise.

Un résumé des principales recommandations est présenté au chapitre "Conclusions" (in fine).

**2. Mise en place d'un Etat-major**

2.1. L'utilité, voire la nécessité, selon les circonstances (notamment lorsque des intérêts suisses sont directement menacés, en particulier des "intérêts humains: victimes/otages"), de mettre sans délai sur pied un EM n'est plus à démontrer.

**EMG:** l'établissement de l'EMG est intervenu à très brève échéance (moins de 48 heures après l'invasion du Koweït).

Dans la dénomination de l'EM, on évitera le terme de "crise", psychologiquement inopportun à l'égard de l'opinion publique.

2.2. Le Chef de l'EM devra être désigné en la personne du Chef de la Division politique (I ou II) responsable du pays et de la région concernés. Il devra être secondé par un Suppléant, à plein temps, responsable du Secrétariat permanent de l'EM (cf. ch. 3).

**EMG:** le Chef de l'EMG a été immédiatement désigné: Secrétaire d'Etat pendant quelques jours, puis Chef de la Div. pol. II. Un adjoint (Directeur suppléant des OI) a également été désigné, ainsi qu'un secrétaire (collaborateur diplomatique Div. pol. II). Ces trois agents ont été engagés à 90% - le Chef souvent à 100% - dans l'opération. La nomination d'un Suppléant à plein temps est intervenue tardivement lors de l'installation du Secrétariat permanent (10.12.90).

- 2.3. La composition de l'EM dépendra, évidemment, de la nature de la crise ainsi que de son évolution (composition variable). Elle devrait, selon toute vraisemblance, inclure d'emblée les services suivants du DFAE: la Div. pol. concernée, le Secrétariat politique, la Direction du droit international public/DDIP, la Direction administrative/DASE, le Secrétariat général, la Protection consulaire et Presse et Information; d'autres services du DFAE et/ou de l'Administration seront appelés, selon les besoins, soit à une participation permanente (p.ex. Chancellerie fédérale), soit à une représentation ponctuelle (ad hoc). Sa composition pourra être modifiée (à la hausse ou à la baisse) en cours de crise (géométrie variable).

**EMG:** sans égard au type de participation (permanente ou ad hoc), l'EMG comprenait pour le DFAE, outre les services-clés susmentionnés: la Direction des organisations internationales/DOI, la Direction de la coopération au développement/DDA, le Service économique et financier, ainsi que le Protocole; il englobait, d'autre part, des représentants du DFJP (Office fédéral de la police, Ministère public de la Confédération, Office fédéral des étrangers), du DMF (EM/EMG, et Office central de la défense), du DFF (Administration fédérale des finances), du DFEP (OFAEE), et du DFICE (Office fédéral de l'aviation civile).

Cette formule de "plénière" s'est avérée indispensable.

Toutefois, un EM trop lourd par sa composition peut se transformer en un instrument encombrant et "time-consuming". Il est ainsi recommandable d'en envisager la structure à deux niveaux:

- 2.3.1. l'EM proprement dit, composé de l'ensemble des services impliqués dans l'analyse de la crise et la formulation d'une action coordonnée, qui devrait se réunir selon une fréquence hebdomadaire; et

- 2.3.2. l'EM restreint, composé d'environ six personnes (membres de l'EM proprement dit), chargé de gérer la crise sur une base quotidienne, et susceptible de réagir de manière immédiate aux événements. Le Chef de l'EM ou son suppléant entretiendront un contact permanent avec le Chef du Département et le Secrétaire d'Etat. Selon la nature des décisions à prendre (options éminemment politiques), l'EM restreint pourra être placé sous la direction du Chef du Département, resp. du Secrétaire d'Etat.

**EMG:** l'EMG s'est avéré un instrument lourd à manier: une vingtaine de personnes se réunissant fréquemment, pour de longues séances, dans des locaux non permanents; de facto, un "mini EMG" (noyau de trois personnes) s'est imposé pour la gestion quotidienne des affaires courantes et urgentes, la liaison avec les principaux services représentés à l'EMG se faisant par téléphone, fax ou réunions ad hoc (cette dernière formule n'ayant pas été suffisamment utilisée).

La composition de l'un comme de l'autre organe devra viser à la participation régulière des mêmes personnes (éviter, autant que possible, que les services délèguent des représentants différents), de sorte à assurer la continuité des activités de l'EM. Dans le choix des représentants, préférence devra être donnée aux fonctionnaires de rang assez élevé pour engager leur service et capables également de participer aux débats sur des sujets hors de leurs compétences propres.

**EMG:** le caractère "de milice" de l'EMG explique certaines défaillances constatées à cet égard.

- 2.4. Le mandat de l'EM devra être clairement et rapidement défini par écrit, du moins dans ses grandes lignes et si possible après consultation interne (DFAE). Il devra inclure:

- la centralisation de la documentation: l'EM doit être le destinataire privilégié de toute information (écrite ou orale) relative à la crise.

**EMG:** instructions ont été données à nos postes dans ce sens: la "centralisation" a, dans l'ensemble, fonctionné correctement.

- la coordination interne: d'une part entre services de la Centrale (pour assurer la cohérence tant dans l'analyse de la situation que dans la formulation de nos actions), d'autre part, entre la Centrale et les représentations extérieures (pour garantir la cohérence d'exécution de ces actions).

- 4 -

**EMG:** la "coordination" n'a guère soulevé de problèmes.

- la liaison externe: tant avec les Etats étrangers, qu'avec les Organisations internationales, les ONG, les institutions paraétatiques et autres groupements intéressés.

**EMG:** des contacts ont été rapidement noués et maintenus, avec les EM de pays amis, l'ONU, le CICR, la Croix-Rouge suisse, Swissair, Aéroleasing, familles et employeurs des otages, etc.

- l'élaboration de positions, recommandations et décisions, y compris l'envoi d'instructions opérationnelles à nos postes extérieurs (ces dernières, arrêtées par l'EM, peuvent être, selon les cas, formulées et signées en son nom par l'instance compétente en temps normal). La compétence décisionnelle de l'EM ne saurait être fixée d'une manière précise et définitive, car, selon les cas, l'EM devra s'en référer à l'instance supérieure (Chef du Département, Conseil fédéral). D'une manière générale toutefois, l'EM restreint devrait disposer d'une assez large compétence allant au-delà d'une fonction d'analyse, de consultation et de coordination. En tous les cas, l'accès direct au Chef du Département, pour avis ou décision, devrait être aisé, tant pour le Chef de l'EM que pour son Suppléant (cf. aussi sous 2.3.2.).

**EMG:** le processus de décision a fonctionné normalement, à quelques exceptions près (dues à la pression des événements). L'éventail des domaines requérant des prises de position et/ou des décisions s'est révélé très vaste (sanctions économiques et financières, survols du territoire suisse, libération d'otages, politique des visas, évacuation d'ambassades, protection des colonies suisses, politique d'information interne/Centrale, et externe/media, familles, etc.).

- la politique d'information proprement dite (cf. ch. 4).

- 2.5. L'établissement d'un EM, sa composition (services représentés et noms de leurs représentants), et son mandat devront être communiqués sans délai à nos représentations extérieures, aux autres Départements (via leur Secrétariat général respectif), à la Chancellerie fédérale et aux media.
- 2.6. Afin d'assurer le suivi des activités de l'EM et la continuité de ses travaux (vu que les services se font représenter souvent par des agents différents), les Procès-verbaux de ses séances (avec attribution spécifique des sujets à traiter aux services compétents) sont d'une nécessité absolue. On s'assurera que ces PV soient précis, concis, et distribués sans délai.

- 5 -

**EMG:** les PV et leur distribution ont été jugés satisfaisants.

### 3. Secrétariat permanent de l'EM et infrastructures

- 3.1. L'EM devant viser à la rapidité, l'efficacité et la permanence (jour et nuit) de son action, il est indispensable qu'il dispose d'un petit secrétariat permanent (au minimum: un collaborateur diplomatique en tant que Suppléant, un collaborateur consulaire et une secrétaire).

**EMG:** l'absence de Secrétariat permanent (faute de personnel supplémentaire disponible), surtout pendant la phase la plus aiguë des otages, s'est révélée une importante lacune. Il a fallu la pallier par un engagement soutenu, souvent à la limite des forces - physiques et psychiques - du "noyau" de l'EMG. L'établissement de ce Secrétariat (intervenu après 5 mois de crise) a beaucoup facilité les tâches de l'EMG.

- 3.2. La permanence de l'EM au travers de son Secrétariat (jour et nuit, ainsi que pendant les week-ends) peut être assurée, de manière satisfaisante, par la complémentarité d'un téléphone de bureau (Secrétariat), et d'un téléphone spécial de crise ("téléphone jaune") connecté à un Natel.

**EMG:** la permanence a été garantie tout au long de la crise; "tél. jaune" et Natel se sont révélés être une combinaison judicieuse et adaptée aux besoins.

- 3.3. La mise sur pied du Secrétariat permanent, sa composition (noms des agents et numéros de leurs téléphones professionnel et privé), le "tél. jaune" et le numéro Natel devront être communiqués sans délai à nos représentations extérieures, ainsi qu'aux autres Départements (via leur Secrétariat général respectif), et à la Chancellerie fédérale.

- 3.4. On veillera à ce que le service Presse et Information au DFAE dispose des numéros téléphoniques de piquet de ses homologues dans les autres Départements, en cas de nécessité d'harmonisation de la politique d'information hors des heures de bureau et pendant les week-ends. De manière générale, l'EM devra pouvoir compter sur un dispositif de permanence effectif dans tous les Départements et à la Chancellerie.

**EMG:** cette lacune entre quelques services départementaux de presse et information a créé parfois quelques problèmes au SPI/DFAE.

- 6 -

- 3.5. Il est indispensable, dès le début d'une crise, de pouvoir disposer d'un crédit d'urgence (Notfallkredit) en faveur de l'EM resp. du Service de la protection consulaire (opérations aériennes de rapatriement, etc.) et de la Direction administrative (livraison de masques à gaz notamment).

**EMG:** un tel crédit faisant défaut, de nombreuses propositions formelles ont dû être soumises au Conseil fédéral (perte de temps).

- 3.6. Le Secrétariat permanent devra disposer au DFAE même d'un local idoine équipé et adapté aux besoins d'une crise (téléx, fax, prise TV, radio, etc., y compris une petite salle de conférences pour huit personnes environ). Le bureau W 352 (Aquarium) devrait être adapté d'urgence à cette fin. Il conviendrait également de désigner un agent de la Centrale comme responsable de ce local et de son fonctionnement. L'EM devra faire usage, en outre, des installations du K5, prévues précisément pour des situations de crise.

**EMG:** un heureux hasard a voulu que le bureau W 352, normalement utilisé par les stagiaires, soit disponible pendant la période d'activité du Secrétariat permanent. La Protection consulaire aurait pu, au besoin, utiliser les installations déjà existantes (K5).

- 3.7. Sur le plan du matériel à disposition du Secrétariat permanent, il serait souhaitable qu'il soit en partie mobile, de sorte à être utilisé en d'autres lieux. (Nécessité d'une coordination interdépartementale pour l'utilisation de matériel commun).

**EMG:** un tel matériel a dû être rassemblé pour être utilisé par un petit secrétariat lors de la rencontre Baker-Aziz à Genève (Hôtel Intercontinental).

- 3.8. Pour assurer une distribution rapide des documents, il est recommandé d'instituer, en accord avec le Service des télégrammes, un service spécial de "courrier-crise". Les services hors-DFAE devraient aussi être couverts par ce courrier.

- 3.9. La constitution d'un "réservoir" d'agents formés à la gestion de crises s'avère souhaitable: la formation de ces agents devrait inclure, outre une connaissance approfondie de la structure et des mécanismes de l'Administration fédérale, une habileté au maniement des moyens de télécommunications (téléx, radio, fax, y inclus le chiffre). Cette formation devrait être également dispensée à un certain nombre de jeunes diplomates lors de leur stage. Dans le même ordre d'idées, on devrait envisager la création d'une "task force" permanente, attachée à la Direction politique.

3.10. Le fonctionnement de l'EM ("en temps de paix") et de son secrétariat devrait être testé à intervalles réguliers, sur la base de jeux de simulation (scénarios) appropriés et de brève durée, conçus par le DFAE (Secr. pol.) en collaboration avec le DMF (EM/EMG "instruction opérationnelle"). A ces exercices devraient participer une sélection de fonctionnaires de la Centrale (divers Départements), si possible aussi des agents de l'extérieur, ainsi que les stagiaires diplomatiques et consulaires (dans le cadre de leur formation générale). Ces jeux interviendraient annuellement dans l'intervalle des exercices de défense générale (GVU).

#### 4. Politique d'information

4.1. La politique d'information interne (Conseil fédéral, Administration fédérale) et externe (media) constitue un volet fondamental des activités de tout EM. Elle s'effectuera en étroite collaboration avec la Chancellerie fédérale dans le cadre des compétences permanentes de celle-ci. Un soin particulier sera voué à la coordination interdépartementale et à l'information externe coordonnée - de manière renforcée, si la nécessité s'impose - par la Chancellerie fédérale.

**EMG:** à une certaine phase de la crise, le Conseil fédéral a ordonné que l'information externe soit coordonnée par la Chancellerie fédérale: la mise en oeuvre ne s'est pas immédiatement avérée concluante et le dispositif devrait être repensé.

4.2. L'information de notre réseau diplomatique est assurée par la voie des "Informations hebdomadaires" du DFAE, qui se sont avérées correspondre aux besoins. A ce sujet, deux points méritent d'être relevés:

4.2.1. L'information générale (accessible par les media) de nos représentations directement concernées dans la région d'une crise pourrait se révéler insuffisante. Le programme d'installation d'antennes pour la réception de chaînes de TV étrangères devrait être systématiquement étendu;

4.2.2. La publication d'un VadeMecum (compilation d'interventions et de prises de position du Conseil fédéral, textes législatifs, mesures administratives, Sprachregelungen, etc.) peut constituer un instrument d'information et de travail utile. Cet instrument, destiné tant aux services de la Centrale qu'à nos représentations extérieures, doit être publié assez rapidement après le déclenchement d'une crise et mis à jour sur une base régulière.

**EMG:** le VadeMecum du 12.2.1991 aurait pu être publié plus tôt.

- 4.3. L'information du Conseil fédéral par la voie d'un "Bulletin" régulier, élaboré par l'EMC et distribué rapidement pourra, selon les cas, s'avérer judicieuse. Ce matériel d'information comme celui émanant d'autres services de l'Administration, sera coordonné et centralisé par la Chancellerie fédérale.

**EMG:** du fait d'un certain manque de coordination avec d'autres Services chargés d'informer le Conseil fédéral (Chancellerie fédérale, UNA, Lagekonferenz notamment), le "Bulletin" de l'EMG a fait parfois double emploi. Il aurait fallu que l'EMG se concentre sur les informations ne pouvant émaner que du DFAE ("Etats des colonies suisses" par exemple).

- 4.4. L'information du public (media) revêt diverses formes: communiqués de presse, interviews et déclarations TV/radio, briefings des journalistes accrédités au Palais ou sur le terrain (p. ex. aéroports), réponses téléphoniques. Il est essentiel que la responsabilité de l'information externe soit centralisée et incombe au Chef de l'EM et au Chef du Service Presse et Information. Ce dernier, conformément à son mandat, est en principe seul habilité à s'exprimer devant la presse, au besoin après consultation du Chef du Département qui, en dernier ressort, est responsable de l'information. De commune entente, les Chefs de l'EM et du SPI décident de l'opportunité, du moyen et du contenu de l'information à diffuser. Cette règle vaut pour tous les départements associés à l'EM (éviter une information non coordonnée, voire séparée).

Une coordination avec la Chancellerie fédérale s'impose: elle incombera au SPI/DFAE qui veillera, en particulier, à ce que l'information en relation avec les activités de l'EM soit en harmonie avec celle émanant du Conseil fédéral, et qui est la responsabilité de la Chancellerie fédérale. La diffusion d'informations au niveau du gouvernement est au seul ressort de la Chancellerie.

**EMG:** en dépit de certaines critiques formulées à l'égard de sa politique d'information externe (surtout pendant la phase des otages), l'EMG considère que la politique appliquée en la matière, grâce à une bonne coordination avec le Service Presse et Information, a été, dans l'ensemble, adaptée aux circonstances. Sans doute aurait-on pu "vendre" davantage l'image de l'EMG au grand public (mais l'EMG avait le plus souvent d'autres priorités) et, dans certains cas, mener une information plus "préventive" et "offensive".

- 4.5. Les communiqués élaborés par la Protection consulaire et diffusés par Presse et Information à l'intention des hommes d'affaires/touristes/agences de voyages, sur les risques encourus lors de voyage dans ou à

proximité de la zone de crise, allègent considérablement les tâches de ce service (réduction des appels téléphoniques de demandes d'informations). Contrairement à d'autres gouvernements qui publient une liste de "pays à risques" nommément désignés, il est recommandé, pour des motifs tenant à la sauvegarde des bonnes relations bilatérales, de circonscrire plutôt des "régions à risques", même si cette approche ne peut certainement pas tenir compte des nuances à apporter d'un pays à l'autre. On s'efforcera d'éviter, en outre, que ces recommandations du DFAE suscitent en Suisse et à l'étranger (nos colonies) des réactions d'incertitude, voire de panique inutiles.

**EMG:** Cette question des recommandations par le DFAE est sujette à controverse dans l'évaluation faite par l'EMG; une minorité estimant qu'une liste nominative de pays devrait être publiée. D'autre part, le recours à des messages de la Protection consulaire, diffusés par "Radio Suisse Internationale" à l'adresse des Suisses à l'étranger, s'est révélé d'une grande utilité.

## 5. Considérations diverses

- 5.1. Le maintien des communications et des télécommunications est, en cas de crise, d'une importance déterminante. Il convient de continuer à porter une attention particulière à l'extension, dans nos représentations extérieures, des réseaux radio, par satellite en particulier, et de former un maximum d'agents du DFAE (y compris des carrières diplomatique et consulaire) à leur manipulation. Par ailleurs, une coopération planifiée avec quelques pays amis (Autriche, Suède, membres de la CEE) ou dont les Chancelleries sont sises à proximité des nôtres devrait être envisagée. L'utilité de disposer de walkies-talkies (de portée appropriée), pour le maintien des contacts entre agents d'une même représentation et entre responsables désignés de nos colonies, ne saurait être sous-estimée (sous réserve - ou non - des autorisations préalables à obtenir localement).

**EMG:** les atouts de communications radio avec notre Ambassade au Koweït ont été clairement mis en évidence, soit pour les contacts privés (otages, dans leurs relations avec leurs familles et employeurs) soit en faveur d'Ambassades étrangères ne disposant pas de tels moyens techniques (et appréciés par celles-ci).

- 5.2. Pour les communications rapides par télex et par fax (attention aux abus de la classification "urgente"...), on évitera un engorgement inutile de l'équipement en s'assurant que ces communications soient précises, concises et respectant l'unicité du sujet. D'autre part, dans le paragraphe introductif de ces communications, une mention "pour information" ou "pour décision" augmenterait la rapidité des processus de

décision à la Centrale. Le destinataire doit être l'EM lui-même, une copie étant systématiquement adressée au service présumé compétent. En vue d'une simplification dans la distribution des communications à des représentations non originellement prévues, il est indispensable qu'instruction soit donnée à tous nos postes, dès le début d'une crise, d'utiliser systématiquement le "code circulaire" pour l'envoi des communications rapides.

**EMG:** dans quelques cas, la non-introduction des principes d'envoi (destinataires, code) a été la cause de certains retards dans la redistribution de documents à la Centrale et, partant, dans les processus de décision.

- 5.3. En matière d'évacuation d'Ambassades, l'approche d'une crise et son degré d'intensité relèvent, en premier lieu, de l'appréciation des représentations elles-mêmes: de cette appréciation doit découler le degré de préparation, en accord avec la DASE/DFAE, pour toute évacuation prévisible (destruction des archives et du matériel). Les responsables de la représentation se prépareront à l'avance à ce genre d'éventualité (triage régulier des archives).

**EMG:** sans préparation anticipée, l'évacuation de nos représentations à Koweït et à Bagdad s'est révélée une tâche fastidieuse (travail de nuit) et matériellement difficile à réaliser (surchauffe de la broyeuse de documents).

Le mémento simplifié des dispositions à prendre - par ordre d'urgence - en cas d'évacuation, élaboré par la DASE/DFAE, devrait être déposé dans un coffre-fort de nos représentations extérieures (de préférence dans celui où se trouvent les clés pour chiffrer). En effet, des dispositions mineures (par exemple: vider les frigidaires et congélateurs...) peuvent aisément être oubliées.

- 5.4. Quand bien même des plans précis de rapatriement de nos colonies ne sauraient être dressés en permanence, il est important, au moins pour leur réconfort psychologique, que nos compatriotes en connaissent l'existence, au moins dans leurs grandes lignes. Des modèles de rapatriement sont disponibles auprès de la Protection consulaire: en dernier ressort cependant, le Chef de mission doit prendre ses responsabilités, en collaboration avec les personnes désignées de la colonie suisse et en étroite liaison avec la Centrale.
- 5.5. D'une manière générale, le mandat des Inspecteurs du DFAE devrait systématiquement inclure le contrôle des dispositions prévues en cas de crise par la représentation inspectée, conformément aux règlements (ceux-ci pouvant être utilement complétés par des dispositions arrêtées par nos représentations extérieures de leur propre initiative et adaptées aux spécificités).

- 5.6. Les mesures de sécurité et de soutien en faveur du personnel des représentations de la région de crise sont primordiales. (Une collection complète des instructions "sécurité" adressées à nos représentations de la région de crise est disponible, pour consultation, auprès du Préposé aux questions de sécurité du DFAE). D'autre part, les mesures administratives de garantie d'effectifs de personnel dans chaque mission (envoi de remplaçants temporaires) contribue à la poursuite "normale" des activités de la représentation malgré les circonstances exceptionnelles.

EMG: l'EMG (DASE) a porté à ces questions une attention particulière.

Diverses autres mesures en faveur du personnel (retour des familles en Suisse, week-ends de repos hors du lieu de fonction, retour temporaire en Suisse en accompagnement du courrier, téléphones privés gratuits à destination des membres de la famille en Suisse, messages du Chef du Département au personnel, audiences accordées par le Chef du Département aux membres des familles des otages, maintien de contacts téléphoniques réguliers depuis la Centrale, octroi d'allocations de risque aux agents, etc.) sont d'une importance primordiale pour le maintien du moral d'un personnel se trouvant en situation difficile.

EMG: d'une manière générale, le moral du personnel dans la région est resté excellent tout au long de la crise. L'EMG (Protection consulaire, Div. pol. II et DASE), par la fréquence de ses contacts téléphoniques, s'est efforcé de contribuer à le maintenir.

La politique appliquée en matière de prise de vacances (autorisation préalable à obtenir de la DASE/DFAE), plus restrictive qu'elle ne l'est habituellement, s'impose en cas de crise. Cette politique peut être considérée cependant comme relativement libérale (comparée à celle d'autres pays).

## 6. CONCLUSIONS: Résumé des recommandations proposées

1. Mise en place d'un EM à géométrie variable. Structure à deux niveaux: (1) EM proprement dit (2) EM restreint.
2. Création d'un secrétariat permanent léger de l'EM.
  - 2.1. Mise à disposition de l'EM d'un crédit d'urgence.
  - 2.2. Aménagement d'un mini centre de crise dans l'aile ouest du Palais - W 352 (Recommandation prioritaire à l'intention de la DASE/DFAE).
3. - Création d'un réservoir d'agents pour cas de crise et introduction de jeux de simulation.

- Création éventuelle d'une "task force" permanente (Direction politique).
- 4. Diverses améliorations technico-administratives (matériel bureau, courrier-crise, etc.).
- 5. Révision, resp. adaptation du dispositif de l'information (en particulier concernant les compétences DFAE-Chancellerie). Amélioration de notre information interne (VadeMecum, Bulletin pour CF).
- 6. Extension des moyens de communication et télécommunication avec nos représentations extérieures.
- 7. Recommandations en matière de communications rapides (téléx, fax).
- 8. Conseils concernant
  - 8.1. Evacuation d'Ambassades.
  - 8.2. Rapatriement des colonies.
  - 8.3. Mesures de sécurité en faveur du personnel extérieur DFAE et des colonies.
  - 8.4. Mesures de soutien (psychologique/moral) en faveur du personnel extérieur DFAE.

DIVISION POLITIQUE II



(Simonin)

## DIVISION POLITIQUE II

p.B.22.52.Irak (Koweït)

Berne, le 18 juin 1991

p.B. 75.80 - SI/RJ

CONFIDENTIELNOTE AU CHEF DU DEPARTEMENT

Etat-major DFAE - Golfe :  
Rapport d'évaluation

---

1. Nous avons l'honneur de vous remettre, ci-joint, le rapport d'évaluation sur l'Etat-major DFAE - Golfe (EMG), daté du 31 mai 1991, en exécution du mandat qui nous a été donné lors de la dissolution de cette cellule le 21 mars 1991.

Ce rapport, élaboré par l'EMG, en consultation avec tous les services intéressés du Département et ceux de l'Administration fédérale directement impliqués dans la crise, est confidentiel. Sous sa présente forme, il n'est donc pas destiné à l'information du Parlement ou du grand public.

2. L'objectif de ce rapport n'est pas de passer en revue les 230 jours qu'aura duré la crise ni de rendre compte des activités de l'EMG, au gré de plus de 100 séances de travail (sans compter les multiples réunions extraordinaires).

- 2.1. Il vise plutôt à tirer des enseignements pratiques et à proposer des améliorations pour la gestion de futures crises, à la lumière des expériences faites tout au long des 8 mois de l'affaire irako-koweïtienne. Vous en trouverez un condensé en fin de rapport.

- 2 -

2.2. Certaines recommandations devraient faire l'objet d'un examen prioritaire au sein de nos services compétents, afin d'être exécutées sans délai (tels l'aménagement d'un petit centre de crise dans l'aile Ouest du Palais et la constitution d'un réservoir d'agents, resp. d'une cellule (task force) permanente aisément mobilisable). D'autres n'ont d'utilité que de servir - tel est du moins notre souhait - à faciliter la tâche de ceux qui auront à connaître de situations semblables.

3. Chaque crise a ses spécificités et requiert des mesures adaptées aux circonstances.

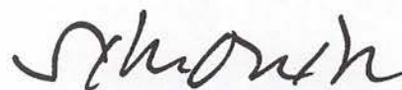
Celle à laquelle nous avons été confrontés dans le Golfe est, à bien des égards, exemplaire, dans la mesure où elle a exigé de la part de l'Administration un maximum de coordination dans l'information, la décision et l'action, compte tenu de la multiplicité des défis qu'elle avait à relever simultanément : prise d'otages, évacuation d'ambassades et de colonies, embargo, protection d'intérêts suisses en période de conflit déclaré, etc.

4. Dans l'ensemble, nous pensons que l'EMG s'est acquitté de son mandat, compte tenu des moyens humains et matériels dont il disposait et des pressions - tant objectives qu'"ajoutées" (en particulier l'opération dite des Khalifes) - auxquelles il était soumis. Il n'en reste pas moins que des lacunes ont été constatées et des faiblesses mises à jour qu'il est non seulement souhaitable mais aussi possible de pallier en prenant certaines mesures. Le présent rapport est précisément destiné à contribuer à ce "mieux faire".

5. A tout considérer, nous estimons que, sous réserve de certaines améliorations, nous sommes à même, actuellement, d'affronter des situations de crise de brève ou de moyenne durée. En revanche, pour des crises de longue durée - comme celle du Golfe (immédiatement précédée des 11 mois de crise

- 3 -

des otages CICR au Liban) - nos présents moyens ne sont pas suffisants. En d'autres termes, nous sommes entraînés pour un 100, voire un 400 m, mais non pas pour un marathon. Si l'EMG - et plus encore son noyau - a pu parer à l'essentiel, c'est notamment au prix d'un engagement continu et extrêmement exigeant. D'où la nécessité de réviser certaines méthodes de travail et de prévoir des structures mieux adaptées aux impératifs des réalités. Ce faisant, il conviendra de prendre en compte les contraintes (essentiellement en matière de personnel), imposées à un Département toujours plus sollicité par les exigences d'un "monde en mutation", pour user de la formule consacrée.



Simonin

Annexe mentionnée

**DIVISION POLITIQUE II**

p.B.22.52.Irak(Koweït)

p.B.75.80 - GRU/SI/SIM

Berne, le 18 juin 1991

BAG 24. Juni 91 - 18

CONFIDENTIEL

**Etat-major DFAE - Golfe :  
Rapport d'évaluation**

---

A toutes les représentations diplomatiques et consulaires  
(Ambassades, Missions et Consultats de carrière)

- DFAE:**
- Secrétariat général
  - Secrétariat du Chef du Département
  - Direction politique
  - Direction administrative et du service extérieur
  - Direction des organisations internationales
  - Direction du droit international public
  - Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
  - Presse et Information
  - Division politique I
  - Division politique II
  - Division politique III
  - Secrétariat politique
  - Protection consulaire
  - Service des Suisses de l'étranger
  - Service économique et financier
  - Section des transmissions
  - Préposé aux questions de sécurité
  - Recrutement et formation du personnel
  - Inspectorat
  - SI/CFR/GRU/MAP

**DFJP:** - Office fédéral de la police  
- Office fédéral des étrangers  
- Ministère public de la Confédération

**DMF:** - EM/EMG  
- Office central de la défense

**DFEP:** - OFAEE

**DFTCE:** - Office fédéral de l'aviation civile

**Chancellerie fédérale**