

*Séance du 12 février 1990 de la Commission des affaires étrangères du Conseil national<sup>1</sup>*

FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA SUISSE DANS UNE  
MONDE EN MUTATION

Berne, 27 février 1990

*M. Felber, Conseiller fédéral:*

[...]<sup>2</sup>

*2. Aperçu de la politique étrangère suisse*

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les mutations de plus en plus rapides de notre environnement influencent toujours davantage nos relations extérieures. Les données de la politique étrangère internationale varient en fonction de deux types de critères:

*les mutations objectives*, liées aux progrès techniques, intéressent:

- la globalisation des problèmes,
- le renforcement de l'interdépendance entre les États,
- la forte croissance économique;

*les mutations subjectives* découlent des évolutions politico-historiques et résultent:

- des programmes politiques des gouvernements avec lesquels nous entretenons des relations ou pas,
- d'une volonté directement exprimée par les peuples de ces États.

*3. Les mutations objectives*

Les modifications techniques dans le secteur des communications et de la transmission des informations exercent une incidence considérable sur notre politique étrangère,<sup>3</sup> de même que la dimension globale des grands défis de notre temps tels que la protection de l'environnement, qui touche simultanément tous les pays, les questions de santé et de drogue, le terrorisme international, les problèmes de développement et leur fréquent corollaire: l'endettement. Face à ces défis, le seul moyen d'obtenir des résultats perceptibles passe par la dimension internationale, comme on aura l'occasion de le voir au fil de toute une série de rapports, contrats, accords, qui vous seront soumis au cours de l'année. Quant aux aspects que revêt la diplomatie sur le terrain, on observe qu'en dépit du titre prestigieux que nos ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires portent toujours, ils

1 CH-BAR#E1050.12#1994/310#8\* (1). *La séance s'est tenue de 17h00 à 21h30 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller national Martin Bundi, est présent comme invité le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, accompagné par le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, et le Secrétaire général du DFAE Rudolf Schaller. Le procès-verbal de la séance est pris sous la responsabilité du Secrétaire de la Commission, Alfred Aebi. L'extrait sélectionné est issu de l'allocution du Conseiller fédéral Felber. Le Conseiller fédéral Felber tient la même allocution devant la Commission des affaires étrangères du Conseil des États lors de la séance du 15 février 1990, cf. [dodis.ch/56114](http://dodis.ch/56114). Ce débat sur le fonctionnement général de la politique étrangère de la Suisse a apparemment été déclenché par les nombreux changements de personnel dans les Commissions, cf. [dodis.ch/56537](http://dodis.ch/56537).*

2 Pour la version complète du document, cf. le facsimilé [dodis.ch/56530](http://dodis.ch/56530).

3 Cf. DDS 1990, doc. 7, [dodis.ch/56178](http://dodis.ch/56178).



ne disposent plus du temps nécessaire pour traiter, de manière indépendante, les affaires bilatérales engagées dans les États dans lesquels ils sont accrédités. Ils ne sont plus extraordinaires parce qu'ils restent en place, ils ne sont plus plénipotentiaires parce qu'ils reçoivent quotidiennement des directives, quand ce n'est pas d'heure en heure (enlèvements d'otages, par exemple). Leur liberté est donc beaucoup plus limitée que par le passé. On demande au diplomate – ce qui demeure sa vocation – d'être un généraliste à même de faire appel au plus vaste champ de connaissances possibles, mais on exige de lui qu'il cerne avec la plus grande célérité d'infimes détails relatifs à certains documents quelquefois fort complexes, comme les dossiers financiers, en particulier: on attend d'un diplomate qu'il soit en mesure de rédiger des rapports synthétiques, pratiquement sur n'importe quel sujet. Compte tenu de telles circonstances, je suis de ceux qui considèrent que la diplomatie de salon ne correspond plus aux réalités. Nos diplomates sont de plus en plus amenés à s'adresser simultanément à un grand nombre de pays appartenant à une même organisation, à une même région avec lesquels nous éprouvons un problème relationnel identique. Il est indispensable, par exemple, que nos douze ambassadeurs tiennent le même langage lorsque nous nous adressons à la CEE. De plus en plus fréquemment, les ambassadeurs intéressés sont réunis en conférence restreinte:

- la conférence sur les problèmes de Bretton Woods a déjà eu lieu;<sup>4</sup>
- mars 1990: conférence des 18 ambassadeurs dans les pays de la CEE et de l'AELE, en vue de l'engagement de négociations relatives au traité sur l'Espace économique européen;<sup>5</sup>
- juin 1990: conférence des ambassadeurs accrédités en Europe centrale et en Europe occidentale;<sup>6</sup>
- conférence générale.<sup>7</sup>

À l'instar de leurs collègues à l'étranger, les ambassadeurs rattachés à la centrale sont aussi tenus, à côté de leurs obligations professionnelles, d'étendre le champ de leurs connaissances. En effet, il n'est pas d'activité étatique qui ne comprenne des aspects internationaux; c'est ainsi que les services du DFAE s'occupent:

- de protection de l'environnement,
- de coopération internationale en matière de médias,
- d'affaires scientifiques et culturelles,
- de transports,
- de navigation maritime,
- de politique des réfugiés,
- des questions bancaires et financières,
- de l'intégration économique sous toutes ses formes, etc.

Tous ces services travaillent en étroite collaboration avec les autres départements et les offices fédéraux directement intéressés ou qui détiennent le dossier, en assumant la responsabilité principale ainsi que la gestion. Par conséquent, le DFAE remplit une tâche de coordination, d'autant plus que la sauvegarde de nos intérêts à l'étranger implique parfois qu'un gain dans un domaine compense une concession dans un autre.<sup>8</sup> Voilà la raison pour laquelle, la présence d'une représentation diplo-

4 *La petite conférence des ambassadeurs sur les problèmes de Bretton Woods a lieu le 7 février 1990 à Berne, cf. le téléx hebdomadaire 7/90 du 12 février 1990, [dodis.ch/54879](http://dodis.ch/54879), point 2.*

5 *La consultation des ambassadeurs concernant l'Espace économique européen (EEE) a lieu le 11 et 12 avril 1990 à Gerzensee, cf. le téléx hebdomadaire 16/90 du 17 avril 1990, [dodis.ch/55115](http://dodis.ch/55115), point 3 (rapides).*

6 *La conférence régionale des ambassadeurs sur l'Europe centrale et occidentale a lieu les 22 et 23 juin 1990 à Gerzensee. Pour un résumé d'une partie des discussions, cf. [dodis.ch/56301](http://dodis.ch/56301), ainsi que le téléx hebdomadaire 26/90 du 25 juin 1990, [dodis.ch/55149](http://dodis.ch/55149), point 1.*

7 *La conférence générale des ambassadeurs a lieu du 21 au 23 août 1990, cf. DDS 1990, doc. 32, [dodis.ch/54342](http://dodis.ch/54342). Pour le rapport de la conférence, cf. [dodis.ch/54340](http://dodis.ch/54340).*

8 *Pour la coordination interdépartementale de la politique étrangère de la Suisse, cf. la compilation [dodis.ch/C1867](http://dodis.ch/C1867).*

matique ou celle du DFAE dans toute espèce de conférence est indispensable. Une telle évolution exige beaucoup de discipline de la part des autres départements, ainsi qu'une très grande transparence quant au traitement des questions internationales figurant aux dossiers concernés. Ces mêmes départements bénéficient également des infrastructures ainsi que de toutes les ressources techniques et humaines que le DFAE entretient à l'étranger. La nature des défis que rencontrent les sociétés d'aujourd'hui est telle qu'une approche internationale et multilatérale s'impose de plus en plus; elle remplace progressivement l'approche strictement nationale ou bilatérale, ce qui explique l'engagement accru de notre pays dans de nombreux forums internationaux: CSCE,<sup>9</sup> Conseil de l'Europe,<sup>10</sup> GATT,<sup>11</sup> AELE,<sup>12</sup> organisations spécialisées du système des Nations Unies et bientôt, peut-être, les institutions de Bretton Woods.<sup>13</sup> Lorsque l'on évoque la globalisation des problèmes, on ne saurait ignorer les clivages Nord/Sud, les questions de développement,<sup>14</sup> et celle, de plus en plus aiguë, de l'endettement.<sup>15</sup> Un échec dans la résolution de ces graves problèmes ne restera certainement pas sans conséquences sur les pays industrialisés en général et sur la Suisse, en particulier.

#### 4. Les mutations subjectives

Ces modifications relèvent d'évolutions politiques et économiques qui nous touchent plus directement:

- la dynamique de l'intégration européenne (thème d'actualité pour les deux prochaines années),<sup>16</sup>
- les changements en Europe centrale et orientale,
- la détente Est-Ouest,
- les perspectives de résolution des conflits régionaux,
- l'essor de nouveaux pôles économiques et politiques dans le monde.

L'intensification de nos activités dans ce domaine absorbe, aujourd'hui, les ressources de mon département, d'une manière croissante, qu'elles aient trait aux effectifs du personnel ou soient d'ordre intellectuel et financier. Notre tâche ne se limite pas à la gestion des affaires courantes: il est indispensable que nous disposions du temps nécessaire afin d'effectuer un travail conceptuel en vue de la formulation des nouvelles structures paneuropéennes, par exemple, qui devront, à terme, remplacer l'ordre existant en Europe, depuis la mise en place des structures de Yalta.<sup>17</sup> Plus que tout autre domaine, les Affaires étrangères subissent les répercussions d'évolutions sur lesquelles nous n'avons aucune prise (cette constatation vaut, d'ailleurs, pour les deux types de mutations évoquées).

Sans nulle intention de me livrer à un plaidoyer *pro domo*, il est de mon devoir de rendre les membres de la commission attentifs aux conditions de travail au DFAE, dont le personnel

9 Pour les développements et les perspectives du processus de la CSCE, cf. DDS 1990, doc. 34, [dodis.ch/56205](http://dodis.ch/56205).

10 Pour le rôle du Conseil de l'Europe comme instrument de la politique étrangère de la Suisse, cf. [dodis.ch/56252](http://dodis.ch/56252).

11 Pour les négociations en cours dans le cadre du cycle de l'Uruguay, cf. DDS 1990, doc. 20, [dodis.ch/54816](http://dodis.ch/54816).

12 Pour les rapports de la Suisse avec ses partenaires de l'AELE, cf. DDS 1990, doc. 16, [dodis.ch/54605](http://dodis.ch/54605) et doc. 40, [dodis.ch/55958](http://dodis.ch/55958).

13 Pour la discussion sur l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, cf. DDS 1990, doc. 1, [dodis.ch/54926](http://dodis.ch/54926); doc. 13, [dodis.ch/54922](http://dodis.ch/54922) et la compilation thématique Adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods (1989-1993), [dodis.ch/T1721](http://dodis.ch/T1721).

14 Pour les principes de la politique de développement suisse, cf. DDS 1990, doc. 3, [dodis.ch/56143](http://dodis.ch/56143).

15 Pour la politique suisse en matière de mesures de désendettement, cf. [dodis.ch/56477](http://dodis.ch/56477).

16 Pour un aperçu de l'état des négociations entre l'AELE et la CE au début de l'année 1990, cf. DDS 1990, doc. 8, [dodis.ch/54934](http://dodis.ch/54934).

17 Lors de la conférence de Yalta en 1945, les chefs d'État des États-Unis, de l'URSS et de la Grande-Bretagne ont négocié l'ordre d'après-guerre en Europe.

est *extrêmement restreint*.<sup>18</sup> Les exemples foisonnent: nos missions à l'étranger sont quelquefois réduites au strict minimum, de sorte qu'une évolution politique soudaine dans un pays nous met dans l'impossibilité de recueillir les informations en suffisance ou de mener à bien divers travaux particuliers et immédiats;<sup>19</sup> ce fut le cas dans presque tous les pays d'Europe centrale, au cours de ces derniers mois. De même, nous avons besoin, à la centrale, d'un certain nombre de personnes capables d'assumer les responsabilités de la coordination.

L'année dernière, une demande de quarante postes supplémentaires a été présentée (CSCE, nouvelle division destinée à faire face aux opérations de maintien de la paix et à la problématique des droits de l'homme, intégration européenne, coordination du dossier de l'Europe de l'Est, etc.). Or, nous en avons reçu 19: il a fallu en retrancher 7 ou 8, que nous avions en prêt! Le dimanche après-midi à 15h00, il arrive que 250 responsables de mon département soient présents dans leurs bureaux!

### 5. Aperçu des représentations suisses à l'étranger (voir annexe)

Le nouvel organigramme du département est en voie de publication, il vous sera communiqué sous peu.

Un diplomate se forme en deux ans, après s'être présenté au concours d'accession à la carrière diplomatique, concours définitivement éliminatoire. On observe un regain d'intérêt (17 candidats retenus sur 47, cette année). L'âge moyen d'entrée a augmenté en raison des exigences de la formation complémentaire (droit, économie publique, culture, etc.), jusqu'à trente ans environ. C'est à la suite des stages que les candidats sont désignés en qualité d'agents diplomatiques. La carrière est assez longue. Un grand effort de recrutement a été effectué dans les universités. On constate, par ailleurs, un déplacement dans la formation: on n'est plus nécessairement juriste ou économiste avant que d'être diplomate, mais historien, licencié ou docteur ès lettres, voire ès sciences, et ingénieur EPF.<sup>20</sup>

Il faut également mentionner la surcharge consulaire, entre autres due à l'introduction du droit de vote des Suisses à l'étranger.<sup>21</sup> La dispersion du personnel accroît les difficultés de rationalisation: par la force des choses, certains postes sont encombrés alors que d'autres ne le sont pas.

Les membres de la Commission des Affaires étrangères sont cordialement invités aux manifestations officielles consécutives à la Conférence générale des ambassadeurs. Un jeune ambassadeur se plaignait de n'avoir personne du même niveau de formation à ses côtés, de manière à le contredire le cas échéant et à mettre ainsi fin à un certain isolement intellectuel. La Communauté européenne elle-même, pour pallier ces difficultés, envisage de n'établir qu'un seul service diplomatique dans certains pays.

Les voyages de conseillers fédéraux sont de plus en plus indispensables, toute une série de rencontres multilatérales étant réservées aux seuls ministres; le temps dont ils disposent s'est réduit que nos ambassadeurs ne bénéficient plus que de brèves audiences. Dès lors, une visite bilatérale s'impose pour combler cette lacune – je rentre de Grande-Bretagne<sup>22</sup> où je n'ai pu que constater l'entière ignorance, faute de temps, qui règne au Foreign Office, quant à la position suisse sur l'intégration. De sorte que la nécessité de rencontrer nos collègues devient impérieuse: c'est là une tâche nouvelle des conseillers fédéraux. Par ailleurs, les exigences proto-

18 *Sur la situation du personnel du DFAE, cf. [dodis.ch/56108](http://dodis.ch/56108).*

19 *Cette situation difficile du DFAE en termes de personnel est notamment mise en lumière lors de la réouverture de l'ambassade de Suisse à Hanoï, cf. la compilation [dodis.ch/C1720](http://dodis.ch/C1720).*

20 *Cf. la compilation thématique Concours diplomatique, [dodis.ch/T1405](http://dodis.ch/T1405).*

21 *Cf. le Message du Conseil fédéral concernant la révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger du 15 août 1990, [dodis.ch/56116](http://dodis.ch/56116).*

22 *Pour la visite du Conseiller fédéral Felber à Londres, cf. le télex hebdomadaire 7/90 du 12 février 1990, [dodis.ch/54879](http://dodis.ch/54879), points 1 et 2 (rapides).*

laire<sup>23</sup> ont gagné en importance: là où un ambassadeur suffisait à représenter le gouvernement de son pays aux funérailles d'un chef d'État ou à l'occasion d'une passation de pouvoirs, par exemple, on exige aujourd'hui qu'un ministre se déplace.<sup>24</sup>

[...]

Rychen:

Mich beschäftigt die Frage der Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik sehr. Mit Blick auf die Umgestaltungen in Europa scheint es mir – gerade in einer direkten Demokratie – ausgesprochen wichtig, dass das Parlament in der Aussenpolitik eine aktivere Rolle spielt. Herr Bundesrat Felber hat einmal sehr richtig gesagt, die Aussenpolitik müsse zu einem Thema der Innenpolitik werden. Das ist noch nicht gelungen. Für die Schweizer Bevölkerung ist Aussenpolitik – ausser wenn sie finanzielle Folgen zeitigen kann – etwas zum zuschauen, etwas zum zuhören. Letztlich werden aber alle entscheidenden Fragen vom Volk entschieden.<sup>25</sup>

[...]

M. Felber, Conseiller fédéral:

(À M. Rychen)

*Qui fait la politique étrangère?* C'est, constitutionnellement, le Conseil fédéral – cette règle est nécessaire. La définition et la décision finale doivent appartenir au gouvernement, parce que les choses sont très rapides et que les temps de réaction presque inexistantes ne permettent pas d'attendre que la machine parlementaire se mette en route. Le Conseil fédéral doit être en mesure d'agir promptement de manière à éviter *a posteriori*, les accusations de s'être soumis à une décision majoritaire ou à celle d'un parti. Cela dit, les Commissions des Affaires étrangères pourraient être mieux employées dans l'action. Le Parlement se désintéresse des Affaires étrangères.

[...]

Auer:

Zur Rolle der Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Die Aussenpolitik ist Sache des Bundesrates. Die Stellung der aussenpolitischen Kommission hing immer von einigen ganz wenigen Persönlichkeiten ab. Ich erinnere mich an Walter Renschler, Walther Hofer und Gerhard Schürch. Aussenpolitik war in der Schweiz nie populär. Aussenpolitik machte das Parlament nur bei spektakulären Ereignissen (Ungarn, Tschechoslowakei, Afghanistan, Rumänien usw.).<sup>26</sup> Suchen wir also zunächst einmal bei einigen Geschäften etwas zu leisten, bevor wir über eine neue Stellung des Parlaments diskutieren. Für die nächsten zwei, drei Jahre sehe ich die Hauptaufgabe des Parlaments darin, das Schweizer Volk zu informieren. Das bedeutet aber auch, dass der Bundesrat uns über die EG-Politik besser informieren muss. Die Hauptaufgabe der Kommission für auswärtige Angelegenheiten sehe ich gegenwärtig in der Europapolitik (EG und Osteuropa).<sup>27</sup>

[...]

23 Cf. DDS 1990, doc. 15, [dodis.ch/55848](http://dodis.ch/55848).

24 Cf. à ce propos la compilation thématique *Diplomatie des visites officielles*, [dodis.ch/T1408](http://dodis.ch/T1408), ainsi qu'Introduction du titre de Secrétaire d'État, [dodis.ch/T1888](http://dodis.ch/T1888).

25 *Zur Rolle des Parlaments in der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik* vgl. auch DDS 1990, Dok. 9, [dodis.ch/56535](http://dodis.ch/56535).

26 *Für die Diskussionen im Parlament zur sowjetischen Intervention in Ungarn 1956* vgl. [dodis.ch/50874](http://dodis.ch/50874) sowie die *Zusammenstellung* [dodis.ch/C1610](http://dodis.ch/C1610); *zur Tschechoslowakei 1968* vgl. [dodis.ch/50874](http://dodis.ch/50874) sowie die *thematische Zusammenstellung Prager Frühling*, [dodis.ch/T941](http://dodis.ch/T941); *zu Afghanistan* vgl. [dodis.ch/56901](http://dodis.ch/56901) sowie die *thematische Zusammenstellung Sowjetische Intervention in Afghanistan (1979–1989)*, [dodis.ch/T1834](http://dodis.ch/T1834) und *zu Rumänien* vgl. [dodis.ch/56902](http://dodis.ch/56902) sowie die *thematische Zusammenstellung Rumänische Revolution (1989)*, [dodis.ch/T1835](http://dodis.ch/T1835).

27 *Zur Rolle des Parlaments in der Ausgestaltung der schweizerischen Europapolitik* vgl. DDS 1990, Dok. 12, [dodis.ch/56158](http://dodis.ch/56158) sowie [dodis.ch/54883](http://dodis.ch/54883).

*M. Felber, Conseiller fédéral:*

*Politique d'information.* Un projet d'information du Conseil fédéral, du Parlement et de la presse est en préparation, en collaboration avec M. Delamuraz.<sup>28</sup> Il s'agit d'un processus lent – que M. Bircher se rassure! – et d'une telle importance dans les négociations, qu'il sera discuté en commission.

[...]

---

28 *Concernant les mesures d'organisation et de personnel dans le domaine de l'information relatives à la politique européenne, cf. le PVCF N° 643 du 28 mars 1990, [dodis.ch/56072](https://dodis.ch/56072).*