

"Klausur" du Conseil fédéral du 27 octobre 1993

DFAE

Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990 (+ annexe sur la neutralité)

2e lecture

1. Objet

1.1 Politique extérieure

Par rapport au projet initial dont le Conseil fédéral a débattu d'abord dans sa séance spéciale du 24 mars - probablement sans véritablement entrer en matière - puis dans sa séance du 30 juin 93, le projet du DFAE du 18 octobre se distingue essentiellement:

- par une forme plus concise: on est passé de 84 pages à 39
- par une articulation plus claire
- par l'abandon de nombreuses considérations de nature didactique et parfois très académique au profit d'une plus grande précision et d'un langage plus concret
- par une certaine actualisation, compte tenu des plus récents événements

Voilà pour la forme; quant au fond, les changements principaux résident dans:

- l'abandon d'1 objectif de politique extérieure sur les 6 initialement prévus, à savoir la défense des intérêts des Suissesses et des Suisses à l'étranger
- une affirmation plus nette - et plus précise dans le temps - de la volonté du Conseil fédéral d'adhérer à la CE
- une certaine atténuation de la primauté de la responsabilité directrice du DFAE en matière de politique extérieure (abandon des deux pages et demie que l'ancien rapport consacrait à "son rôle dirigeant en matière de politique étrangère".)
- une plus grande prudence dans l'expression des intentions de la Suisse en matière de collaboration avec les organisations de défense ouest-européenne (OTAN, UEO).
- l'abandon d'une des tâches de politique extérieure, qui aurait consisté à contribuer à la stabilisation des conditions politiques, économiques et sociales dans de nombreux pays méditerranéens. Le DFAE a aussi renoncé à l'établissement d'un rapport spécifique consacré aux relations nord-sud et qui devait apparaître en annexe à ce rapport.



- 2 -

- le développement, au chapitre consacré à l'accroissement de la prospérité commune, du paragraphe consacré au GATT
- l'abandon du chapitre consacré aux tâches assignées aux représentations suisses à l'étranger
- l'abandon d'un paragraphe consacré à la politique de sécurité: "entre neutralité et alliances"
- l'abandon, au début du rapport, d'une analyse générale de la situation internationale, particulièrement à la suite du démembrement de l'URSS et de la Yougoslavie ainsi que de la dislocation de l'ordre mondiale dit polaire
- l'abandon d'une considération concernant le rejet de l'accord sur l'EEE (la phrase suivante a été biffée: l'accord "qui aurait assuré à la Suisse un accès pour ainsi dire non discriminatoire au marché intérieur de la CE"; en revanche, le présent projet actualise les efforts du Conseil fédéral pour développer la collaboration avec la CE, outre qu'il ajoute explicitement que l'éventualité d'une accession ultérieure à l'accord EEE ne peut être exclu, son intérêt dépendant avant tout de la durée de l'avenir de cet accord. Cette précision ne figurait pas dans le projet précédent.

S'agissant en particulier de la responsabilité du DFAE dans le domaine de la politique économique, on peut dire que ce projet a tenu compte des propositions faites au Chef du DFAE par le Chef du DFEP en date du 21.7.93. Même s'il n'est pas explicitement dit que "la politique économique extérieure est du ressort du DFEP (OFAE), comme proposé. L'avantage de cette nouvelle version réside toutefois dans le fait que ce rapport insiste moins sur le rôle du DFAE. Il se borne à se référer à la réponse du Conseil fédéral du 20.1.93 à la Commission de gestion du Conseil des Etats concernant la nécessité d'une coordination entre les départements de l'administration fédérale. Ce qui ne l'empêche pas, au chapitre consacré à la position de la Suisse, d'insister sur cette position en termes économiques pour montrer le contraste avec son absence des centres de décisions en matière de politique et de sécurité.

(Le remaniement du rapport initial est tel qu'il paraît superflu de contrôler si les remarques de détail comprises dans la lettre du 21 juillet ont été prises en considération par les auteurs de la nouvelle version.)

1.2 Rapport sur la neutralité (en annexe)

Sur la base d'un projet qui n'a pratiquement pas été modifié depuis sa 1ère lecture par le CF, celui-ci est appelé à approuver les **principes suivants, sur lesquels serait fondée sa politique étrangère du point de vue de la neutralité:**

1. La Suisse maintiendra sa **neutralité permanente et armée** tout au long des années de périodes transitoires durant laquelle se préparera un système de sécurité collective auquel la Suisse et l'Europe pourront se fier.
2. La Suisse continuera à mettre sa **neutralité au service de la paix** et du droit humanitaire.
3. La solidarité globale ainsi que la coopération et la participation à l'échelle mondiale sont les meilleurs serviteurs de nos intérêts.

4. La Suisse manifestera sa volonté de prendre une **part active aux efforts entrepris pas d'autres Etats** - frontaliers notamment - en vue de se défendre contre les risques de types nouveaux, d'assurer le maintien de la paix, de maîtriser les crises et d'éliminer les causes de conflits. La neutralité ne justifie pas l'inaction et le repli sur soi.
5. La participation de la Suisse à des **sanctions décidées par l'ONU** n'est pas en contradiction avec sa neutralité. Elle participera donc de façon autonome aux sanctions non militaires et plus particulièrement aux sanctions économiques de l'ONU.
6. La neutralité ne fait pas obstacle à l'**adhésion de la Suisse à la CE ou à l'Union européenne**. Le fait d'être membre de la Communauté n'empêcherait pas la Suisse de renoncer à s'associer à des opérations militaires qui ne seraient pas conciliables avec son statut de neutralité et de se tenir militairement à l'écart des conflits armés opposant d'autres Etats. Ce n'est que le jour où les membres de la CE parviendront peut-être à s'accorder sur un système de défense commune, mais pas dans la phase transitoire actuelle, qu'il conviendra de juger de la pertinence d'un maintien de la neutralité suisse. En tout état de cause, la neutralité resterait un instrument utile à notre politique extérieure et de sécurité si la Suisse devait adhérer à la CE.
7. **Stratégie de la participation et de la neutralité:** Il s'agit de trouver un juste milieu entre l'**ouverture et la constance**, entre la **continuité et le changement**. L'**ouverture** c'est notre volonté de coopérer et de nous adapter aux nouvelles formes de menaces pour contribuer à la mise en place de structures de sécurité solides. La **continuité**, c'est notre refus d'abandonner précipitamment des mécanismes de sécurité ayant donné satisfaction. Une telle stratégie répond aux besoins légitimes de sécurité d'un petit Etat. Elle reflète notre volonté d'autodétermination et la conscience que nous avons d'être indissociablement liés au destin européen.

2. Remarque

Il s'agit pour le Conseil fédéral de charger le DFAE d'adapter son projet à la lumière des discussions qu'aura le Conseil fédéral ce 27.10.93 et de lui soumettre la version définitive avant la fin novembre, afin de pouvoir adresser une proposition aux Chambres.

3. Co-rapport

- 3.1 Neutralité: Le DFF demande une correction visant à empêcher toute collaboration à des alliances militaires et toute participation à des sanctions économiques.
- 3.2 Neutralité: La ChF demande au DFAE des éclaircissements portant respectivement sur un prétendu "immobilisme" en matière de politique extérieure, sur la prétendue atténuation des différences linguistiques et sur l'exactitude de l'affirmation selon laquelle "ni la CE, ni ses Etats-membres n'exigeraient de la Suisse qu'elle renonce à sa neutralité".

4. Appréciation du rapport sur la politique extérieure

- 4.1 Compte tenu du poids que ce rapport accorde aux activités économiques en matière de politique extérieure, on peut se demander si il n'y aurait pas lieu, tout de même, de

3.3. Politique extérieure: La ChF demande un compte rendu du rapport au sujet de l'attitude intérieure (sensibilisation de l'opinion) sur le rôle de la CE (+optimiste) et fait quelques recommandations de nature plutôt pédagogique.

mettre en évidence le rôle du DFEP en la matière. Cela pourrait cependant amener les autres départements à en demander autant, par exemple le DMF, le DFTCE ou le DFJP, respectivement en matière de sécurité, de communication, d'immigration; même le DFI pourrait demander sa part dans le domaine de la protection de l'environnement, voire de la culture, même si celle-ci est totalement absente de ce rapport.

- 4.2 Incontestablement, cette version a gagné en lisibilité, voire en utilité, dans la mesure où les lignes de force sont plus évidentes, les questions moins nombreuses et les affirmations à la fois plus nettes et plus prudentes.
- 4.3 Ce rapport est destiné à fixer les objectifs de la politique extérieure suisse et les moyens de les atteindre; il donne une orientation générale mais ne devrait pas entrer dans le détail d'un calendrier. Les échéances chiffrées devraient donc être supprimées, notamment lorsqu'il s'agit de domaines faisant l'objet de négociations: le Conseil fédéral serait donc bien inspiré de supprimer, dans ce rapport, les échéances concernant une adhésion de la Suisse à la CE.
- 4.4 On peut regretter que cette nouvelle version n'offre plus d'analyse plus détaillée de la situation internationale mais, ce n'était pas le but de ce rapport, outre que c'était s'exposer au risque de se trouver dépassé par les événements au moment où les Chambres auront à en délibérer.
- 4.5 Alors même que les relations extérieures sont à l'origine de l'ouverture au monde et que cette ouverture est source de connaissances et d'échanges culturels au sens large du terme, il est étonnant que ce projet ne se réfère pratiquement jamais aux exigences de la culture, comme il le fait par exemple pour l'écologie. Même si l'on ne veut pas en faire un objectif principal de la politique extérieure, il conviendrait de compléter le rapport sur point et dans ce sens: la culture est à la fois un instrument et un objectif des relations extérieures.
- 4.6 Remarques particulières:
- 4.6.1 Introduction page 1, dernier alinéa: peut-on vraiment parler d'"inertie" de l'ordre mondial bipolaire de l'après-guerre, et n'est-il pas prématuré d'évoquer "la dynamique" de la politique intérieure mondiale? Cette vision des choses est un peu schématisée pour ne pas dire manichéenne? Proposition: à remanier, en relativisant fortement.
- 4.6.2 Chapitre 2, page 3, 2e alinéa: la défense des intérêts nationaux constitue bel et bien un objectif, entre autres, de la politique extérieure; en revanche, il est exagéré de prétendre qu'elle constitue "le mobile inhérent à toute action qui en relève". Cette vision de politique extérieure est terriblement égocentrique. Proposition: modifier la phrase de cette manière: "La défense des intérêts nationaux ne constitue pas seulement un objectif de la politique extérieure, mais sa fonction première et aussi sa justification".
- 4.6.3 Page 5, 2e alinéa, dernière ligne: que veut dire: "sans prémunir pour autant des effets des décisions prises ailleurs et par d'autres"? Proposition: biffer.

- 4.6.4 Page 5, dernier alinéa: "C'est ainsi que l'assise intérieure de la politique extérieure s'avère la tâche primordiale des années 90": cette exigence est assez importante pour qu'on s'attende à la retrouver dans le rapport. Or, en page 39 du chapitre consacré aux priorités, on n'évoque bel et bien la nécessité d'orienter l'activité de politique extérieure "selon les principes qui font" la cohésion interne de la Suisse, mais les objectifs qui suivent n'évoquent absolument pas cette assise intérieure. Proposition: A compléter.
- 4.6.5 Chapitre 4.1.1, page 15, 1er alinéa, deux dernières lignes: Peut-on vraiment affirmer ici que, membre ou non de la Communauté, la Suisse "participera aux mesures permettant de renforcer la sécurité européenne"? D'abord on ne sait pas si la Communauté voudra de notre contribution; ensuite cette phrase a de quoi effrayer les partisans d'une neutralité pure et dure. Proposition: biffer.
- 4.6.6 Chapitre 4.1.1, page 17, 3e alinéa: Proposition: il faudrait préciser que ces "lacunes au plan constitutionnel" concernent notre politique de sécurité collective et non pas la politique de défense nationale, comme on pourrait le croire. Alors, on comprendra mieux l'évocation du projet de création d'un contingent suisse de Casques bleus.
- 4.6.7 C'est à ce chapitre consacré aux objectifs de la Suisse dans le domaine de la promotion de la sécurité et de la paix, qu'on s'attendrait à trouver une évocation du problème de l'immigration et d'une éventuelle collaboration avec les pays méditerranéens, surtout que l'on a supprimé l'annexe qui devait être consacrée aux "directives Nord-Sud". Il ne suffit pas en effet d'évoquer le problème - méditerranéen - de l'écologie et du trafic de drogue au chapitre de l'accroissement de la prospérité commune. Telle qu'elle est justement évoquée au chapitre 4.1.3, page 26, 3e alinéa, "l'aggravation de la disparité des niveaux de développement" Nord-Sud constitue effectivement une menace pour notre prospérité et doit donc être traitée aussi au chapitre de la politique de sécurité, et pas seulement non plus au chapitre du "Renforcement de la justice sociale" (voir "perspectives", page 29).

4.7 Appréciation du rapport sur la neutralité

Tel qu'il a été adapté à nos premières demandes de modification, le projet du DFAE peut être approuvé.

Les objections du **DDF** représentent une opinion encore assez répandue: ne pas tout à fait les négliger. Les questions de la **ChF** sont justifiées.

27.10.1993 Mgt/pi

4.6.8. Le co-rapport de la ChF peut être remplacé par celui qui concerne la nécessité de renforcer l'opinion publique, l'opportunité d'une liaison plus positive du rôle de la CE et les remarques rédactionnelles. Le reste est discutable.