

Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

Rapport du 28 février 2014 de la Commission de gestion du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 21 mai 2014

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 28 février 2014 de la Commission de gestion du Conseil national concernant la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 mai 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

En janvier 2012, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Ce mandat était motivé par le fait que l'ensemble des politiques nationales ont aujourd'hui, de manière croissante, une dimension de politique extérieure. Les CdG ont dès lors jugé qu'il était opportun d'examiner la manière dont les différents départements et offices de la Confédération coopèrent entre eux et coordonnent leurs activités.

Le CPA a interrogé un échantillon d'une quarantaine de personnes impliquées dans ladite collaboration interdépartementale et a rendu son rapport le 19 juin 2013. Se fondant sur cette enquête de la CPA, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) constate, dans son rapport du 28 février 2014, que la collaboration interdépartementale fonctionne bien dans l'ensemble. Aucun problème majeur n'a été identifié dans la collaboration telle qu'elle se présente actuellement.

La CdG-N estime toutefois que la vue d'ensemble nécessaire sur les différents volets sectoriels de la politique extérieure est insuffisante, ce qui ne permet pas de saisir toutes les opportunités de concessions croisées. La Commission observe également que, dans certains cas, la collaboration interdépartementale peut se révéler compliquée et qu'il n'existe que peu de règles ou directives sur lesquelles se fonder pour régler les conflits entre les services fédéraux concernés. La CdG-N juge en outre que la complexité et la lenteur des procédures classiques de coordination peut poser problème dans certaines situations particulières.

En conséquence, la CdG-N estime que la collaboration entre les départements présente un potentiel d'amélioration. Elle demande au Conseil fédéral d'examiner comment améliorer la vue d'ensemble dans la politique extérieure et de proposer des mesures allant dans ce sens. Elle recommande en outre au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'adapter les procédures de collaboration dans certaines situations spécifiques ou urgentes. La Commission relève que le temps nécessaire à la participation des cantons et au travail du Parlement est un facteur à prendre en compte s'agissant de la lenteur des procédures. Elle prie le Conseil fédéral d'intégrer ce facteur dans ses réflexions.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est pleinement conscient de l'importance croissante de la dimension internationale dans les différentes politiques sectorielles et de la forte imbrication entre politique extérieure et politique intérieure. Il partage l'avis de la CdG-N sur l'importance de veiller à un fonctionnement optimal de la coopération interdépartementale en matière de politique extérieure et de remédier aux éventuelles lacunes, afin de garantir au mieux les intérêts de la Suisse.

Le Conseil fédéral se félicite de l'appréciation globalement positive portée sur la coopération interdépartementale telle qu'elle existe actuellement. Il salue le fait qu'aucun problème majeur n'a été identifié ni par la CPA, ni par la CdG-N.

Le Conseil fédéral est prêt à examiner les moyens d'améliorer la vue d'ensemble en matière de politique étrangère et d'adapter les procédures de coordination dans des situations spécifiques ou urgentes. De fait, comme il sera précisé plus loin, le Conseil fédéral a déjà pris différentes mesures à cette fin.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral tient à relever que la coopération entre les départements et offices intéressés est influencée par les particularités du régime politique suisse, notamment par la composition et les modes de fonctionnement du Conseil fédéral. Dans d'autres pays, l'arbitrage d'éventuelles divergences entre ministères est assuré, si nécessaire, par une institution ou personne à la tête de l'État ou du gouvernement (chef d'État ou de gouvernement). En Suisse, il appartient au Conseil fédéral, en tant qu'autorité exécutive unique de la Confédération, d'assurer la bonne coordination des politiques nationales et de la politique extérieure, de veiller à la bonne coopération interdépartementale et d'arbitrer les éventuelles divergences. Une autre particularité du système politique suisse est le fait que le Conseil fédéral prend ses décisions collectivement, conformément au principe constitutionnel de l'autorité collégiale¹. Enfin, l'influence du fédéralisme et des instruments de la démocratie directe constitue une dernière particularité importante de notre régime constitutionnel, à prendre en compte dans l'appréciation à porter sur la coordination de la politique étrangère.

Les particularités susmentionnées du régime constitutionnel suisse rendent une bonne coopération interdépartementale encore plus nécessaire que dans d'autres pays, à la fois dans la préparation des décisions du Conseil fédéral et dans la mise en œuvre des décisions prises.

Une bonne coopération entre les départements est essentielle pour la crédibilité et l'efficacité de la politique extérieure. Il importe que la Suisse soit représentée sur le plan international de manière cohérente et défende des positions concertées au préalable, afin que les représentants de la Suisse défendent les mêmes positions, quelle que soit l'organisation ou l'enceinte internationale dans laquelle ils s'expriment. La Suisse doit parler d'une seule voix sur le plan international, quel que soit le département qui a la responsabilité de conduite du dossier.

L'approche dite pangouvernementale («whole-of-government approach») permet de mieux faire apparaître les opportunités de concessions croisées dans le cadre de négociations avec l'étranger. Elle est aussi importante pour faire face aux grands défis mondiaux, qui sont de plus en plus liés entre eux et doivent être abordés à travers des stratégies globales intersectorielles.

Le Conseil fédéral pense comme la Commission que la coopération entre les départements en matière de politique extérieure fonctionne généralement bien. Cela permet à la Suisse de défendre, sur le plan international, ses intérêts et valeurs de manière cohérente et crédible. Le Conseil fédéral est cependant prêt à examiner les moyens de renforcer encore cette coopération.

¹ Art. 177, al. 1, Cst.

Recommandation 1 Amélioration de la vue d'ensemble

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'examiner comment améliorer la vue d'ensemble dans le domaine de la politique extérieure et de proposer des mesures allant dans ce sens.

Lors de cet examen, le Conseil fédéral prêtera une attention particulière aux aspects suivants:

- 1. Clarification et définition de la répartition des rôles et des tâches entre les départements et le DFAE.*
- 2. Institutionnalisation de l'association du DFAE par les départements au traitement de leurs dossiers liés à l'étranger.*
- 3. Clarification de la répartition des compétences internes au sein du DFAE.*
- 4. Définition, au sein de chaque département, des responsables qui devront garder la vue d'ensemble sur les dossiers en cours liés à l'étranger et qui examineront l'adéquation des instruments de coopération existants.*
- 5. Définition systématique des priorités en matière de dossiers liés à l'étranger au sein des départements.*
- 6. Examen de l'opportunité d'étendre le modèle de la Direction des affaires européennes à d'autres secteurs de la politique extérieure jugés importants.*
- 7. Examen critique des instruments de collaboration existants sous l'angle de leur contribution à une meilleure vue d'ensemble. En particulier: examen de l'opportunité de prévoir une planification annuelle spécifiquement axée sur les activités de politique extérieure ainsi que de l'utilisation actuelle de l'instrument des stratégies sectorielles.*

Le Conseil fédéral est prêt à examiner les moyens d'améliorer la vue d'ensemble en matière de politique étrangère et a déjà mis partiellement en application cette recommandation.

Ad recommandation 1.1 (clarification et définition de la répartition des rôles et des tâches entre les départements et le DFAE)

Le Conseil fédéral estime que la répartition des responsabilités entre le DFAE et les autres départements est définie, avec un niveau suffisant de précision, dans l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du DFAE (Org DFAE)² ainsi que dans des directives spécifiques plus détaillées, notamment dans les instructions du Conseil fédéral du 29 mars 2000 sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale³.

L'art. 1 de l'Org DFAE assigne au DFAE les objectifs suivants:

- a) s'efforcer d'assurer une présence active de la Suisse dans les relations internationales ainsi qu'un droit de codécision et une participation active dans les organisations et enceintes internationales importantes pour la Suisse;

² RS 172.211.1

³ FF 2000 2705

- b) assurer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse en collaboration avec les autres départements;
- c) assurer la qualité et l'efficacité de l'activité diplomatique et consulaire de la Suisse;
- d) sensibiliser la population aux thèmes de la politique extérieure et à leurs effets sur la Suisse.

À cet effet, le DFAE exerce les fonctions suivantes:

- a) il planifie et entretient les relations bilatérales et multilatérales de la Suisse en collaboration avec les autres départements;
- b) il traite les questions de droit international public et collabore à l'élaboration des traités internationaux;
- c) il est responsable de l'aide humanitaire de la Confédération et élabore, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, la politique de développement de la Confédération;
- d) il traite les questions touchant la politique de sécurité internationale de la Suisse en collaboration avec les autres départements compétents.

Les instructions du Conseil fédéral du 29 mars 2000 sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale⁴ précisent les domaines dans lesquels s'exercent les responsabilités respectives de conduite du DFAE et des autres départements (art. 2). Elles définissent des devoirs étendus de consultation mutuelle: d'une part, les départements et offices ne doivent entretenir aucune relation internationale, à l'exception des questions techniques et de routine, sans consultation préalable du DFAE (art. 3, al. 1); d'autre part, le DFAE n'entreprend aucune démarche de politique extérieure susceptible de toucher à l'activité d'autres départements sans s'être mis d'accord au préalable avec ceux-ci (art. 3, al. 2). Les instructions du Conseil fédéral définissent aussi les responsabilités respectives dans les contacts avec l'étranger et confient au DFAE le rôle de fournir aux représentations suisses à l'étranger les instructions nécessaires (art. 4). En matière de droit international, elles prévoient que le DFAE est coresponsable avec l'unité administrative compétente à raison de la matière de la négociation et de la mise en œuvre des traités internationaux (art. 5). Enfin, les instructions du Conseil fédéral encouragent un recours systématique aux mécanismes de consultation et prévoient une procédure de règlement à l'amiable et d'arbitrage par le Conseil fédéral, lorsque deux départements ne coopèrent pas suffisamment (art. 6).

Le Conseil fédéral est d'avis que les règles et directives pertinentes sont aussi détaillées qu'elles peuvent l'être. La voie d'une clarification juridique des compétences respectives – par voie d'une modification de l'Org DFAE, des autres ordonnances pertinentes ou de nouvelles instructions – n'apparaît guère utile pour régler les problèmes évoqués par la Commission. La voie juridique est en outre peu adéquate pour atteindre l'objectif visé d'une meilleure vue d'ensemble de la politique extérieure. En revanche, il est nécessaire de mieux faire connaître et appliquer les ordonnances et instructions existantes, qui ne sont pas toujours connues des services spécialisés.

4 FF 2000 2705

Ad recommandation 1.3 (clarification de la répartition des compétences internes au sein du DFAE)

En ce qui concerne l'organisation interne du DFAE, le Conseil fédéral estime que l'Org DFAE définit, là aussi avec un degré suffisant de précision, les rôles respectifs du Secrétariat d'État, des six directions du DFAE⁵ et des représentations de la Suisse à l'étranger.

Chaque office ayant un mandat spécifique, il peut arriver que deux ou plusieurs offices d'un même département expriment des positions différentes dans le cadre des mécanismes de coordination interdépartementaux ou dans une procédure de consultation des offices. Cela aide à mieux prendre en considération, dans le cadre d'un processus de décision, l'ensemble des facteurs pertinents. Les mécanismes de coordination entre départements et offices ne sont pas destinés à empêcher l'expression de positions divergentes au sein d'un même département, mais à les faire apparaître et à les arbitrer chaque fois que cela est nécessaire.

Ad recommandations 1.2 (institutionnalisation de l'association du DFAE par les départements au traitement de leurs dossiers liés à l'étranger) et 1.6 (extension du modèle de la Direction des affaires européennes à d'autres secteurs de la politique extérieure jugés importants)

Le Conseil fédéral juge opportun de renforcer l'association du DFAE par les autres départements au traitement des dossiers liés à l'étranger.

Plusieurs instruments ont été développés à cette fin ces dernières années:

- a) Le Conseil fédéral a adopté différentes stratégies spécifiques en matière de politique extérieure, notamment dans les domaines de la santé, de l'énergie ainsi que de la formation, de la recherche et de l'innovation. Le Conseil fédéral a aussi fixé des objectifs communs à la DDC et au SECO en présentant dans un seul message les différents instruments de la coopération internationale pour la période 2013–2016. Ces stratégies élaborées en coopération entre le DFAE et d'autres départements favorisent la convergence interdépartementale à travers la définition de buts intégrés communs et de mécanismes renforcés de coopération. En établissant à l'avance des objectifs communs, elles permettent aussi d'accélérer la consolidation des positions. De telles stratégies sectorielles mériteraient d'être élaborées, en fonction des besoins, dans d'autres domaines importants des politiques extérieures.
- b) Sans aller aussi loin que les stratégies sectorielles, qui définissent des buts communs, il est utile que le DFAE conclue des accords bilatéraux de coopération avec certains offices particulièrement impliqués dans la politique extérieure. Un accord de ce type a déjà été conclu avec le Secrétariat d'État aux affaires financières internationales. D'autres accords similaires sont en voie de conclusion avec l'Office fédéral de la communication, l'Office fédéral des migrations, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, l'Office fédéral des assurances sociales et l'Office fédéral de la statistique. Ces accords portent notamment sur l'échange d'informations, la

⁵ À savoir la Direction politique (art. 7 Org DFAE), la Direction du droit international public (art. 8), la Direction du développement et de la coopération (art. 9), la Direction des affaires européennes (art. 9a), la Direction des ressources (art. 10) et la Direction consulaire (art. 11).

consultation mutuelle, la participation commune à des réunions et négociations internationales ainsi que la promotion de la Suisse et des Suisses au sein des organisations internationales. Ces accords pourraient être étendus, en fonction des besoins, à d'autres offices.

- c) Un autre instrument destiné à favoriser la coopération interdépartementale est le détachement de diplomates auprès d'autres offices et, inversement, de spécialistes des offices auprès de représentations de la Suisse à l'étranger. Un outil innovateur qui s'est avéré particulièrement efficace est le détachement à temps partiel d'un diplomate auprès d'un office spécialisé, un modèle développé depuis plusieurs années dans le cadre de la politique énergétique extérieure. La personne détachée travaille à la fois pour l'Office fédéral de l'énergie et pour la Division des politiques extérieures sectorielles du DFAE. Elle assure, de par sa position, une coopération particulièrement étroite et une bonne circulation de l'information entre les deux départements.
- d) Le DFAE coopère aussi avec les différents offices intéressés dans la définition annuelle des objectifs et tâches du réseau des représentations diplomatiques de la Suisse à l'étranger. Cette coopération vise à définir notamment les objectifs en matière de promotion économique extérieure et de promotion scientifique. Elle porte aussi sur la gestion du réseau des Swiss Business Hubs (assurée conjointement entre le DFAE, le SECO et Switzerland Global Enterprise) et des swissnex (assurée conjointement entre le DFAE et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation).

Le Conseil fédéral entend utiliser plus systématiquement à l'avenir ces différents instruments de coopération.

Le Conseil fédéral est aussi prêt à étudier l'opportunité d'étendre le modèle de la Direction des affaires européennes à d'autres secteurs de la politique extérieure jugés importants. Il estime toutefois que les mesures de collaboration déjà prises et les structures existantes sont efficaces et permettent une association adéquate du DFAE au traitement de divers dossiers liés à la politique étrangère, comme le démontrent, par exemple, le groupe de coordination interdépartementale sur l'Ukraine, le groupe de travail du Conseil fédéral «ALCP et migration» ou encore la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité.

Il va en particulier examiner l'opportunité d'établir, en fonction des besoins et de l'urgence des dossiers, des mécanismes additionnels ad hoc de coordination à haut niveau. Dans le domaine des relations entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral a décidé en décembre 2013 de créer un groupe de coordination qui se réunit régulièrement sous la conduite du Secrétaire d'État aux affaires étrangères pour discuter des derniers développements et préparer les décisions du Conseil fédéral. Participent à ce groupe de coordination les trois autres Secrétaires d'État, les Secrétaires généraux du DETEC et du DFI ainsi que les directeurs des offices particulièrement concernés par les développements actuels dans les relations entre la Suisse et l'UE.

Ad recommandations 1.4 (définition, au sein de chaque département, des responsables qui devront garder la vue d'ensemble sur les dossiers en cours liés à l'étranger) et 1.5 (définition systématique des priorités en matière de dossiers liés à l'étranger au sein des départements)

Le Conseil fédéral juge qu'il incombe à chaque chef de département et aux secrétaires généraux de garder la vue d'ensemble sur les affaires en cours au sein de leur

département, y compris celles liées à l'étranger. Il leur appartient de décider s'il est opportun de renforcer cette vue d'ensemble en désignant, au sein du cabinet de chaque chef de département, une personne spécifiquement responsable des affaires internationales ou en accueillant un diplomate expérimenté détaché pour assurer cette fonction, comme cela se fait dans d'autres pays.

En ce qui concerne la définition de priorités de politique extérieure au sein de chaque département, le Conseil fédéral ne partage pas sur ce point l'avis de la Commission. Ces priorités doivent être définies au niveau du Conseil fédéral, ou à un niveau moindre d'importance directement entre le (ou les) département(s) compétent(s) à raison de la matière et le DFAE. La recommandation suggérée affaiblit, plus qu'elle ne renforce, la coopération interdépartementale et elle ne contribue pas à la réalisation de l'objectif visé d'une meilleure vue d'ensemble.

Ad recommandation 1.7 (examen critique des instruments de collaboration existants sous l'angle de leur contribution à une meilleure vue d'ensemble; en particulier: examen de l'opportunité de prévoir une planification annuelle spécifiquement axée sur les activités de politique extérieure ainsi que de l'utilisation actuelle de l'instrument des stratégies sectorielle)

Le Conseil fédéral définit ses objectifs politiques en matière interne et extérieure dans le programme quadri-annuel pour la législature ainsi qu'à travers les objectifs annuels. En outre, le Conseil fédéral a adopté en mars 2012 un rapport sur les axes stratégiques de la politique extérieure pour la législature 2012–2015. Cette stratégie a été discutée avec les Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. Le DFAE s'emploie à mettre en œuvre cette stratégie de politique extérieure, en coopération avec les autres départements.

Le Conseil fédéral adopte, par ailleurs, chaque année un rapport sur la politique extérieure et un rapport sur la politique économique extérieure, qui contiennent un bilan de l'année écoulée ainsi qu'une partie prospective. Ces rapports sont discutés avec les Commissions de politique extérieure et celles-ci sont tenues régulièrement informées, dans l'intervalle, des développements importants.

Le Conseil fédéral ne juge dès lors pas opportun de prévoir une planification annuelle supplémentaire axée spécifiquement sur les activités de politique extérieure. Les développements internationaux sont parfois rapides et inattendus et il convient de pouvoir réagir rapidement. Une planification annuelle n'apporterait guère de plus-value par rapport à d'autres instruments existants et serait largement inefficace pour renforcer la vue d'ensemble sur les activités de politique extérieure.

En ce qui concerne l'instrument des stratégies sectorielles, le Conseil fédéral pense comme la Commission qu'elles favorisent la convergence et une bonne coopération interdépartementale. En établissant des objectifs communs, elles permettent aussi d'accélérer la consolidation des positions. Le Conseil fédéral entend donc continuer à développer de telles stratégies sectorielles dans d'autres domaines importants des politiques extérieures.

Recommandation 2 Adaptation des procédures de collaboration

La CdG-N demande au Conseil fédéral d'examiner si, dans le domaine de la politique extérieure, des procédures de coordination mieux adaptées pourraient être appliquées lors de certaines situations spécifiques ou urgentes. Le cas échéant, le Conseil fédéral présentera lesdites procédures et expliquera dans quelles situations et de quelle manière il entend les mettre en œuvre.

Le Conseil fédéral est prêt à examiner si des procédures de coordination mieux adaptées peuvent être appliquées dans des situations spécifiques ou urgentes et a déjà mis partiellement en œuvre cette recommandation.

Le Conseil fédéral est conscient de la nécessité d'utiliser des procédures de coopération mieux adaptées dans certaines situations spécifiques ou urgentes. Ces procédures doivent faciliter et accélérer la préparation des décisions du Conseil fédéral. Elles ne doivent toutefois pas aboutir à court-circuiter le processus usuel de décision au sein du Conseil fédéral et à exclure de la discussion certains départements moins directement concernés.

Un des instruments à utiliser, en fonction des besoins, est la constitution d'un groupe interdépartemental ad hoc à haut niveau. Le groupe de coordination Suisse-UE, créé en décembre 2013 et placé sous la conduite du Secrétaire d'État aux affaires étrangères, constitue un bon exemple de mécanisme établi dans une situation spécifique pour réagir plus rapidement aux développements et accélérer le processus de décision usuel du Conseil fédéral. Un autre outil à considérer est la création d'une task-force interdépartementale, comme celle créée à la fin des années 1990 pour gérer le dossier des avoirs en déshérence, celle constituée pour l'affaire UBS ou celle en charge de définir la position suisse par rapport à l'agenda du développement durable post-2015.

