

# Eidg. Département des Innern (EDI)

---

27.08.2003 - 15:28 Uhr

## EDI: Conférence des Ambassadeurs 2003 Le rôle du Président de la Confédération en politique étrangère

Berne (ots) -

Mesdames et Messieurs,

J'aimerais profiter de cette conférence pour réfléchir avec vous sur le rôle du Président de la Confédération en politique étrangère. D'une manière générale, soulignons tout d'abord que c'est au Conseil fédéral de conduire la politique étrangère. Il en a notamment fixé le cadre actuel dans le Rapport sur la politique extérieure du Conseil fédéral 2000. Bien sûr, il appartient au Chef du DFAE et aux diplomates de gérer et de coordonner les affaires étrangères au quotidien. Sans le soutien du DFAE, l'action du Conseil fédéral et du Président sur le front extérieur serait impossible. Je tiens à remercier Mme Calmy-Rey de son appui ainsi que vous tous de votre aimable et efficiente collaboration.

Dans ce cadre, quel peut et quel doit être le rôle du Président de la Confédération ? La réflexion sur son rôle dans les relations extérieures n'est pas nouvelle. Depuis la naissance de la Confédération, la diplomatie présidentielle helvétique s'est, bon gré mal gré, adaptée aux évolutions des relations internationales.

Permettez-moi de m'étendre un instant sur le passé. Les Suisses aiment les approches basées sur les expériences du passé. De 1848 jusqu'en 1914 (à l'exception de la période 1888 à 1895), la direction du Département politique fédéral est liée à la présidence de la Confédération.

Le titulaire du Département politique change donc chaque année. La responsabilité de la politique extérieure est ainsi confiée à l'ensemble du gouvernement et personnifiée par le Président de la Confédération.

Au regard de la complexité croissante des relations internationales au début du XXème siècle, cette pratique se modifie. En 1914, au terme de son mandat présidentiel, le Conseiller fédéral Arthur Hoffmann resta à la tête du Département politique.

Pendant toutes ces années, le Président de la Confédération mais aussi les autres Conseillers fédéraux ne se rendent que rarement à l'étranger. En janvier et en décembre 1919, le Président de la Confédération et chef du DFI Gustave Ador se rend à Paris et à Bruxelles mais en "voyage privé"! Gustave Ador déclara d'ailleurs à ce propos: "J'espère que les membres du gouvernement fédéral sortent à l'avenir de leur splendide isolement de jadis et entretiennent avec les membres des autres gouvernements les relations personnelles qui peuvent faire beaucoup de bien à nos rapports internationaux".

Il faudra attendre les années 50 pour que les Présidents de la Confédération sortent à nouveau des frontières. Ce n'est qu'en 1956 qu'un autre Président de la Confédération s'aventure officiellement à l'étranger: Markus Feldmann, chef du DFJP, se rend à Milan pour le 50ème anniversaire de l'ouverture du tunnel du Simplon!

Dès 1970, plusieurs voyages de Présidents de la Confédération sont organisés pour participer à des réunions internationales et dès les années 90, les voyages présidentiels se multiplient et se banalisent. A la fin des années 90, un conseiller diplomatique est systématiquement détaché auprès du Président par le DFAE.

La fonction de Président dans le domaine de la politique étrangère s'est donc modifiée sous l'effet d'une intensification des contacts

internationaux. Les défis qui se présentent aujourd'hui à la communauté internationale sont caractérisés par leur nature transnationale et multidimensionnelle. Les échanges commerciaux, la protection de l'environnement, les flux financiers, les migrations, les relations scientifiques et culturelles se sont globalisés.

Le Président, mais d'une manière générale tous les conseillers fédéraux sont aujourd'hui actifs sur le plan international. Les déplacements, les réunions et les sommets multilatéraux se multiplient. La fréquence des contacts au niveau des chefs d'Etat ou de chefs de gouvernement s'accélère.

Imaginons un instant que la Suisse soit membre de l'UE : le Président de la Confédération qui fait aujourd'hui un petit nombre de voyages à l'étranger, serait obligé de passer beaucoup plus de temps en dehors des frontières !

Il n'est aujourd'hui plus pensable que le Président suisse refuse de participer à un événement international d'envergure et néglige des possibilités de contacts.

Lors de la Conférence européenne d'Athènes, par exemple, j'ai eu l'occasion de remercier le Premier Ministre et le Ministre de finances grecs pour leur engagement dans le cadre des Bilatérales II. J'ai eu également la possibilité d'aborder notre dossier européen avec d'autres Chefs d'Etat. Au déjeuner informel de ce même Sommet, j'ai pu discuter avec M. Prodi des perspectives européennes, dont celles de la Suisse, et de l'influence croissante de la Chine dans le cadre du développement économique en Europe. Ces contacts bilatéraux sont d'autant plus importants que nous ne sommes pas membre de l'UE.

Pour défendre ses intérêts, un Etat moderne se doit d'accorder une place toujours plus grande aux contacts entre les Etats, aux rencontres personnelles. Si l'action du corps diplomatique est irremplaçable, il arrive qu'une relation personnelle appuie l'action de fond qui est la vôtre.

Cette année, j'ai eu l'occasion de rencontrer de nombreux Chefs d'Etat et de gouvernement européens. Les entretiens que j'ai eus avec le Président Chirac ou le Chancelier Schröder créent, je l'espère, un climat favorable pour la défense de nos intérêts avec ces deux pays. Finalement, ces contacts donnent à des préoccupations souvent abstraites un visage, certes changeant car notre système le veut ainsi, mais un visage qui apporte une dimension humaine aux relations bilatérales.

Dans ce contexte, très différent de celui du début du siècle dernier, la Suisse est quelque peu pénalisée dans ses moyens d'action en politique étrangère : elle n'a pas vraiment les possibilités de jouer à fond et sur la durée la carte de la diplomatie présidentielle. Avec les particularités de son système de gouvernement, les contacts personnels que le Président de la Confédération noue en l'espace d'une année - en Suisse ou lors de ses déplacements de plus en plus nombreux à l'étranger - restent malheureusement éphémères.

Cette discontinuité dans la fonction présidentielle suisse ne facilite donc guère une dynamique de dialogue à moyen et long terme au plus haut niveau. Un chef d'Etat ou de gouvernement étranger se retrouvant à intervalles réguliers face à un interlocuteur suisse différent.

Certes, la politique étrangère suisse est définie par le Conseil fédéral et coordonnée par le DFAE. Certes, la collaboration et la synergie entre le DFAE et la Présidence sont excellentes. Mais ceci contraste souvent avec les responsabilités de nombre de chefs d'Etat ou de gouvernement qui considèrent la politique étrangère comme un domaine sinon réservé du moins préférentiel et en assurent la continuité. La question qui se pose dès lors est de savoir si l'on considère le système présidentiel actuel comme satisfaisant car il

correspond fondamentalement aux murs helvétiques; ou s'il conviendrait de l'aménager afin de mieux "exploiter" la fonction présidentielle. Si tel devait être le cas, on pourrait imaginer trois scénarii.

Premièrement, on pourrait songer à la prolongation du mandat du Président de la Confédération à deux, trois voire quatre années. Mais alors, on courrait le risque que certains Conseillers fédéraux n'accèdent jamais à la fonction suprême et que le Président prenne un ascendant non désiré sur ses pairs.

Deuxièmement, on pourrait revenir au système précédent : maintenir le principe de la rotation annuelle de la fonction présidentielle et attribuer la direction du DFAE au Président de la Confédération. Cette solution aurait l'avantage de concilier présidence, représentation de la Suisse à l'étranger et politique étrangère mais ne résoudrait pas la question de la continuité des relations nouées ni celle de la continuité de la fonction de ministre des affaires étrangères d'ailleurs. Ce modèle ferait disparaître la fonction de Ministre des affaires étrangères, qui a toute son utilité, comme on a pu le voir récemment en Italie. De plus, cette solution provoquerait au DFAE une instabilité permanente dans sa direction en raison du changement continu de son chef.

Troisièmement, on pourrait prolonger le mandat du Président de la Confédération à quatre années tout en lui confiant en permanence la responsabilité du DFAE. C'est en effet aux affaires étrangères plutôt que dans les autres départements - même si ces derniers ont aussi une composante extérieure - que la fonction présidentielle peut apporter la plus grande valeur ajoutée.

La continuité des contacts avec les interlocuteurs étrangers serait assurée, la stabilité de la représentation des affaires étrangères et de la direction du DFAE le serait aussi et la coordination de la politique étrangère serait renforcée.

En revanche, ce modèle ne résout pas la question de l'équilibre des forces entre les partis et les régions linguistiques au sein du Conseil fédéral. De plus, elle dévaloriserait de facto le poids du DFE et donc des relations économiques extérieures, composante essentielle des intérêts de la Suisse.

A cela s'ajoute le fait que le Président de la Confédération "nouvelle formule" verrait sa fonction de quasi-chef de l'Etat renforcée, sans avoir de véritables compétences substantielles supplémentaires en matière de "policy making" ou de budget.

Quel que soit le scénario qui pourrait être retenu - pour autant que l'on décide de rénover le système actuel - il impliquerait nécessairement une transformation de la fonction présidentielle et accorderait à son titulaire un ascendant par rapport à ses pairs.

Le Président ne serait plus "primus inter pares" mais "primus" tout court. Or, une telle innovation bouleverserait notre système politique à forte composante consensuelle et collégiale. De surcroît, il pourrait ne pas recueillir les faveurs de nombreux Suisses qui sont étroitement attachés au caractère sinon "égalitaire" du moins non personnalisé du système politique suisse.

On pourrait bien sûr songer à une solution moins ambitieuse : la création d'un cabinet diplomatique de quelques diplomates attachés pour plusieurs années à la fonction présidentielle et non à un seul président. Cette solution permettrait de ne pas perdre les contacts acquis au cours des années avec les cabinets des chefs d'Etat et de gouvernement étrangers. Sans véritablement résoudre les problèmes évoqués plus haut, cette solution améliorerait certainement la cohérence et la continuité de notre diplomatie présidentielle. On pourrait, par exemple, mieux planifier le choix des visites d'Etat sur la durée.

Au cours de l'histoire de l'Etat fédéral, la marge de manœuvre du

Président de la Confédération en politique étrangère s'est amplifiée sous la pression de l'extérieur. L'évolution des relations internationales a poussé la Suisse à s'adapter à son environnement international. Je suis persuadé que la défense de nos intérêts passe par une présence forte sur le front extérieur.

Dans un monde qui n'a plus grand chose à voir avec celui de 1914, date du dernier changement de système, je ne suis pas sûr que notre conception de la diplomatie présidentielle soit encore adaptée à notre environnement international et qu'elle soit à même de défendre au mieux nos intérêts.

Diese Meldung kann unter <https://www.presseportal.ch/fr/pm/100000042/100466123> abgerufen werden.