

97.085

Promouvoir l'image de la Suisse
Rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil national

du 4 novembre 1997

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons le Rapport établi par la Commission de politique extérieure du Conseil national, assorti de propositions visant à promouvoir l'image de la Suisse.

4 novembre 1997

Au nom de la commission:
Le président, Ruffy



Rapport

1 Rappel des faits

Une analyse de l'image actuelle de la Suisse à l'étranger montre que cette image demeure intacte dans de nombreux pays. Cependant, l'image de la Suisse s'est effritée aux Etats-Unis et dans quelques autres pays en raison de son rôle pendant et après la Seconde Guerre mondiale. Cet effritement est apparu essentiellement dans les cercles politiques, les médias et le monde de l'économie et de la finance. On l'a constaté également dans certains Etats d'Europe occidentale, spécialement chez nos voisins. Une autre raison de cette dégradation est l'isolement de la Suisse dans le monde et en Europe. Cet isolement est considéré comme un manque d'engagement dans la communauté internationale. Il importe donc d'abord de bien comprendre les différentes raisons qui font que l'image de la Suisse n'est pas perçue partout de la même manière, afin de pouvoir entretenir avec succès cette image en tenant compte des objectifs visés ou des régions ciblées.

La Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a abordé cette question lors de sa séance des 7 et 8 avril 1997, sous l'intitulé: «L'image de la Suisse à l'étranger. Regard des autres et image de soi». A l'issue du débat, la CPE-N a décidé d'instituer une sous-commission chargée de plancher sur ce sujet et de présenter des propositions dans les domaines de compétence du gouvernement, de l'administration et du Parlement.¹

11 Mandat de la Sous-commission «Image»

La Sous-commission «Image» avait pour mandat d'examiner les questions suivantes²:

1. *Soutien des Chambres fédérales à la politique extérieure de la Suisse*

En coopération avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), il y a lieu de mettre en lumière les chances et les possibilités des Chambres fédérales de soutenir la politique extérieure de parlement à parlement et sous d'autres formes, ainsi que de faire des propositions concrètes.

2. *Coordination des efforts de communication à l'étranger*

Après examen de la situation actuelle, la sous-commission propose des améliorations en vue de mieux coordonner la communication à l'étranger. En outre, il y aura lieu de définir les champs d'action de la communication où des efforts supplémentaires devront être faits.

¹ La Sous-commission «Image» s'est réunie les 28 avril et 21 mai 1997 à Berne, les 1^{er} et 2 juillet 1997 à La Neuveville, le 13 août 1997 ainsi que les 27 et 28 août 1997 et enfin le 10 octobre 1997 à Berne.

² Le mandat défini par la Sous-commission «Image» à sa séance du 28 avril 1997 a ensuite été approuvé par la CPE-N lors de sa séance des 5 et 6 mai 1997.

12 Composition de la sous-commission

Membres de la Commission de politique extérieure du Conseil national:

M. François Lachat, président de la sous-commission
 M^{me} Verena Grendelmeier
 M. François Loeb
 M. Peter Vollmer
 M. Hans Zbinden

Autres participants aux travaux de la sous-commission:

M. l'ambassadeur Franz von Däniken, Division politique I, DFAE
 M. l'ambassadeur Rudolf Bärufuss, Division politique V, DFAE
 M^{me} Corinne Goetschel, «Corinne Goetschel Communications», experte en communication.

2 Analyse de l'image de la Suisse

La sous-commission a été, dès le début, consciente du fait:

- que l'image de la Suisse à l'étranger a été avant tout, et est encore aujourd'hui, le reflet de ses idéaux, de ses valeurs, de ses traditions et de ses engagements passés et présents;
- qu'il est illusoire de vouloir redresser l'image d'un pays sans considération aucune des causes qui sont à l'origine de sa dégradation;
- qu'en conséquence, des mesures ponctuelles et superficielles prises à court terme dans le domaine de la communication n'ont qu'un effet mesuré sur les composantes fondamentales de cette image;
- que dans une société aussi fortement médiatisée que la nôtre, l'Etat aussi doit accorder une attention particulière à l'entretien de cette image, et ce, pas seulement en temps de crise, mais de façon permanente;
- que l'Etat, et notamment les acteurs de la politique étrangère, doivent en permanence entretenir l'image de la Suisse en présentant avec compétence l'ensemble des réalisations du pays (cf. le postulat y relatif sous le ch. 421);
- que les Chambres fédérales, en participant plus activement à la politique extérieure, ont également un rôle important à jouer dans l'entretien de l'image de la Suisse à l'étranger.

3 Renforcement du rayonnement de la Suisse à l'étranger

31 Soutien des Chambres fédérales à la politique extérieure de la Suisse

Dans le monde d'aujourd'hui, les contacts et les relations sont d'une importance capitale. Il est donc indispensable de développer des réseaux et de les utiliser. De tels réseaux permettent d'instaurer des relations de confiance utilisables à tous moments. C'est la raison pour laquelle il faut promouvoir les relations avec l'étranger: nouer des contacts dans d'autres pays, *faire preuve d'hospitalité en Suisse* et soigner les contacts personnels avec nos hôtes. A cet égard, aucune voie n'est à négliger, même non conventionnelle. Ainsi, une réunion interparlementaire ou une manifesta-

tion sportive peuvent aussi être l'occasion d'entretenir des bonnes relations. Dans cette optique, les relations extérieures du Parlement peuvent offrir un complément aux activités diplomatiques du gouvernement et en particulier du DFAE.

311 Les Chambres fédérales et les parlementaires contribuent aussi à forger l'image de la Suisse

Les députés contribuent de manière non négligeable à forger l'image de la Suisse. De nombreuses possibilités leur sont offertes de nouer des contacts et d'établir des réseaux à différents niveaux. Il y a lieu ici de distinguer les *contacts institutionnels* du Conseil fédéral et du Parlement des contacts non institutionnels, y compris personnels. Parmi les contacts institutionnels actuels du Parlement, il y a lieu de mentionner ceux établis par les présidents des Chambres fédérales, par les Commissions de politique extérieure et les Délégations parlementaires auprès du Conseil de l'Europe (DCE), de l'AELE et du Parlement européen (AELE/PE), de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Union interparlementaire (UIP) ainsi que par la Section suisse de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF). C'est le Bureau du Conseil national et celui du Conseil des Etats qui décident des visites officielles à l'étranger et de la réception d'hôtes étrangers au Parlement.

Cependant, dans un parlement de milice comme l'Assemblée fédérale suisse, la disponibilité des députés est réduite, en raison du manque de temps et de moyens financiers, ce qui ne fait que compliquer les contacts avec l'étranger. De plus, les présidents de commission ne sont élus que pour deux ans, les présidents des Chambres pour un an seulement. On constate enfin un manque de continuité et de coordination des Chambres fédérales dans ce domaine.

Il serait donc souhaitable d'intensifier les efforts de systématisation et de coordination, avec pour objectif de favoriser la mise sur pied d'un véritable réseau de relations du Parlement et de fixer des priorités. Les Chambres fédérales doivent être capables de réagir avec plus de souplesse aux diverses situations qui peuvent se présenter. Pour ce faire, le Parlement devrait avant tout disposer des moyens de coordination nécessaires. Les Services du Parlement devraient donc être dotés de personnel pouvant se consacrer à ces questions et disposer d'un budget leur permettant de remplir leur mission dans un esprit d'ouverture et d'hospitalité. Aussi serait-il judicieux de constituer un «*Groupe pour les relations extérieures du Parlement*», qui serait chargé de promouvoir ces relations et, avec l'appui des Services du Parlement, de coordonner les voyages des députés suisses ainsi que les invitations d'hôtes étrangers. Ce groupe serait composé des présidents des Conseils, des présidents des CPE, des présidents des Délégations parlementaires auprès du Conseil de l'Europe, de l'AELE/PE, de l'OSCE, de l'UIP, ainsi que du président de la Section suisse de l'AIPLF. Une représentation du DFAE, voire d'autres départements, devrait être également envisagée.

Le Service des relations extérieures du Parlement devrait avoir la vue d'ensemble des contacts à l'étranger des commissions, des délégations ou des parlementaires à titre individuel afin de pouvoir en établir la liste et la tenir à jour.

312 **Mettre à profit les réseaux existants et les étendre**

Outre les contacts avec l'étranger que les Chambres fédérales entretiennent déjà, les *contacts personnels* dans les réseaux suivants pourraient être mieux utilisés:

Les députés suisses peuvent participer aux séances des *groupes politiques du Parlement européen*. Cette possibilité exceptionnelle devrait être mieux mise à profit: il serait possible, par le versement d'indemnités ciblées, de permettre aux parlementaires suisses d'assister régulièrement à ces séances. Les réunions de groupes parlementaires constituent une source d'informations importante et peuvent aussi être l'occasion de faire valoir les intérêts de la Suisse. La possibilité d'un partage des frais entre les Chambres fédérales et les partis politiques devrait être étudiée.

Les «*internationales*» politiques constituent un autre type de réseaux qui pourraient être exploités. Les «*internationales*» *libérale, démocrate-chrétienne, socialiste ou écologiste*, pour ne citer que quatre exemples, sont des réseaux politiques au plus haut niveau, dans lesquels se retrouvent de nombreux présidents, chefs de gouvernement, ministres et députés susceptibles d'être de futurs membres de gouvernement. Il serait important que non seulement les parlementaires, mais aussi les Conseillers fédéraux participent à ces rencontres.

Enfin, le dialogue avec les députés des Etats voisins de la Suisse constitue aussi un réseau intéressant et doté d'un fort potentiel de développement. Dans un monde où les réseaux de relations comptent toujours plus, des contacts réguliers favorisant la compréhension mutuelle au moyen, par exemple, de «*groupes d'amitié*» ne peuvent être qu'un avantage.

313 **Les relations extérieures du Parlement comme complément à la diplomatie du Conseil fédéral**

Les relations extérieures du Parlement doivent être considérées comme un complément et un appui aux relations diplomatiques qu'entretient le Conseil fédéral et, en particulier le DFAE, voire d'autres départements. A ce titre, l'échange d'informations entre le Parlement et le DFAE revêt une importance particulière. Cet échange d'informations irait aussi dans le sens de l'article 47^{bis} a de la loi sur les rapports entre les conseils³ (LREC), qui vise à renforcer la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure. Il conviendrait également de veiller à une bonne coordination des activités extérieures, particulièrement dans les dossiers délicats. Dans ce contexte, le «*briefing*» des parlementaires par l'administration est un outil important, qui gagnerait à être développé. Par ailleurs, il serait extrêmement bénéfique que les échanges de vues entre les membres du corps diplomatique et les parlementaires soient intensifiés et que la Conférence annuelle des ambassadeurs puisse donner lieu également à de tels échanges.

³ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (RS 171.11)

32 Coordination des efforts de communication à l'étranger**321 Le potentiel de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO)**

La COCO⁴, chargée de coordonner les mesures envisagées aux fins d'assurer la présence de la Suisse à l'étranger, a naturellement aussi un rôle central dans la diffusion d'une certaine image de la Suisse.⁵

Il est apparu à la Commission de politique extérieure, après audition des personnes concernées, que la COCO n'est pas en mesure actuellement d'accomplir sa tâche, conformément au mandat que lui impartissent la loi et l'ordonnance y relatives. Ceci s'explique notamment par les moyens financiers limités et le personnel restreint dont dispose son secrétariat. La Commission estime que cette situation n'est pas satisfaisante. Elle propose donc d'accorder la priorité à une certaine professionnalisation de la COCO et à la mise sur pied d'un concept global de ses activités. La COCO doit recevoir un mandat de prestations de durée déterminée, qui lui permette de mettre en place et de coordonner des projets ciblés à destination des pays où une action s'impose (cf. la motion y relative sous le ch. 422).

322 Champs d'action où la communication doit être intensifiée

Les champs d'action où la communication doit être intensifiée sont multiples et divers. De même que l'on doit privilégier tout mode de communication pour propager l'image de la Suisse, l'on doit également se concentrer sur les moyens de communication de masse tels que la télévision, la presse et la radio. Ces moyens-là, comme les moyens électroniques actuels (vidéocassettes, CD-Rom, Internet, etc.) se développent de manière fulgurante en raison des progrès technologiques. Du fait de l'impact qu'ils ont sur leurs utilisateurs, ils acquièrent également un certain pouvoir. En conséquence, la Commission estime qu'il y a lieu d'utiliser ces moyens de communication au mieux, de créer des synergies entre eux et d'intensifier, si nécessaire, la capacité d'utilisation de ceux-ci. A titre d'exemple, il y a lieu de citer la «Radio Suisse Internationale».

323 Radio Suisse Internationale

Radio Suisse Internationale (RSI) est un média au service des relations extérieures de la Suisse. Elle vise à présenter les réalités helvétiques dans le monde entier. Deux pistes de développement sont actuellement possibles pour la RSI: le relais par satellite de la chaîne pour couvrir tout le territoire nord-américain et l'introduction

⁴ La COCO est une commission administrative qui dispose de pouvoirs d'exécution. Elle est fondée sur la loi fédérale du 19 mars 1976 instituant une commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (RS 194.1) et sur l'ordonnance du 20 octobre 1976 concernant la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (RS 194.11).

⁵ Font partie de la COCO entre autres la Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia, l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC), Suisse-Tourisme, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), Radio Suisse internationale (RSI) et l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE).

d'émissions en langue russe. De nos jours, l'influence des médias audiovisuels ne cesse de croître. Il serait donc important que Radio Suisse Internationale puisse également développer des activités dans le domaine de la télévision⁶ (cf. la motion y relative sous le ch. 423).

324 **Autres champs d'action**

Il existe encore d'autres champs d'action pour promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger. Il y a bien sûr toutes les *manifestations culturelles*, telles que les expositions nationales et universelles, mais aussi les *manifestations sportives*, qui sont autant d'occasions particulières pour marquer la présence de la Suisse. Dans ces deux domaines, la COCO joue un rôle prépondérant et reconnu.

Les *écoles suisses à l'étranger*, les chaires universitaires occupées par des professeurs suisses ou soutenues financièrement par des entreprises suisses ainsi que les centres culturels dans certaines métropoles comme Paris, Milan et New York sont des plates-formes du rayonnement de la Suisse et qui se caractérisent par leur effet multiplicateur. Il importe que les crédits qui leur sont accordés soient maintenus afin qu'elles puissent continuer d'assumer leur rôle, qui est d'apporter une information sur les valeurs de la Suisse et de contribuer à leur rayonnement.

L'octroi de *bourses d'études* ainsi que des *échanges* sur les plans de la formation, de la recherche et de la culture devraient être encouragés.

Les *Suisses de l'étranger*, au nombre de 550 000, ont aussi un rôle non négligeable à jouer: par leur esprit d'initiative et le succès de leurs entreprises, ils contribuent à promouvoir ces valeurs et à donner une image positive de notre pays. Une collaboration existe déjà entre le Secrétariat de la COCO, le Service des Suisses de l'étranger du DFAE et l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), ce dont on ne peut que se réjouir. Il serait néanmoins souhaitable d'intensifier cette collaboration, d'améliorer les contacts directs avec les Suisses dans les divers pays où ils séjournent, de mieux les informer, de leur fournir de la documentation, de les encourager à promouvoir l'image de la Suisse, et à les soutenir dans leurs efforts, notamment par le biais du Conseil des Suisses de l'étranger.

4 **Catalogue de mesures**

Pour promouvoir l'image de la Suisse, la Sous-commission «Image» vous soumet, sous la forme de recommandations et d'interventions parlementaires, les propositions suivantes:

41 **Recommandations**

- Un *Groupe pour les relations extérieures du Parlement* doit être créé. Il est chargé de promouvoir ces relations et, avec l'appui des Services du Parlement, de co-

⁶ Voir aussi l'interpellation du Conseiller national Adriano Cavadini (97.3180) «Radio Suisse Internationale et image de la Suisse à l'étranger», du 21 mars 1997.

ordonner les voyages des députés suisses ainsi que les invitations d'hôtes étrangers en Suisse (cf. ch. 311).

- Le Service des relations extérieures du Parlement doit établir et tenir à jour une *liste des contacts extérieurs* des commissions, délégations ou parlementaires individuels (cf. ch. 311).
- Les parlementaires doivent faire un meilleur usage de la possibilité qu'ils ont d'assister aux *réunions des groupes politiques du Parlement européen* (cf. ch. 312).
- Les «*internationales*», telles que libérale, démocrate-chrétienne, socialiste ou écologiste doivent être considérées à leur juste valeur comme des forums propices aux échanges internationaux (cf. ch. 312).
- Le *dialogue avec les députés des Etats voisins* doit être intensifié et institutionnalisé (cf. ch. 312).
- Pour nouer des *contacts avec l'étranger*, toutes les voies doivent être explorées, même celles qui sont non conventionnelles, telles qu'une réunion interparlementaire ou une manifestation sportive (cf. ch. 31).
- Dans le cadre des contacts avec l'étranger, le «*briefing*» des parlementaires par l'administration est un outil valable, qui doit être développé (cf. ch. 313).
- Selon les thèmes, la *Conférence annuelle des ambassadeurs* doit favoriser les échanges de vues entre diplomates et parlementaires (cf. ch. 313).
- La *présence suisse à l'étranger* doit être assurée par le maintien des crédits qui sont accordés notamment:
 - aux écoles suisses à l'étranger;
 - aux chaires universitaires occupées par des professeurs suisses ou soutenues financièrement par des entreprises suisses;
 - à l'octroi de bourses ainsi qu'en faveur d'échanges sur les plans de la formation, de la recherche et de la culture;
 - aux centres culturels suisses;
 - aux expositions et manifestations sportives,
 en raison de leur rayonnement et de leur effet multiplicateur (cf. ch. 324).
- Les *contacts avec les Suisses de l'étranger* doivent être améliorés. Ces derniers doivent être mieux informés et documentés; ils doivent être encouragés à promouvoir l'image de la Suisse et soutenus dans leurs efforts (cf. ch. 324).

42 Interventions parlementaires

421 Promouvoir l'image de la Suisse est un devoir politique permanent

Intervention parlementaire de la Commission de politique extérieure du Conseil national

Promouvoir l'image de la Suisse

Texte du postulat:

La promotion de l'image de la Suisse est un devoir politique permanent. Le Conseil fédéral est donc invité à examiner s'il convient:

1. d'aborder le thème de l'image de la Suisse à l'étranger dans le rapport sur le programme de la législature 1999–2003, et
2. de faire rapport aux Commissions de politique extérieure au moins une fois par année sur le thème de l'image de la Suisse.

422 Coordination des efforts de communication à l'étranger

Intervention parlementaire de la Commission de politique extérieure du Conseil national

Coordination des efforts de communication à l'étranger

Texte de la motion:

Le Conseil fédéral est invité:

1. à attribuer à la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO) un mandat de prestations pour des actions ciblées et coordonnées dans les pays où le besoin s'en fait sentir;
2. à renforcer, le cas échéant, l'effectif et les moyens financiers du secrétariat de la COCO.

423 Radio Suisse Internationale

Intervention parlementaire de la Commission de politique extérieure du Conseil national

Radio Suisse Internationale

Texte de la motion:

Le Conseil fédéral est invité:

1. à aider Radio Suisse Internationale (RSI) à diffuser ses émissions par satellite sur tout le territoire de l'Amérique du Nord,
2. à prendre des mesures permettant l'introduction d'émissions en russe à la RSI et
3. à présenter aux Chambres fédérales un message assorti d'un projet de révision de la loi fédérale sur la radio et la télévision pour permettre à la RSI de développer des activités dans le domaine de la télévision.

Informations diverses

Dates de réunion de la CPE-N auxquelles elle a consacré un débat relatif à l'image de la Suisse:

- 7 et 8 avril 1997: – Débat général et audition d'institutions et de personnes concernées;
- Constitution de la Sous-commission «Image»
- 5 et 6 mai 1997: Approbation du mandat de la Sous-commission «Image»
- 9 septembre 1997: Examen du document de travail de la Sous-commission «Image»
- 4 novembre 1997: Adoption du présent rapport

Auditions effectuées par la CPE-N, les 7 et 8 avril 1997:

- M. Flavio Cotti, conseiller fédéral, chef du DFAE
- M. Jakob Kellenberger, secrétaire d'Etat, DFAE
- M. Franz Blankart, secrétaire d'Etat, DFEP
- M. Thomas Litscher, DFAE
- M. Marco Rossi, DFAE (DDC)
- M. Peter Regli, divisionnaire, DMF
- M. Claude Borel, secrétaire de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO)
- M. Yves Fricker, professeur à l'Université de Genève
- M. Rolf Keller, directeur suppléant de Pro Helvetia
- M. Ulrich Kündig, directeur de Radio Suisse Internationale
- M. Martin Monsch, directeur de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)

Auditions effectuées par la Sous-commission «Image»:

- M. John Clerc, secrétaire général adjoint de l'Assemblée fédérale, le 2 juillet 1997
- M. Klaus Jacobi, ancien secrétaire d'Etat, président de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO), le 13 août 1997

Participation à la Conférence annuelle des ambassadeurs (du 18 au 20 août 1997)

- M^{me} la conseillère nationale Grendelmeier,
- MM. les conseillers nationaux Lachat et Zbinden

39923