

Evaluation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 19 juin 2013

L'essentiel en bref

Il ne se passe pas un jour sans que la politique extérieure de la Suisse retienne l'attention des médias: participation de la Suisse à une conférence internationale ou négociations avec l'Union européenne, signature d'un accord avec un autre pays ou voyage à l'étranger d'un membre du Conseil fédéral. Dans bien des cas, les commentaires font état de difficultés ou de désaccords et donnent donc l'impression que la Suisse peine à défendre ses intérêts. D'aucuns auront aussi relevé que les négociations ne sont souvent pas dirigées par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mais par un autre département. Le DFAE a pourtant pour mission – en collaboration avec les autres départements – de veiller à représenter et à défendre au mieux les intérêts de la Suisse et à assurer la cohérence de sa politique extérieure. Cette mission ne peut être remplie que si les différentes entités de la Confédération collaborent et coordonnent leurs activités.

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) s'étaient déjà penchées sur la question de la coordination de la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990. Elles avaient alors estimé qu'en raison de l'internationalisation croissante, cette tâche de coordination était devenue non seulement plus difficile, mais aussi plus urgente. Depuis, les relations de la Suisse avec l'étranger ont été mises à rude épreuve, notamment si l'on songe au dossier fiscal ou au litige avec l'Allemagne portant sur le trafic aérien à destination et au départ de l'aéroport de Zurich. Conscientes de l'ampleur du défi, les CdG ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de se pencher sur la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Le CPA s'est acquitté de son mandat en interrogeant un vaste échantillon de personnes travaillant à cette collaboration à des niveaux hiérarchiques divers dans différentes entités de la Confédération.

Aperçu des résultats

La bonne nouvelle, c'est que, de l'avis des personnes interrogées, la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure fonctionne bien dans l'ensemble. Les bémols à ce constat se rapportent à quelques situations conflictuelles ainsi qu'à certains domaines politiques apparemment confrontés à des problèmes majeurs. D'une manière générale, les départements ont la volonté de collaborer. Par conséquent, les positions ou solutions adoptées sont consensuelles, pertinentes et durables.

L'enquête de le CPA a cependant aussi révélé que les conditions générales de la collaboration n'étaient pas clairement définies et qu'il existait peu de consignes ou de directives auxquelles se référer en cas de litige ou de problèmes. De tels garde-fous viendraient d'ailleurs restreindre l'indépendance des différents acteurs. Ce qui inquiète le plus le CPA, c'est le manque de vue d'ensemble relevé dans le domaine de la politique extérieure ainsi que l'inadéquation de certaines procédures de collaboration à la complexité croissante des dossiers.

Une vue d'ensemble insuffisante

Ce qui manque à la politique extérieure de la Suisse, c'est une vue d'ensemble générale permettant au moins de définir les principaux intérêts du pays et, le cas échéant, d'établir un ordre de priorités. Si l'absence d'une telle conception synoptique peut conduire à des incohérences, voire à l'adoption de positions contradictoires, elle comporte avant tout le risque d'occulter les liens pouvant exister entre différents dossiers et donc celui de voir les autorités intéressées rater des occasions de mieux défendre certains intérêts majeurs par la négociation de concessions «croisées».

A l'heure actuelle, chaque département bénéficie d'une grande autonomie dans la poursuite des intérêts relevant de son domaine spécifique. Le DFAE, qui est chargé par l'ordonnance sur son organisation de conduire la politique étrangère de la Suisse et de coordonner les mesures de sauvegarde des intérêts du pays, n'est pas consulté systématiquement ou n'est souvent contacté que trop tardivement. Or, c'est précisément en changeant cet état de fait que l'on parviendrait à améliorer la vue d'ensemble. Le DFAE pourrait ainsi détecter les sujets et les intérêts importants, attirer l'attention des organes administratifs impliqués sur des rapports potentiels avec d'autres dossiers et les épauler dans la définition de leurs positions, dans la mise en place de solutions ou dans les négociations en perspective. Cela permettrait de garantir que les intérêts des différentes entités de l'administration sont connus lorsque des décisions de politique extérieure doivent être prises et qu'ils sont bien hiérarchisés afin de rendre possible, le cas échéant, certaines concessions croisées. Il n'appartient par contre pas au DFAE de définir lui-même ces priorités ou de décider de contenus spécialisés.

Comme les compétences en matière de collaboration dans le domaine de la politique étrangère ne sont pas suffisamment claires et que les directives à ce sujet font défaut, cette coopération ne fonctionne pas toujours de manière satisfaisante à l'heure qu'il est. Dans le contexte des rapports avec l'Union européenne, il existe pourtant un concept qui permet aux interlocuteurs non seulement d'avoir une bonne vue d'ensemble, mais aussi de bien harmoniser leurs positions. Il se peut que cette approche puisse aussi être utile dans les rapports avec d'autres pays ou organismes particulièrement importants dans la perspective de la Suisse.

Des procédures de collaboration lentes

La collaboration interdépartementale fonctionne et aboutit généralement à des positions consensuelles et pragmatiques. Il n'est cependant pas rare que la recherche d'une solution prenne beaucoup de temps. Le fait est que la meilleure des positions ne sert plus à rien si la situation a évolué entre-temps et si la solution envisagée devient caduque avant d'avoir pu être présentée.

Cette lenteur s'explique par le nombre de mécanismes de consultation qui caractérisent le système politique suisse. Si ces mécanismes restent bien adaptés à de nombreux dossiers parce qu'ils permettent – nous l'avons souligné – l'obtention de solutions consensuelles et pragmatiques, ils sont, de l'avis de nombreuses personnes consultées, trop complexes et trop lents dans certaines situations pour être appliqués à la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique exté-

rière. Le CPA partage cet avis, estimant lui aussi que la souplesse et la capacité de réaction de la Suisse doivent être augmentées. Dans cette perspective, la mise en place de procédures de coordination mieux adaptées à certaines situations spécifiques devrait être examinée.

Dans le cadre de ses réflexions sur la lenteur des procédures, le CPA a aussi abordé le sujet du temps nécessaire à la participation des cantons et du Parlement. Les personnes interrogées ont estimé que cet aspect du problème ne devait pas être négligé lors des discussions visant à trouver des solutions permettant d'accélérer la réponse de la Suisse à certaines évolutions dans le domaine de la politique extérieure.

Table des matières

L'essentiel en bref	5298
1 Introduction	5303
1.1 Motif et questions d'évaluation	5303
1.2 Méthode	5305
1.3 Structure du rapport	5306
2 Fondements de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure	5306
2.1 Politique extérieure	5306
2.2 Acteurs et compétences dans le domaine de la politique extérieure	5308
2.3 Instruments de collaboration	5311
3 Résultats	5312
3.1 Une collaboration qui fonctionne d'une manière générale	5312
3.1.1 Point de vue des personnes interrogées	5312
3.1.2 Appréciation du CPA	5313
3.2 Un système politique qui détermine les règles du jeu	5313
3.2.1 Point de vue des personnes interrogées	5313
3.2.2 Appréciation du CPA	5315
3.3 Une vision générale qui fait défaut	5316
3.3.1 Point de vue des personnes interrogées	5316
3.3.2 Appréciation du CPA	5318
3.4 Des compétences qui ne sont pas définies clairement	5319
3.4.1 Point de vue des personnes interrogées	5319
3.4.1.1 Règlement des différends dans les cas spécifiques	5319
3.4.1.2 Difficultés dans la répartition des rôles et des tâches entre les départements spécialisés et le DFAE	5320
3.4.1.3 Difficultés dans la répartition des rôles et des tâches dans le domaine de la politique internationale en matière d'environnement et de climat	5322
3.4.1.4 Des compétences qui ne sont pas définies clairement à l'intérieur des départements	5323
3.4.2 Appréciation du CPA	5324
3.5 Utilité des instruments de coopération	5325
3.5.1 Point de vue des personnes interrogées	5325
3.5.2 Appréciation du CPA	5329
3.6 Collaboration dépendant des personnes	5330
3.6.1 Point de vue des personnes interrogées	5330
3.6.2 Appréciation du CPA	5332
4 Conclusions	5332

Liste des abréviations	5335
Bibliographie	5337
Liste des interlocuteurs	5338
Impressum	5340

Rapport

Le présent rapport contient les principaux résultats de l'évaluation. Pour plus d'informations et de détails méthodologiques, nous renvoyons le lecteur à l'annexe au rapport¹.

1 Introduction

1.1 Motif et questions d'évaluation

Motif

Il ne se passe pas un jour sans que la politique extérieure de la Suisse retienne l'attention des médias: participation de la Suisse à une conférence internationale ou négociations avec l'Union européenne, signature d'un accord avec un autre pays ou voyage à l'étranger d'un membre du Conseil fédéral. Dans bien des cas, les commentaires font état de difficultés ou de désaccords, par exemple des obstacles qui se dressent sur la voie des négociations avec l'Union européenne, du litige fiscal avec les Etats-Unis ou du différend avec l'Allemagne au sujet du bruit du trafic aérien. Ces exemples sont révélateurs de la difficulté (croissante) qu'éprouve la Suisse à défendre ses intérêts sur la scène internationale. Dans les cas précités, l'observateur attentif aura aussi relevé que la gestion des dossiers n'est pas assurée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), mais par d'autres départements. Il n'est en outre pas rare que les auteurs des articles de presse sur ces sujets dénoncent aussi un manque de coordination entre les différents services de la Confédération ainsi qu'une collaboration déficiente, notamment dans le cadre du dossier fiscal ou du litige portant sur le trafic aérien².

La discussion sur la coordination (ou le manque de coordination) en matière de politique étrangère n'est pas nouvelle. Les CdG s'étaient en effet déjà intéressées de près aux problèmes de coordination dans le domaine de la politique extérieure au début des années 1990: elles avaient alors estimé qu'en raison de l'internationalisation croissante, cette tâche de coordination deviendrait non seulement plus difficile, mais aussi plus urgente³. En 2002, dans un rapport relatif à l'organisation du réseau extérieur du DFAE, la CdG-N avait à nouveau constaté qu'il y avait lieu d'améliorer la collaboration entre les départements afin d'assurer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse⁴.

¹ Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. Juni 2013. L'annexe au rapport est publiée en version originale allemande sur Internet sous: www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

² Cf. p.ex. *Tagesanzeiger*.ch du 2.2.2012: «Schwieriges Teamwork im US-Steuerstreit» ou *SonntagsZeitung* du 8.4.2012: «Eklat könnte Ende bedeuten».

³ CdG, 1993, Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1992 du 6 avril 1993 (FF 1993 II 298).

⁴ CdG-N, 2002, Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur au Département fédéral des affaires étrangères. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 22 août 2002 (FF 2003 2667).

Conscient qu'un manque de coordination et de cohérence dans le domaine de la politique extérieure posait problème, le Conseil fédéral s'était lui aussi penché sur le sujet au cours d'une séance spéciale en 2005. Il avait alors discuté des compétences en la matière et avait conclu qu'il incombait au DFAE de préparer la stratégie de politique extérieure et au Conseil fédéral de la valider. Parallèlement, il avait proposé trois instruments permettant de promouvoir la coordination et la cohérence dans le domaine de la politique extérieure⁵.

En 2012, après sept années durant lesquelles la Suisse a été fortement sollicitée sur le plan de la politique extérieure (notamment en raison de la crise financière, du conflit fiscal et des négociations avec l'Union européenne), les CdG ont décidé de déterminer ce qui avait changé depuis lors et de se pencher sur le fonctionnement actuel de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Elles ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à cet examen au début de l'année 2012.

Questions d'évaluation

L'enquête préliminaire menée par le CPA et les discussions qui ont ensuite eu lieu au sein de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N ont révélé que la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure comportait de nombreuses zones d'ombre. Les indices recueillis tendaient à signaler non seulement des problèmes de collaboration d'ordre général, mais aussi des difficultés concrètes dans différents secteurs politiques. La sous-commission a alors décidé que la CPA n'aurait pas à se pencher sur la collaboration dans certains domaines politiques spécifiques, mais serait appelée à élaborer un constat général en prenant pour ainsi dire le pouls des différents services de la Confédération.

L'étude du CPA devait être axée sur les questions suivantes⁶:

- Quelles sont, de l'avis des parties prenantes, les principaux atouts et les principales faiblesses de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure?
- Quelles sont, de l'avis des parties prenantes, les principales opportunités et les plus grands risques liés à la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure?
- D'une manière générale, que penser de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure?

⁵ NZZ du 18.11.2005: «Trotz vielen Akteuren mit einer Stimme».

⁶ Les principales questions définies initialement étaient inspirées d'une analyse SWOT (acronyme anglais pour *Strengths* [atouts], *Weaknesses* [faiblesses], *Opportunities* [opportunités] et *Threats* [menaces]) ou AFOM. En d'autres termes, les questions posées aux personnes interrogées portaient sur les points forts et sur les points faibles de la collaboration interdépartementale (éléments maîtrisables) ainsi que sur les opportunités et sur les menaces extérieures. Dans les entretiens, ces distinctions se sont toutefois révélées trop théoriques et ont dès lors été abandonnées.

1.2

Méthode

Approche exploratoire

La décision de la sous-commission en faveur de l'option du constat général appelait une approche exploratoire. On a ainsi pris le contre-pied des études précédentes, qui étaient soit axées sur des événements spécifiques, soit relativement théoriques et abstraites dans leur analyse des problèmes de collaboration. Le but visé à travers cette approche exploratoire était de donner une meilleure vue d'ensemble sur le sujet très vaste que représente la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure et d'identifier les principaux défis à relever et les problèmes majeurs qu'il importera de résoudre dans ce contexte. Quant aux nouvelles questions ou aux indices de problèmes concrets susceptibles d'apparaître en cours d'étude, il était clair que ces éléments pourraient, si les CdG le jugeaient nécessaire, être analysés ultérieurement.

Globalement, le but de l'évaluation n'était pas d'établir des faits ou de reconstituer minutieusement des processus de collaboration dans des domaines ou des dossiers spécifiques pour les évaluer ensuite de manière détaillée, mais de recueillir les avis et les expériences de personnes directement impliquées dans la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure et d'en faire la synthèse pour obtenir une vue d'ensemble de la problématique. Contrairement à son habitude, le CPA a donc presque exclusivement fondé son analyse sur les entretiens qu'il a conduits avec des collaborateurs de l'administration et s'en est ainsi tenu au concept exploratoire pour lequel il avait opté en ne procédant à aucune autre analyse systématique de données ou de documents.

Les participants aux entretiens ont été invités à s'exprimer sur leurs expériences en matière de collaboration interdépartementale dans le contexte de dossiers de politique extérieure et à donner leur avis sur la qualité de cette collaboration. Ils ont été priés de développer le récit de leurs expériences et de motiver leurs appréciations. Si la méthode choisie ne permet ni de vérifier sérieusement leurs témoignages, ni d'en tirer une description détaillée de processus ou de dossiers de politique extérieure, elle donne une bonne idée des principaux défis et problèmes perçus par les personnes directement intéressées.

Choix des interlocuteurs et déroulement des entretiens

Pour les motifs exposés plus haut, il était capital que les unités administratives et les personnes appelées à répondre aux questions soient sélectionnées de manière systématique. Avant toutes choses, il était essentiel de choisir des personnes ayant une grande expérience de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure pour pouvoir obtenir des témoignages qui ne soient pas fondés sur des expériences isolées, mais qui proviennent de personnes sachant faire la différence entre l'exception et la règle et ayant, si possible, touché à de nombreux dossiers dans divers domaines de la politique extérieure.

Le CPA a effectué sa sélection en deux temps: au moyen d'un sondage organisé auprès des départements, il a d'abord identifié les services de la Confédération qui sont souvent appelés à traiter des dossiers de politique extérieure; ce n'est qu'une fois ces services déterminés qu'il est passé à la sélection des personnes qu'il souhaitait interroger, à savoir, en premier lieu, les responsables de dossiers importants de

politique extérieure.⁷ Pour être sûr qu'il s'entretenait bien avec des personnes qui ne connaissaient pas seulement un dossier spécifique, mais disposaient d'une vision plus globale du problème, le CPA a parfois discuté ce choix avec l'entité administrative ou la personne en question.

Ces entretiens – 34 au total⁸ – ont eu lieu entre la fin octobre et la mi-décembre 2012 et ont été menés sur la base d'un guide d'entretien (cf. annexe au rapport). Deux autres entretiens se sont déroulés en janvier 2013; ils ont notamment porté sur les premiers résultats obtenus. Au total, seize de ces entretiens ont été conduits et enregistrés par Monsieur Nico van der Heiden, du Centre pour la démocratie de l'Université de Zurich. Le CPA s'est, pour sa part, chargé de les résumer et de les analyser.

1.3 Structure du rapport

Le chapitre suivant est consacré à la description du champ d'étude. On y détaille les bases de la collaboration interdépartementale, soit ses objectifs (chap. 2.1), les parties prenantes et les compétences (chap. 2.2) ainsi que les instruments de collaboration (chap. 2.3). Au chap. 3, les principaux résultats de l'évaluation sont présentés par ordre thématique. Dans ses sous-chap. (3.1–3.6), on expose d'abord le point de vue des personnes interrogées avant de faire part de l'appréciation du CPA. Quant au chap. 4, qui est le dernier du rapport, il présente les conclusions.

2 Fondements de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure

2.1 Politique extérieure

L'objectif suprême de toute politique étrangère est de défendre les intérêts d'un pays. Les intérêts fondamentaux de la Suisse sont définis à l'art. 54 de la Constitution fédérale (Cst.)⁹, lequel prévoit aussi que leur sauvegarde doit aller de pair avec l'encouragement de certaines valeurs:

«La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.»

⁷ Bien que les dossiers et leurs contenus n'aient pas été au centre du débat, les personnes appelées à s'exprimer ont été priées, dans la mesure du possible, d'illustrer leurs expériences et de motiver leurs conclusions au moyen d'exemples concrets.

⁸ Le guide a été testé lors de deux entretiens menés durant la phase initiale de l'étude. Les témoignages obtenus à cette occasion ont, dans la mesure du possible, aussi été analysés. Lors de l'un des 32 entretiens restants, deux personnes ont été entendues, à la demande de l'entité administrative à laquelle elles appartenaient.

⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

Dans la conduite de sa politique étrangère, la Suisse se doit en outre de respecter, indépendamment du contexte, certains principes auxquels elle a souscrit: respect de l'Etat de droit, universalité, neutralité, solidarité et responsabilité.¹⁰

La politique extérieure est l'un des champs politiques les plus complexes qui soient, car elle porte sur toutes les activités ayant une dimension transfrontalière. Ainsi que le Conseil fédéral l'avait lui-même constaté en 1993, elle ne se prête pas à une délimitation thématique par rapport aux autres domaines de la politique, qui tous – de la politique économique à la politique de l'environnement en passant par la politique de sécurité et la politique de santé – présentent un aspect de politique extérieure¹¹. Avec l'internationalisation croissante en cours depuis les années 1990, de plus en plus de questions qui relevaient traditionnellement de la politique intérieure sont devenues des sujets de politique extérieure (Hirschi et al. 1999)¹². Cette pluralité thématique et le fait qu'il est quasiment impossible de délimiter clairement la politique extérieure par rapport des autres champs politiques font qu'un même dossier de politique extérieure relève souvent de plusieurs services de l'administration fédérale, généralement (au moins) d'un office chargé des aspects techniques et d'un service du DFAE. Il est dès lors évident que la coordination de la politique extérieure représente un défi de taille pour le gouvernement et l'administration (Vatter et al. 2005: 37)¹³.

La coordination des activités de plusieurs services de la Confédération – ou leur collaboration – dans le cadre d'un même dossier de politique extérieure sert l'objectif prioritaire qu'est la cohérence de la politique extérieure. En réalité, une cohérence absolue n'est pas possible. Pourtant, la collaboration entre les différents services de la Confédération est indispensable dans les grands dossiers ou lorsqu'il s'agit de trouver une solution à un problème majeur, car il s'agit du seul moyen de peser les intérêts en présence et donc de défendre les principaux intérêts de la Suisse. Selon le Conseil fédéral, l'efficacité est tributaire de la cohérence politique (Conseil fédéral 2012: 6)¹⁴.

La cohérence est une notion complexe qui comporte de multiples facettes. Comme Vatter et al. (2005) le précisent dans leur étude sur la cohérence dans la politique suisse à l'égard de l'Afrique du Sud, l'analyse de la cohérence peut en principe se faire de deux points de vue différents: celui des «inputs» ou celui des «outputs». L'évaluation des «outputs», soit des contenus concrets d'une politique, est scientifiquement difficile et peu pertinente¹⁵. L'approche la plus judicieuse, applicable dans le cas concret, consiste à évaluer les «inputs», soit le processus de mise en place d'une politique. En abordant le problème de ce point de vue, on part du principe que la probabilité d'obtenir un résultat cohérent dépend de la manière dont les structures

¹⁰ Conseil fédéral suisse, 2012c, Stratégie de politique étrangère 2012–2015, Rapport du 12 mars 2012 sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature.

¹¹ Conseil fédéral suisse, 1993, Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, FF 1994 I 158.

¹² Hirschi, Christian, Uwe Serdült und Thomas Widmer, 1999, «Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung», *Swiss Political Science Review* 5(1): pp. 31–56.

¹³ Vatter, Adrian, Christian Rüfli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger, 2005, «Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik: Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik». Zurich/Coire: éditions Rüegger.

¹⁴ Conseil fédéral suisse, 2012a, Rapport sur la politique extérieure 2011 du 18 janvier 2012, FF 2012 2677.

¹⁵ Pour plus de détails à ce sujet, cf. Vatter et al. 2005: pp. 47–49.

et les procédures d'une politique sont aménagées lors de sa mise en place. En d'autres termes, la probabilité d'aboutir à une politique cohérente est plus ou moins élevée selon que les services impliqués collaborent plus ou moins bien¹⁶.

2.2 Acteurs et compétences dans le domaine de la politique extérieure

Compétences générales en matière de politique extérieure

Selon la Constitution fédérale, la politique extérieure est du ressort de la Confédération. L'art. 54 précise en effet que «les affaires étrangères relèvent de la Confédération»¹⁷. En sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération (art. 174 Cst., art. 1 LOGA¹⁸), le Conseil fédéral est appelé à définir les objectifs et les moyens de sa politique gouvernementale ainsi qu'à planifier et à coordonner les activités de l'Etat. Cela vaut aussi pour les activités et les tâches de politique extérieure. Dans ce contexte, deux éléments fondamentaux du système politique suisse – le principe de collégialité et le système de concordance – jouent un rôle important:

- Principe de collégialité: le Conseil fédéral suisse, qui est responsable de la politique extérieure en dernier ressort, est une autorité collégiale. Si les conseillers fédéraux dirigent tous un département, ils sont égaux en droit au sein du collège. Celui-ci est appelé à prendre des décisions qu'il devra ensuite défendre d'une seule voix. Le Conseil fédéral se distingue en cela des gouvernements de bien d'autres pays, dans lesquels c'est le chef du gouvernement (et parfois aussi le ministre des affaires étrangères) qui détient la compétence de décision suprême lorsqu'il s'agit de trancher des questions concrètes. La Suisse est représentée à l'étranger par le président de la Confédération, qui change toutes les années, ou par le chef du DFAE. Tous deux ne sont que des «primus inter pares» et ne disposent donc pas de compétences de décision spécifiques.
- Système de concordance: la Suisse est une démocratie de concordance, ce qui signifie qu'elle cherche à impliquer le plus grand nombre d'acteurs possible dans le processus politique et à adopter des décisions par consensus. En conséquence, tous les grands partis politiques sont représentés au Conseil fédéral. Jusqu'à un certain point, les conseillers fédéraux défendent les idées et valeurs politiques de leur parti (y compris en matière de politique extérieure) et œuvrent à en imprégner leur département et le Conseil fédéral.

¹⁶ Cette conception des choses est étayée par le rapport des CdG de 1993 sur la fonction de planification et de coordination en matière de politique étrangère, dans lequel la cohérence a été définie comme étant «l'harmonisation du comportement et de la stratégie aux fins d'atteindre des objectifs communs» (CdG 1993: 312).

¹⁷ Dans le domaine de la politique extérieure, le Parlement et les cantons possèdent des droits de participation garantis par la Constitution (art. 55 et art. 166 Cst.). Leur rôle et leur influence ne sont toutefois pas analysés dans le cadre de la présente évaluation, pas plus que ne le sont ceux des groupes d'intérêts et des acteurs privés.

¹⁸ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS 172.010.

Pour définir et mettre en œuvre sa politique extérieure, le Conseil fédéral peut compter sur le soutien du DFAE. En vertu de son ordonnance d'organisation (Org DFAE)¹⁹, celui-ci défend les intérêts de politique extérieure de la Suisse dans le cadre du mandat constitutionnel, assure la cohérence de la politique extérieure de la Suisse en collaboration avec les autres départements et planifie et entretient les relations bilatérales et multilatérales de la Suisse (art. 1 Org DFAE). Dans l'Org DFAE, des tâches de coordination spécifiques sont en outre attribuées à certains services:

- Le Secrétariat d'Etat développe les stratégies et les lignes directrices de la politique extérieure et coordonne les activités de politique extérieure au sein du DFAE ainsi qu'entre les départements (art. 6, al. 3, Org DFAE).
- En collaboration avec d'autres départements, la Direction politique (DP) assure la cohérence de la position de la Suisse par rapport aux organisations et enceintes internationales et coordonne sur le plan extérieur les politiques relatives aux migrations, à l'économie, à la place financière, à l'environnement, à la santé et à la science (art. 7, al. 2, let. c et d, Org DFAE).
- Les représentations suisses à l'étranger assurent la défense des intérêts de la Suisse ainsi que la cohérence de sa politique extérieure dans les Etats d'accueil (art. 12, al. 1, Org DFAE).
- La Direction des affaires européennes (anciennement Bureau de l'intégration) est le centre de compétences de la Confédération pour toutes les questions concernant l'intégration européenne (art. 9a Org DFAE).

Compétences dans des domaines spécifiques

Il est néanmoins bien des domaines de politique extérieure qui ne relèvent pas prioritairement du DFAE, mais d'autres entités de l'administration fédérale. La politique économique extérieure, par exemple, est du ressort du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), qui est aussi responsable – en collaboration avec la Direction du développement et de la coopération (DDC) – de la politique de développement ainsi que de la coopération avec les pays de l'Est (art. 5, al. 1, Org DEFR²⁰). Autre exemple: c'est le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), créé en 2010 au Département fédéral des finances (DFF), qui a pour tâche de défendre les intérêts de la Suisse dans les affaires financières, fiscales et monétaires internationales (art. 7, al. 1, let. a, Org DFF²¹).

Outre ces dispositions se rapportant à des sujets spécifiques, on cherchera en vain dans la législation des normes générales régissant les compétences ou la répartition des tâches entre le DFAE et les autres départements.

En plus des dispositions consacrées à la coordination des tâches dans le traitement de dossiers de politique extérieure spécifiés, la législation fédérale contient en revanche des articles régissant la collaboration interdépartementale en général:

¹⁹ Ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE), RS **172.211.1**.

²⁰ Ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR), RS **172.216.1**.

²¹ Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF), RS **172.215.1**.

- Le Conseil fédéral a pour tâche de définir les objectifs et les moyens de sa politique gouvernementale ainsi que de planifier et de coordonner les activités de l'Etat. Il est assisté par le chancelier de la Confédération (art. 1, al. 3, LOGA), qui, en vertu de l'art. 33 LOGA, assure aussi la coordination des affaires interdépartementales.
- Les secrétariats généraux des départements veillent à ce que la planification et les activités de leur département soient coordonnées avec celles des autres départements et celles du Conseil fédéral (art. 42, al. 3, LOGA).
- Sous la présidence du chancelier de la Confédération, la Conférence des secrétaires généraux dirige les travaux de coordination au sein de l'administration fédérale. Elle peut aussi assumer la coordination de tâches qui ne relèvent d'aucun autre organe de coordination et traiter des affaires interdépartementales (art. 53, al. 1–3, LOGA).
- Enfin, en vertu de l'art. 14 OLOGA²², toutes les unités administratives sont tenues de collaborer et de coordonner leurs activités.

En plus des services et acteurs de la Confédération mentionnés, de nombreuses autres unités administratives sont impliquées dans la collaboration interdépartementale en matière de politique extérieure. Comme nous l'avons précisé plus haut, cette particularité s'explique par le fait que pratiquement toutes les questions politiques ont une dimension internationale. Les départements ou offices compétents sur le fond sont donc parties prenantes lorsqu'ils ne sont pas carrément responsables du dossier. Au fil du temps, bien des entités de la Confédération ont d'ailleurs créé leurs propres services spécialisés dans les affaires internationales ou la politique extérieure. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT; Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, SEFRI, depuis le 1^{er} janvier 2013), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ou encore l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) se sont notamment dotés de tels services, lesquels comptent plus de dix collaborateurs.²³ Ces unités administratives coordonnent les activités de politique extérieure déployées par leur office et s'occupent en général aussi des contacts avec les services correspondants des autres départements et offices ainsi qu'avec les services compétents du DFAE.

Il y a quelques années, le DFAE a lui-même créé au sein de sa Direction politique une division Politiques extérieures sectorielles, chargée d'assurer une coordination efficace entre le DFAE et les autres départements concernés ainsi que de garantir la cohérence des positions de la Suisse dans des domaines politiques spécifiques. Ce service a aussi pour tâche d'aider le Conseil fédéral à déterminer des objectifs spécifiques en matière de politique extérieure.

²² Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), RS **172.010.1**.

²³ Chiffres selon l'annuaire fédéral en ligne Admin-Directory (état au 14 juin 2012). OFAS: domaine Affaires Internationales (23 collaborateurs); OFSP: division Affaires internationales (16 collaborateurs); OFAG: secteurs Politique commerciale internationale (9 collaborateurs) et Agriculture durable internationale (6 collaborateurs); OFFT: Relations internationales (18 collaborateurs); OFEV: division Affaires internationales (15 collaborateurs); OFAC: section Droit et affaires internationales (11 collaborateurs).

2.3

Instruments de collaboration

Sur le papier, il existe une multitude d'instruments destinés à faciliter et à garantir la collaboration interdépartementale ainsi que la coordination des activités dans le domaine de la politique extérieure. A l'issue de la séance spéciale qu'il avait consacrée à la politique extérieure en 2005, le Conseil fédéral a défini trois instruments qu'il souhaitait voir appliqués:

- la planification annuelle de la politique extérieure,
- les stratégies de politique extérieure spécifiques à des Etats ou à des régions,
- la mise en place, pour certains thèmes, de conventions d'objectifs en matière de politique extérieure communes à plusieurs départements; dans l'interval, certaines de ces conventions ont été remplacées par des stratégies sectorielles²⁴.

Dans sa réponse à la motion intitulée «Politique étrangère. Coordination des activités du Conseil fédéral»²⁵, le Conseil fédéral a mentionné trois instruments de coordination supplémentaires:

- le comité pour la politique extérieure (composé des chefs du DFAE, du DEFR et du DFJP);
- la «Cellule diplomatique», rattachée au DFAE, qui épaula le président ou la présidente de la Confédération dans tous les dossiers relevant de la politique extérieure ou de la diplomatie,
- l'établissement d'une liste des contacts internationaux des membres du Conseil fédéral et des secrétaires d'Etat (participation à des rencontres bilatérales, grandes manifestations et conférences internationales) régulièrement mise à jour par la Chancellerie fédérale (CF).

Le CPA a par ailleurs identifié encore d'autres instruments qui pourraient être utiles à la coordination de la politique extérieure de la Suisse:

- le programme de la législation,
- la stratégie de politique étrangère (dont une première version a été publiée pour la période 2012–2015),
- le rapport annuel sur la politique extérieure,
- les groupes de travail interdépartementaux (IDAG ou IDA) ou les organismes similaires qui traitent de sujets de politique extérieure (p.ex. IDAG Migration, IDA-Energie),
- les plates-formes ou systèmes informatiques spécifiques destinés à faciliter les échanges et la coordination (p.ex. dans le contexte de l'ONU).

Si certains de ces instruments sont avant tout destinés au pilotage stratégique de la politique extérieure (c'est en particulier le cas du programme de la législation, de la stratégie de politique étrangère et du rapport sur la politique extérieure), d'autres

²⁴ P. ex.: Politique extérieure suisse en matière de santé (DFAE/DFI, 2012); Stratégie énergétique de la Suisse: «Rapport sur la politique énergétique extérieure de la Suisse: environnement, défis et stratégie» (Conseil fédéral suisse, 2008).

²⁵ Conseil fédéral suisse, 2012b, Rapport du 2 mars 2012 concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2011. Extrait: Chapitre I (réponse à la motion 06.3539: «Politique étrangère. Coordination des activités du Conseil fédéral»), FF 2012 3453.

servent plutôt à faciliter la coopération et la coordination sur le plan concret (comme la liste des contacts internationaux ou les solutions informatiques). D'autres encore relèvent aussi bien de la stratégie que de la collaboration ou de la coordination (stratégies spécifiques aux Etats, conventions d'objectifs et stratégies sectorielles, comité pour la politique extérieure ou Cellule diplomatique). Un aperçu de ces instruments figure dans les documents annexes (tableau 4).

3 Résultats

Dans les chapitres suivants, les principaux résultats de l'évaluation sont présentés par ordre thématique. L'appréciation du CPA est donnée en conclusion, après la synthèse des réponses fournies par les personnes interrogées.

En résumé, l'évaluation a révélé que la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure fonctionnait dans l'ensemble (chap. 3.1). Les personnes entendues ont cependant aussi clairement fait état de problèmes, qu'elles ont le plus souvent illustrés à l'exemple d'un dossier ou d'un cas concret. Un bon nombre d'entre elles ont estimé que la collaboration était souvent compliquée et lente, fait que la plupart expliquent fondamentalement par le système politique suisse (chap. 3.2). Beaucoup ont aussi déploré l'absence d'une vue d'ensemble dans la politique extérieure de la Suisse (chap. 3.3) ainsi que la résurgence de conflits de compétences, généralement entre le DFAE et le département spécialisé (chap. 3.4). Finalement, certains reproches ont aussi été formulés au sujet du déroulement et des instruments de la collaboration (chap. 3.5) ou concernant la dépendance du processus à certaines personnes (chap. 3.6).

3.1 Une collaboration qui fonctionne d'une manière générale

3.1.1 Point de vue des personnes interrogées

Les personnes interrogées sont presque toutes d'avis que la collaboration fonctionne d'une manière générale. Elles ont estimé que l'on obtenait généralement de bons résultats, sous la forme de solutions ou de positions consensuelles, pragmatiques et durables. Selon elles, cet état de fait, combiné avec la relative cohérence de la politique extérieure dans son ensemble, fait que la Suisse continue de jouir d'une bonne réputation à l'étranger.

Presque toutes les personnes interrogées ont considéré que la collaboration dans le domaine de la politique extérieure fonctionnait bien dans l'ensemble. Selon elles, ce bon fonctionnement est dû avant tout à la volonté de collaborer clairement manifestée et mise en pratique dans presque tous les services de la Confédération. Les personnes interrogées sont d'avis que les unités administratives ont pris conscience que leurs efforts de collaboration étaient récompensés par des solutions bonnes et cohérentes, qui sont pragmatiques et servent les intérêts du pays. Les collaborateurs de longue date, principalement, ont constaté un changement d'attitude de ce point de vue, changement qu'elles considèrent comme un progrès remarquable.

Plusieurs participants à l'évaluation pensent que les améliorations constatées dans la collaboration sont aussi dues à l'introduction de nouveaux instruments, comme la stratégie de politique étrangère, les nouvelles stratégies sectorielles ou la liste des contacts internationaux des membres du Conseil fédéral et des secrétaires d'Etat tenue par la Chancellerie fédérale. Ces instruments sont utiles à leurs yeux, car ils permettent aux entités de la Confédération de se faire une idée générale des objectifs, des priorités et des activités dans le domaine de la politique extérieure et, si besoin, d'attirer l'attention d'autres entités de l'administration fédérale sur des liens entre certains dossiers ou sur des problèmes de cohérence. Ces instruments sont discutés plus en détail au chap. 3.5.

De l'avis de la plupart des personnes interviewées, la collaboration qu'elles perçoivent comme étant pragmatique et agréable produit aussi de bons résultats, sous la forme de solutions appropriées ou de positions consensuelles et durables. Elles estiment que les positions négociées dans différents domaines politiques sont non seulement durables (soit cohérentes dans le temps), mais aussi harmonisées sur le fond (soit cohérentes sur le plan de leur contenu). Certains collaborateurs interrogés, notamment ceux qui travaillent à des niveaux hiérarchiques élevés et qui ont de nombreux contacts à l'étranger, y voient la raison pour laquelle la Suisse et sa politique extérieure continuent de jouir d'une excellente réputation à l'étranger, où elles sont appréciées pour leur fiabilité et leur pragmatisme. Ils sont d'avis que la Suisse a moins de peine que d'autres pays à obtenir une harmonisation des positions et des activités de politique étrangère au moins sur les points essentiels. Certains collaborateurs du DFAE, mais aussi d'autres départements, estiment que le mérite en revient explicitement au DFAE.

3.1.2 Appréciation du CPA

Les entretiens ont révélé clairement que les entités de la Confédération avaient la volonté de collaborer et percevaient aussi l'utilité de cette collaboration. Le CPA salue donc la mise à disposition des différents instruments destinés à leur faciliter la tâche, instruments qui leur donnent une meilleure vue d'ensemble de la politique extérieure et leur permettent de s'y retrouver et de se positionner plus aisément (cf. chap. 3.5).

Même si le CPA n'a pas détecté de problème majeur dans la collaboration telle qu'elle se présente actuellement, il a constaté qu'elle pouvait néanmoins se révéler très difficile dans certains cas et dans certains domaines spécifiques. Les raisons de ces problèmes isolés et les facteurs qui favorisent leur développement sont apparus tout aussi clairement que les domaines dans lesquels des améliorations sont encore possibles. Ces situations et ces problèmes sont au centre des chap. 3.2 à 3.6.

3.2 Un système politique qui détermine les règles du jeu

3.2.1 Point de vue des personnes interrogées

Les collaborateurs entendus sont d'accord sur ce point: le régime politique suisse, avec son système de concordance et son principe de collégialité, est à l'origine d'un «départementalisme» prononcé. Les membres du Conseil fédéral n'interviennent en

général pas dans les dossiers des autres départements et préfèrent se concentrer sur leurs propres thématiques. Dans le cas des dossiers et des thèmes de politique étrangère, cela n'est souvent pas possible, car ils touchent généralement plusieurs départements et les oblige donc à se concerter. Même s'il en résulte des solutions largement consensuelles, ce processus de collaboration peut – de l'avis des personnes interrogées – être très lent et très complexe.

Un grand nombre de participants à l'évaluation, notamment ceux qui exercent une fonction dirigeante, ont attiré l'attention de leur interlocuteur sur les particularités du système politique suisse et sur l'influence de ce système sur la collaboration interdépartementale. Ils ont avant tout abordé le sujet du cloisonnement des départements – qualifié de «départementalisme» par certains – qui est selon eux la conséquence logique du système de concordance et du principe de collégialité (cf. chap. 2.2). Invitées à préciser le sens de la notion de départementalisme, les personnes interrogées ont répondu que les membres du Conseil fédéral s'occupaient en premier lieu de leurs propres dossiers et préféreraient ne pas intervenir dans les affaires des autres départements, partant de l'idée que les autres conseillers fédéraux fonctionnaient selon le même principe²⁶.

Limites du départementalisme dans les dossiers de politique extérieure

Dans le domaine de la politique extérieure, le respect du «principe de non-ingérence» mentionné plus haut est souvent difficile, voire impossible, selon les personnes interrogées, car les sujets et dossiers négociés avec l'étranger touchent presque toujours plusieurs départements – le plus souvent le département compétent sur le fond et le DFAE – ce qui rend la collaboration inéluctable. La nécessité de trouver une solution commune qui repose sur un consensus aussi large que possible est d'autant plus grande lorsque les intérêts (économiques) en jeu sont importants, ce qui est fréquemment le cas en politique extérieure. Les membres du Conseil fédéral doivent alors tomber d'accord sur une position commune même si c'est précisément dans le domaine de la politique extérieure que leurs visions des choses divergent le plus. Pour bien des personnes interrogées, cette «contrainte» à la collaboration sur les dossiers de politique extérieure représente un atout, car elle aboutit généralement à des positions et solutions consensuelles et pragmatiques.

Les participants à l'évaluation ont cependant presque tous évoqué aussi l'envers du décor: ils estiment que la collaboration interdépartementale en vue de la recherche d'une solution largement acceptée ou de la définition de la position de la Suisse dans les grands dossiers de politique extérieure est souvent difficile et de longue haleine. Ils ont précisé que la consultation d'organismes externes à l'administration, plus particulièrement des cantons, et les travaux du parlement contribuaient également à la lenteur du processus. Aux yeux de nombreuses personnes consultées, cette lenteur est un sérieux point faible. Dans le contexte international, et plus concrètement lors de crises ou de négociations multilatérales, cette obligation de rechercher des solu-

²⁶ Selon l'une des personnes interrogées, la tentation, pour les conseillers fédéraux, de céder au départementalisme et de se lancer dans des actions en solo est particulièrement grande dans les dossiers de politique extérieure, qui sont toujours très médiatisés. Elle a estimé qu'en Suisse, les médias étaient de toute manière très focalisés sur les conseillers fédéraux, qui, eux, recherchent l'attention du public ne serait-ce que pour satisfaire leur parti. Selon elle, la politique extérieure est un terrain très propice à ce genre d'exercice, étant donné qu'un voyage à l'étranger ou une rencontre avec un chef d'Etat ou de gouvernement ont plus de chances d'être couverts par les médias qu'une rencontre avec un conseiller d'Etat.

tions consensuelles et le temps nécessaire pour y parvenir peuvent, selon elles, empêcher la Suisse de répondre à des évolutions imprévues avec la rapidité et la souplesse requises.

Influence de la cheffe ou du chef de département

Dans le contexte de la discussion sur le départementalisme, de nombreuses personnes interrogées ont souligné l'influence des chefs de département sur la collaboration interdépartementale. Si la décision sur les dossiers importants de politique extérieure est bien prise par le Conseil fédéral en tant que collège, ce sont les départements qui doivent préparer les dossiers et mettre en œuvre les décisions. Lors de la préparation des dossiers, l'administration défend loyalement la position (politique) de sa cheffe ou de son chef face aux autres services de la Confédération. En ce qui concerne la mise en œuvre des décisions du collège gouvernemental qui ne correspondent pas à la position du conseiller fédéral responsable du dossier, les chefs de département, estiment les participants à l'évaluation, ont également une certaine latitude dans la mesure où ils peuvent mettre l'accent sur des éléments correspondant à leurs propres préférences politiques. Compte tenu du principe de collégialité, le Conseil fédéral en tant qu'institution n'a guère les moyens de s'y opposer.

De l'avis des personnes interrogées, le système permet aussi aux chefs de départements d'infléchir la collaboration non seulement par leurs idées politiques, mais aussi par leur personnalité et leur «style» personnel, voire par leur façon de se comporter à l'égard des autres membres du Conseil fédéral. Elles estiment que l'attitude de la cheffe ou du chef du DFAE vis-à-vis de ses collègues a une grande influence sur le fonctionnement de la collaboration dans le domaine de la politique extérieure. Différents participants, travaillant au DFAE ou dans d'autres départements, considèrent en effet que le changement à la tête du DFAE intervenu en 2012 a été nettement ressenti par les personnes impliquées dans la collaboration²⁷.

3.2.2 Appréciation du CPA

Le système politique suisse, avec son respect de la concordance et du principe de collégialité, contribue à renforcer tant le départementalisme que la position des membres du Conseil fédéral. Ceux-ci s'occupent en priorité des questions et dossiers de leur département et s'efforcent donc de délimiter clairement les responsabilités. Plus facile dans le domaine de la politique nationale, cette délimitation pose problème dans les dossiers de politique extérieure, qui touchent presque toujours très directement plusieurs départements. Ces derniers sont alors contraints de collaborer. Si ce processus de collaboration et de concertation aboutit généralement à des solutions consensuelles et pragmatiques, il est aussi lent et compliqué.

Les personnes interrogées comme le CPA ont conscience que le système politique suisse doit être considéré comme un cadre prédéterminé. En théorie, on pourrait imaginer un système non pas de concordance, mais de concurrence, dans lequel le parti majoritaire dicterait les grandes orientations de politique extérieure, ou alors un

²⁷ Les réactions au changement ont été très ambivalentes: en résumé, les personnes ayant pris position ont estimé que le nouveau style pouvait faciliter la collaboration, mais qu'il ne devait pas inciter le DFAE à faire preuve d'une trop grande réserve, ce département étant finalement responsable de la cohérence de la politique extérieure et donc tenu d'intervenir même lorsque cette intervention n'était pas du goût des autres départements.

système présidentiel, dans lequel la décision finale reviendrait au président ou au premier ministre. Relevons que ce type de systèmes ne garantirait pas forcément une meilleure collaboration en matière de politique extérieure ni une meilleure cohérence de cette politique (et les solutions qui en résulteraient seraient souvent moins consensuelles et moins pragmatiques).

Si le cloisonnement des sujets en fonction des départements est souvent possible en politique nationale, il l'est beaucoup moins dans le domaine de la politique extérieure. Sur les dossiers à négocier avec l'étranger, les départements sont donc appelés à intensifier leur collaboration. Répondant à une nécessité, cette collaboration aboutit à des solutions consensuelles. Elle est toutefois complexe et lente. Il convient dès lors de se demander si cette lenteur pose problème dans le domaine de la politique extérieure et si les procédures de collaboration suivies pour le traitement des dossiers de politique extérieure sont encore adéquates. Ces questions sont reprises aux chap. 3.5 et 4.

3.3 Une vision générale qui fait défaut

3.3.1 Point de vue des personnes interrogées

Beaucoup de personnes interrogées s'accordent sur le fait qu'il manque à la politique extérieure de la Suisse non seulement une approche globale, mais aussi un organisme qui ait une vue d'ensemble de la thématique tout en assumant une fonction de pilotage. A leurs yeux, les conséquences de ce vide stratégique sont graves: faute d'interconnexions entre les différents intérêts sectoriels et faute d'une hiérarchisation de ces intérêts, la Suisse n'est pas en mesure de déceler les opportunités de concessions croisées, ce qui peut aboutir à une incapacité de défendre certains intérêts majeurs.

Les personnes entendues ont été nombreuses à considérer que la Suisse n'avait pas une, mais plusieurs politiques extérieures. Celles-ci portent, selon elles, le sceau des différents départements, n'ont aucun cadre commun et ne sont pas l'objet d'efforts d'harmonisation. Pour certains participants, cet état de fait résulte de la tendance marquée à la départementalisation évoquée plus haut: comme les priorités et les intérêts des autres départements, mais aussi du pays dans son ensemble, ne sont pas toujours très clairs, il est difficile de déceler les connexions potentielles et de reconnaître les conflits d'objectifs. Beaucoup de participants à l'évaluation sont d'avis que c'est au Conseil fédéral en tant qu'institution qu'il appartiendrait de définir un cadre clair et déplorent que lui non plus n'ait pas la vue d'ensemble nécessaire pour ce faire. Certains attendent du DFAE qu'il assume ses responsabilités en définissant plus clairement les intérêts et les priorités de la politique extérieure et, si le besoin s'en fait sentir, en appelant le Conseil fédéral à clarifier la situation ou à hiérarchiser les intérêts en présence.

Quelques personnes seulement ont estimé que la Suisse avait bel et bien une vision globale de sa politique extérieure et qu'elle en avait défini les grandes orientations. Elles ont renvoyé à la Constitution fédérale, aux rapports sur la politique extérieure et, plus particulièrement, à la nouvelle stratégie de politique étrangère, estimant qu'il en ressortait certaines lignes directrices.

De nombreuses entretiens se sont terminés sans que les personnes entendues n'aient pu définir clairement ce que recouvrent pour elles les notions de «vision globale» ou de «vue d'ensemble» et ce qu'elles entendent plus précisément par «des directives plus claires» ou par «une conduite plus affirmée». La seule chose qui est apparue clairement, c'est que la plupart des personnes interrogées que la politique extérieure de la Suisse présentait des lacunes à ce niveau. Elles pensent généralement que si les départements pouvaient définir leur propre politique extérieure sans devoir se conformer à une stratégie globale et sans devoir en référer à un organisme chargé de se procurer une vue d'ensemble et d'assumer une fonction de pilotage, ils poursuivraient tout simplement leurs objectifs et leurs intérêts, même si ceux-ci ne correspondent peut-être pas toujours à l'intérêt général du pays. Ce qu'elles déplorent avant tout, c'est que ce cadre général ne permette pas à la Suisse de faire des concessions dans le contexte de négociations internationales en échange de concessions demandées à la partie opposée. Selon certains participants à l'évaluation, il est des pays qui ont parfaitement conscience de l'autonomie d'action des différentes entités de la Confédération ainsi que des divergences d'intérêts qui existent entre elles et qui n'hésitent parfois pas à jouer de ces différences, notamment dans le domaine des migrations.

Pour certaines personnes interrogées, l'absence d'une vision globale est l'une des raisons pour lesquelles la Suisse ne peut pas anticiper les développements internationaux et les problèmes de politique extérieure: comme chaque département se concentre sur ses propres thèmes et poursuit ses propres intérêts, les antinomies entre les différentes positions passent inaperçues, tout comme le cumul de (petits) différends nous opposant à un pays dans des domaines divers. Selon elles, ce cumul peut pourtant finir par peser sur les relations de la Suisse avec ce pays et aboutir à l'exercice de fortes pressions.

Dans le cadre des entretiens, certaines personnes ont exposé les mesures qui permettraient à leurs yeux d'aboutir à une vision globale ou du moins élargie des enjeux de politique extérieure. Une des solutions envisagées consisterait en des contrats d'objectifs passés entre les départements. L'utilité de ces conventions, aussi appelées stratégies sectorielles, est toutefois loin de faire l'unanimité (cf. chap. 3.5). Une autre possibilité est illustrée par la Direction des affaires européennes (DAE, anciennement Bureau de l'intégration), qui détermine certaines grandes orientations et, surtout, possède une vue d'ensemble de son domaine d'activité. Les personnes favorables à cette option ont estimé que la DAE était investie d'un mandat de coordination clairement défini, qu'elle était consultée et qu'elle participait aux négociations sur tous les dossiers touchant aux relations entre la Suisse et l'Union européenne, ce qui lui permettait d'exiger et d'encourager la collaboration entre les différentes entités administratives concernées et donc, en définitive, de défendre plus efficacement les intérêts de la Suisse. Convaincus de l'efficacité de ce modèle, certains participants à l'évaluation ont exprimé le souhait qu'il soit repris dans d'autres secteurs importants de la politique extérieure: ils appellent de leurs vœux la création d'un organisme qui superviserait tous les dossiers de politique extérieure touchant une organisation ou un pays déterminé, ce qui lui permettrait, en collaboration avec toutes les entités de la Confédération concernées, de répertorier et de hiérarchiser les intérêts en présence. La plupart des personnes interrogées sont d'avis que la décision sur les priorités, autrement dit le choix des dossiers ou intérêts jugés plus importants que les autres, doit être préparée avec soin et relever du Conseil fédéral.

Prenant le contre-pied de l'avis exprimé par la majorité, certains participants considèrent que l'absence d'une vision globale non seulement ne pose pas de problème, mais constitue même un avantage en termes de souplesse et de pragmatisme. En outre, ils arguent du fait que la Suisse ne peut pas se plaindre des résultats obtenus jusque-là par les responsables de sa politique extérieure qui – estiment-ils – s'en tirent très bien sans vision synoptique et sans pilotage centralisé. Plusieurs personnes interrogées se méfient par principe des programmes et des stratégies imposés par la hiérarchie, estimant que leur nature est souvent plus politique que pratique.

3.3.2 Appréciation du CPA

Convaincues que la collaboration interdépartementale s'en trouverait facilitée, la plupart des personnes interrogées émettent le souhait d'une meilleure vue d'ensemble, d'une clarification des directives, voire d'un raffermissement de la conduite dans le domaine de la politique extérieure. Elles n'ont cependant pas su expliquer très clairement ce qu'elles entendaient par vue d'ensemble ou quelles pourraient être les caractéristiques d'une conduite plus ferme ou même quels pourraient être les moyens permettant d'y parvenir. Aux yeux du CPA, ce flou tend à indiquer que les objectifs de la politique extérieure de la Suisse et les modalités de collaboration idéales sont loin de faire l'unanimité au sein de l'administration fédérale. Les différents instruments mis à disposition – le rapport sur la politique extérieure, la stratégie de politique étrangère et tous les autres documents (cf. chap. 3.4), ne sont pas toujours jugés très utiles dans la mesure où ils ne viennent pas – de l'avis des participants – combler de manière satisfaisante l'absence d'une vision globale ou de directives claires.

Il est aussi ressorti des discussions que ce n'était en définitive pas la pluralité des politiques extérieures qui posait problème, mais le fait que les différentes entités de la Confédération n'étaient parfois pas au courant des grandes orientations et des intérêts défendus à l'étranger par les autres départements. Les conflits d'intérêts restent donc latents et les différents intérêts départementaux ou sectoriels ne sont pas hiérarchisés, soit évalués les uns par rapport aux autres. Il peut en résulter des contradictions dans les positions que les différentes entités de la Confédération adoptent vis-à-vis d'un pays ou au sein d'une organisation ou même, dans le pire des cas, des divisions dont les négociateurs étrangers sauront tirer parti. Ce qui est encore plus grave que ces désaccords internes, c'est que la Suisse pourrait, faute d'une vue d'ensemble complète, rater des opportunités d'associer certains dossiers ou sujets pour mieux défendre les intérêts qui lui tiennent vraiment à cœur. On peut en effet imaginer qu'en faisant des concessions dans un domaine, il pourrait être possible d'obtenir des conditions plus avantageuses dans un dossier que la Suisse juge plus important. Cette pratique des négociations croisées n'a apparemment cours de manière systématique que dans le domaine de la politique européenne. Dans les autres domaines de la politique, c'est encore le «chacun pour soi» qui prévaut.

3.4 Des compétences qui ne sont pas définies clairement

3.4.1 Point de vue des personnes interrogées

Les conflits de compétence ainsi que la répartition des tâches et des rôles dans le cadre de la collaboration interdépartementale ont été au cœur de tous les entretiens. Dans des cas isolés, ces conflits de compétence sont réglés par recours au niveau supérieur. Selon les participants à l'évaluation, des différends fondamentaux existent dans le domaine de l'environnement et en ce qui concerne la répartition des rôles et des tâches entre les départements spécialisés et le DFAE. Les personnes interrogées qui travaillent pour des départements autres que le DFAE estiment que les politiques extérieures sectorielles relèvent de leur compétence et attendent du DFAE qu'il intervienne le moins possible sur les questions de fond. Son rôle, selon elles, se limite à une fonction d'assistance et de coordination. Il lui incombe par exemple d'attirer l'attention du département spécialisé sur des liens avec d'autres dossiers ou sur des développements internationaux. Les personnes interrogées travaillant pour le DFAE et même certains collaborateurs de départements spécialisés sont par contre d'avis que, pour assumer cette tâche d'assistance et de coordination, le DFAE doit aussi avoir connaissance des contenus discutés.

3.4.1.1 Règlement des différends dans les cas spécifiques

Il est ressorti des entretiens que les compétences étaient régies de manière plus ou moins détaillée selon les domaines politiques et que la répartition des tâches était plus ou moins bien rôdée. La plupart des personnes interrogées ont néanmoins affirmé que les rôles et les tâches de leur département ou office étaient en principe clairs, même s'il n'existait pas de loi ou d'ordonnance s'y appliquant de manière spécifique ou si elles n'étaient pas en mesure d'indiquer la base légale applicable.

Bon nombre de personnes entendues ont néanmoins fait part de sujets ou de dossiers concrets dans le cadre desquels le choix de l'unité administrative responsable et des autres services consultés était litigieux. Les conflits de ce type sont généralement réglés par un recours à l'autorité hiérarchique supérieure, voire au Conseil fédéral. Dans l'intérêt de la prévention de tels conflits, certains participants à l'évaluation ont émis le souhait que les bases légales ou les directives en la matière soient précisées. C'est justement ce que rejettent la plupart des autres personnes entendues, qui sont persuadées que cela ne servirait à rien: les conflits de compétence ne peuvent pas être empêchés par de nouvelles règles, qui, dans le pire des cas, ne seront tout simplement pas appliquées ou observées. L'utilité très relative des dispositions légales est confirmée par les personnes travaillant dans des unités administratives dont les compétences sont l'objet de règles relativement strictes comme la DAE (anciennement BI): elles affirment qu'elles n'invoquent pas les dispositions légales applicables lorsqu'elles collaborent avec d'autres services de la Confédération, que cela n'est pas utile ou risque même de desservir leur cause. Il est plus efficace à leurs yeux de discuter avec leurs interlocuteurs pour les persuader qu'ils peuvent eux aussi tirer avantage d'une collaboration.

En fin de compte, la plupart des participants à l'évaluation ont jugé que les normes et les mécanismes existants étaient suffisants pour régler les conflits de compétence, sauf dans deux domaines: pratiquement toutes les personnes interrogées ont indiqué que la répartition des tâches et des rôles entre le DFAE et les départements spéciali-

sés ainsi que dans le domaine de la politique de l'environnement n'était pas réglée de manière suffisamment claire et que ce flou aboutissait régulièrement à des situations conflictuelles. Ces deux domaines à problèmes ainsi que la question de la répartition des compétences à l'intérieur des départements ont donc été l'objet d'une discussion plus approfondie, rapportée ci-après.

3.4.1.2 Difficultés dans la répartition des rôles et des tâches entre les départements spécialisés et le DFAE

Point de vue des personnes employées par un département spécialisé

La majorité des personnes travaillant pour un département spécialisé étaient d'avis que le DFAE ne devait s'occuper que des aspects généraux de la politique extérieure – parmi les questions qu'elles ont nommées concrètement, citons la neutralité, le droit international, les droits de l'homme et les questions européennes –, la politique extérieure sectorielle devant être du ressort des autres départements. Elles ont estimé que le DFAE devait intervenir le moins possible sur les questions de fond et se limiter à épauler les départements disposant des connaissances spécifiques, notamment lors des négociations à l'étranger. Elles justifient cette position en matière de répartition des rôles par le fait que les questions traitées dans le contexte de la politique extérieure sectorielle sont souvent complexes et pointues et doivent donc relever de la compétence d'experts issus du département spécialisé. Elles considèrent cette focalisation sur les questions de fond et non sur les considérations d'ordre politique comme un atout de la politique extérieure de la Suisse. Le DFAE – disent-elles – est cependant un département politique qui argumente sur un plan politique. Si la plupart des personnes interrogées admettent que le DFAE doit avoir son rôle à jouer, elles estiment que celui-ci ne consiste pas à prendre position sur des questions de fond, mais à évaluer la situation sur le plan politique et à l'éclairer dans l'optique de la politique extérieure. Elles ont la conviction que le DFAE ne peut et ne doit pas avoir les mêmes connaissances spécifiques que les départements spécialisés, ne serait-ce que pour des questions de ressources, mais aussi en raison de la rotation de son personnel. Elles estiment donc que, dans la politique extérieure sectorielle, son rôle devrait être de nature subsidiaire et consister à épauler les autres départements si nécessaire et à leur apporter un savoir-faire spécifique dont ceux-ci ne disposeraient pas.

Le travail du DFAE a été jugé nécessaire et utile dans le cadre de négociations à l'étranger, notamment lorsque celles-ci n'ont pas lieu en Europe, mais aussi lorsque les discussions ou les négociations se rapportent au droit international public ou à des conventions de droit international. Plus concrètement, la participation de la Direction du droit international public et du Réseau extérieur (ambassades), en particulier, a été considérée comme précieuse. Quelques personnes interrogées ont précisé qu'elles appréciaient de pouvoir désormais contacter directement les représentations à l'étranger et les consulter sans devoir passer par la centrale du DFAE à Berne, comme c'était le cas précédemment. L'importance attachée au réseau extérieur du DFAE transparaît aussi dans la critique formulée par certains participants, qui trouvent qu'il n'y a pas assez de personnel en poste à l'étranger alors que la centrale du DFAE à Berne est – à leurs yeux – en sureffectif. Dans le contexte de la discussion sur le réseau extérieur, d'autres personnes ont relevé que les effectifs de certaines ambassades étaient en augmentation parce que chaque département y en-

voyait de ces propres collaborateurs, prolongeant ainsi le départementalisme jusque dans les représentations à l'étranger – ce qu'elles ont estimé peu judicieux.

Beaucoup de personnes interrogées qui travaillent pour un département spécialisé attendent aussi du DFAE qu'il ait une vue d'ensemble de toutes les activités de politique extérieure déployées par la Suisse ainsi que des développements sur la scène internationale et de l'évolution de la situation dans les différents pays, et qu'il soit en mesure de leur fournir des informations sur ces sujets en cas de besoin. Elles ont conscience que le DFAE ne peut assumer cette fonction que si les unités administratives spécialisées l'informent de leurs propres activités de politique extérieure; ce que le service qui les emploie a – selon elles – l'habitude de faire spontanément.

Point de vue des personnes employées par le DFAE

Une grande partie des personnes interrogées qui travaillent pour le DFAE sont en principe d'accord pour dire que le DFAE doit s'occuper de la politique extérieure en général et les départements spécialisés, des politiques extérieures sectorielles. Elles affirment avoir parfaitement conscience que l'on ne puisse pas revendiquer un droit d'exclusivité en matière de politique extérieure tout en voulant aussi diriger les politiques sectorielles. Cependant – les participants issus du DFAE sont d'accord sur ce point –, le mandat du DFAE ne se limite pas, en matière de politique extérieure sectorielle, au soutien d'autres entités de la Confédération au moyen de savoir-faire procédural ou d'informations détaillées sur les pays impliqués. Ils soulignent en effet que la limite entre la politique extérieure générale et la politique extérieure sectorielle est souvent floue.

Elles relèvent en outre que le DFAE a pour mission de veiller à la cohérence de la politique extérieure. Pour être en mesure de satisfaire à cette exigence, il doit non seulement avoir une vue d'ensemble sur les (principaux) sujets et dossiers de politique extérieure, mais aussi être au courant de leurs principaux contenus, sans quoi il n'a pas les moyens de reconnaître les incohérences ou les associations potentielles, ni d'ailleurs les opportunités de concessions croisées. Elles sont en effet persuadées que pour obtenir des solutions optimales dans le cadre de négociations internationales, le DFAE ne peut pas se contenter de connaître les intitulés des dossiers, de transmettre des courriels ou d'organiser des voyages ou des contacts. S'il ne doit et ne peut pas disposer dans chaque domaine de connaissances aussi pointues que les départements spécialisés, il importe que le DFAE comprenne les grandes lignes des dossiers pour pouvoir attirer l'attention des départements spécialisés sur des incohérences ou sur des associations (politiques) potentielles et leur fournir l'appréciation politique (ou de politique extérieure) qu'ils demandent. Le DFAE a une vision extérieure, plus distancée que celle des départements spécialisés et surtout une vision qui se distingue par son point de vue, qui est celui de la politique extérieure. Cette vision différente lui permet de poser des questions critiques ou de relever certains problèmes, que les départements spécialisés, souvent absorbés par de nombreuses questions de détail, ne parviennent plus à voir parce qu'ils n'ont plus la distance nécessaire. Les personnes interrogées ont conscience qu'il peut être parfois pénible pour les départements spécialisés d'expliquer des états de fait qu'ils considèrent comme une évidence, mais relèvent que c'est souvent grâce à ce genre d'interactions que certaines ambiguïtés sont décelées et, finalement, levées.

Dans le contexte du soutien apporté aux départements spécialisés, certaines personnes du DFAE se sont plaintes de devoir travailler dans la précipitation. Selon elles, il n'est pas rare que le DFAE ne soit sollicité qu'à l'apparition de problèmes: les autres départements travaillent et négocient en solo tant que tout se présente bien et tant qu'ils se trouvent en bonne position pour négocier. Ce n'est que lorsque des problèmes apparaissent ou lorsque les négociations sont dans l'impasse, et que l'on songe à combiner plusieurs dossiers, que l'aide du DFAE est sollicitée.

3.4.1.3 Difficultés dans la répartition des rôles et des tâches dans le domaine de la politique internationale en matière d'environnement et de climat

Il est aussi ressorti des entretiens que la répartition des compétences était moins claire ou moins bien rodée dans certains domaines que dans d'autres. Dans le domaine Schengen, par exemple, les compétences sont l'objet de réglementations relativement récentes et détaillées, alors que dans le domaine de la politique économique extérieure, les normes juridiques existantes sont peu précises, ce qui n'empêche cependant pas la répartition des rôles et des tâches d'être bien rodée et bien établie. Dans le domaine de la politique internationale en matière d'environnement et de climat, par contre, il n'y a ni réglementation détaillée ni répartition des compétences bien rodée et acceptée.

Bon nombre de personnes interrogées ont cité ce domaine en exemple d'une collaboration interdépartementale qui ne fonctionne pas de manière satisfaisante et qui est source de conflits. Le fait est que le sujet de la protection de l'environnement et du climat a beaucoup gagné en importance au cours de ces dernières années et qu'il se caractérise par de nombreux liens transversaux avec certaines questions économiques et de développement. Ce sont ces zones de collision qui sont responsables des sérieuses frictions enregistrées notamment entre l'OFEV, le SECO et la DDC. Certaines personnes ont fait remarquer que ces différends ne portaient pas seulement sur des questions de compétences formelles, mais aussi sur des questions financières. Dans le domaine de l'environnement et du climat, il existe de nombreux traités en vertu desquels les pays industrialisés se sont engagés à soutenir les pays moins bien lotis dans la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement en y finançant des projets. Selon les personnes interrogées, l'aide aux pays en développement dans le contexte de la coopération bilatérale ou multilatérale au développement – y compris la coopération dans le domaine de l'environnement – relève de la DDC et du SECO, qui disposent des budgets nécessaires. L'OFEV, pour sa part, se voit octroyer les fonds dont il a besoin pour contribuer aux mécanismes financiers des conventions en matière d'environnement. Pour les projets de protection du climat réalisés dans le cadre de la coopération au développement traditionnelle, il doit toutefois requérir un financement auprès de la DDC et du SECO, situation qui est forcément génératrice de conflits²⁸. Toujours selon les personnes interrogées, il est encore d'autres thèmes transversaux récents – la responsabilité sociale des entreprises, par exemple – qui sont l'objet de conflits de compétences. Dans ce genre de cas, il n'est pas rare que l'on crée des organismes de coordination, ce qui – déplorent

²⁸ Pour régler ces différends et travailler à la solution du problème, une «Plateforme de coordination sur les problèmes de financement de la coopération multilatérale consacrée à l'environnement (PLAFICO)» a été créée.

certaines des personnes entendues – ne résout toutefois pas forcément les problèmes de répartition des compétences.

3.4.1.4 Des compétences qui ne sont pas définies clairement à l'intérieur des départements

Compétences et coordination interne au DFAE

Différentes personnes employées par des départements spécialisés se sont aussi exprimées au sujet de l'organisation interne du DFAE en reprochant à ce département d'exiger des autres départements qu'ils fassent des efforts de collaboration et de coordination, alors que la coordination est précisément ce qui lui fait défaut dans sa propre organisation interne. Les personnes interrogées ont critiqué le fait que, fréquemment, les représentants du DFAE aux séances sont très nombreux et expriment des avis différents. En outre, les services et collaborateurs du DFAE ne sont pas toujours au courant de ce que font les autres services du département ou des positions qu'ils défendent. Les participants à l'évaluation ont aussi affirmé ne pas toujours très bien savoir de quel service du DFAE relevait un dossier ou un sujet et, pire encore, avoir constaté que le flou régnait parfois manifestement aussi à l'intérieur du département. Il peut donc arriver, selon eux, que l'on s'entende avec un service pour se rendre compte par la suite que le dossier en question ne relevait pas, ou du moins pas exclusivement, du service en question.

Si les personnes travaillant pour le DFAE comprennent au moins partiellement les critiques exprimées, elles estiment néanmoins qu'elles ne sont pas justifiées. Elles ne voient pas de problème dans le fait que des représentants de plusieurs services du DFAE prennent part à une séance et y défendent des positions différentes, car elles jugent naturel qu'au DFAE, comme dans d'autres départements ou offices d'ailleurs, tout le monde ne soit pas toujours du même avis et qu'il y ait donc certains conflits d'intérêts. Selon elles, ces différends peuvent et doivent même être discutés ouvertement lors des séances, à condition que celles-ci ne dépassent pas le niveau des offices. À leurs yeux, les représentants de la DDC et de la DP ont tout autant le droit d'exprimer leurs divergences d'opinion que ceux de l'Office fédéral des migrations (ODM) et de l'Office fédéral de la police (fedpol). Elles ont néanmoins conscience que l'organisation des compétences au sein du DFAE n'est pas toujours facile à comprendre pour des personnes extérieures au département. Elle est, admettent-elles, plus complexe que dans d'autres départements parce que la politique extérieure est plus complexe que les autres champs politiques. En outre, les sujets traités sont presque toujours des thèmes transversaux, qui touchent déjà plusieurs services à l'intérieur même du DFAE.

Compétences et coordination dans les départements spécialisés

Dans les autres départements, la répartition des rôles et des tâches en rapport avec le traitement de sujets et de dossiers de politique extérieure n'est pas simple non plus, si l'on en croit les participants à l'évaluation. Ils admettent que la question de la responsabilité des dossiers donne souvent lieu à des conflits d'objectifs et à des désaccords.

Réfléchissant aux moyens qui pourraient permettre d'améliorer la coordination du traitement des sujets de politique extérieure au sein même des départements, différents participants ont évoqué l'exemple du Département fédéral des finances (DFF),

avec son secrétariat d'Etat: en créant le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) en 2010, le DFF s'est donné une entité qui s'occupe de tous les dossiers internationaux du département et qui est autorisée à émettre des directives auxquelles tous les services du DFF doivent se conformer lorsqu'il s'agit de dossiers internationaux²⁹.

3.4.2 Appréciation du CPA

Les participants aux entretiens ont donné une description des différents conflits d'intérêts et des difficultés de délimitation des compétences. Concrètement, ces litiges sont généralement réglés au niveau hiérarchique supérieur. De l'avis des personnes interrogées comme du CPA, cette solution est adéquate.

Les conflits et les désaccords opposant le DFAE aux départements spécialisés sont particulièrement fréquents. La seule solution envisageable consiste manifestement là aussi à continuer de les régler cas par cas. Une clarification plus générale des compétences serait néanmoins utile dans ce domaine. Les entretiens ont en effet révélé que les départements spécialisés revendiquaient la compétence dans le domaine de la politique extérieure sectorielle et qu'ils attendaient du DFAE qu'il s'immisce le moins possible dans les questions de fond et de contenu, estimant que ce sont les questions politiques et la politique extérieure en général qui relèvent de sa compétence.

De l'avis du CPA, il n'est cependant pas facile de distinguer clairement la politique extérieure générale de la politique extérieure sectorielle ou les questions politiques des questions de fond, car c'est en vain que l'on cherche une définition (claire) de cette distinction dans les bases légales et autres documents déterminants en matière de politique extérieure. Il n'est dès lors pas étonnant que les personnes interrogées ne puissent pas être plus précises dans leur description de la délimitation et que les distinctions proposées soient aussi dissemblables. Sans compter que les interdépendances croissantes entre les différents domaines de la politique risquent de rendre cette différenciation encore plus difficile à l'avenir. La limite entre les politiques extérieures sectorielles et la politique extérieure générale est donc floue et ne constitue pas une base adéquate pour délimiter les compétences du DFAE par rapport aux compétences des départements spécialisés.

S'il est fondamentalement possible de clarifier les compétences en les définissant de manière plus précise, on ne parviendra jamais à les régir suffisamment bien dans l'abstrait pour qu'elles soient absolument claires dans tous les cas. On pourrait cependant envisager d'établir des règles (de collaboration) au moins dans certains

²⁹ Si des secrétariats d'Etat ou des secrétaires d'Etat existent aussi dans d'autres départements, ils n'y ont, selon les personnes interrogées, pas la même fonction que le SFI ou le secrétaire d'Etat dirigeant le SFI. Au DFAE, les secrétaires d'Etat sont en fait des représentants du chef du département qui ont la compétence d'émettre des directives non seulement à l'intérieur de leur propre direction, mais aussi à l'égard des autres directions. Au SECO et au SEFRI, par contre, le directeur ou la directrice portent le titre de secrétaire d'Etat essentiellement parce qu'il est très important dans le contexte international. Ce titre ne leur confère cependant pas une compétence particulière d'émettre des directives.

domaines importants de la politique ou pour le traitement de certains dossiers³⁰. Dans la plupart des cas, la répartition des rôles et des tâches continuera cependant de ne pouvoir être clarifiée que dans le cas concret. Ce qui est important de l'avis du CPA, c'est que le département spécialisé ne puisse pas décider seul de la nature d'un dossier, mais doive consulter le DFAE pour déterminer avec lui s'il s'agit d'une question de politique générale ou d'une question de politique sectorielle. Cette participation du DFAE est aussi capitale parce qu'il doit conserver la vue d'ensemble de toutes les activités de politique extérieure pour pouvoir reconnaître les opportunités d'association de dossiers ou de concessions croisées (cf. chap. 3.3).

Si le DFAE veut être en mesure de décider concrètement de la nature générale ou sectorielle d'un dossier et s'il veut pouvoir reconnaître les opportunités d'association de dossiers indépendamment des domaines auxquels ils ont été attribués, il doit, jusqu'à un certain point, aussi être au courant des contenus des politiques extérieures sectorielles. Il n'est pas utile qu'il possède des connaissances aussi spécifiques que les départements spécialisés, mais il doit tout de même en savoir suffisamment pour pouvoir évaluer un dossier et juger de son importance pour la politique extérieure de la Suisse et pouvoir reconnaître des liens éventuels avec d'autres dossiers.

Il est évident pour le CPA que le DFAE ne peut ni décider seul de la politique extérieure de la Suisse ni coordonner tous les thèmes de politique extérieure³¹. Il n'est cependant pas plus judicieux de laisser les départements spécialisés mener leur politique extérieure en toute autonomie et décider unilatéralement quand et comment ils entendent faire appel au DFAE.

3.5 Utilité des instruments de coopération

3.5.1 Point de vue des personnes interrogées

Les entretiens ont révélé que la collaboration se déroulait de manière très différente selon les thèmes discutés et que les instruments utilisés étaient eux aussi loin d'être toujours les mêmes. De l'avis des personnes interrogées, les instruments les plus importants dans le contexte de la collaboration avec les autres entités de l'administration fédérale sont les groupes de travail interdépartementaux, la consultation des offices et la procédure de co-rapport. Ce qui est capital pour bon nombre de ces

³⁰ Dans le cadre de la réflexion sur la répartition des rôles et des tâches, il conviendrait de répondre à deux questions, que quelques participants ont évoquées lors des entretiens: d'abord, il serait utile de connaître la plus-value que les départements spécialisés retirent ou attendent de la participation du DFAE; ensuite, il serait intéressant de déterminer le rôle qui devrait être celui des services parfois très grands qui s'occupent des dossiers internationaux dans certaines entités administratives. Il se peut qu'ils contribuent à améliorer la vue d'ensemble dans le domaine de la politique extérieure tout comme il se peut qu'ils viennent renforcer encore la tendance au départementalisme.

³¹ Une des personnes interrogées a relevé qu'une politique extérieure parfaitement coordonnée était non seulement utopique, mais pas souhaitable: si la Suisse parvient à défendre ses intérêts si efficacement, c'est précisément parce qu'elle renonce à tout coordonner et à se faire représenter par des diplomates du DFAE; elle jouit d'une grande crédibilité parce que les négociations sont conduites par des spécialistes des questions de fond, dont l'expertise n'est pas biaisée par des considérations d'ordre politique. De l'avis de cette personne, la thèse selon laquelle la coordination améliore la représentation des intérêts doit donc au moins être questionnée. Ce qui est en revanche certain, selon elle, c'est que les intérêts majeurs doivent, eux, être l'objet d'efforts de coordination.

personnes, c'est que les procédures de collaboration soient bien rodées. Peu leur importe en revanche qu'elles soient régies formellement ou non.

Bien que la collaboration ne se déroule pas toujours selon le même schéma, la plupart des personnes interrogées recourent essentiellement à deux ou trois instruments dans le contexte de leur collaboration avec d'autres services administratifs: les groupes de travail interdépartementaux (ou institutions similaires), la consultation des offices et la procédure de co-rapport.

- Les groupes de travail interdépartementaux (IDAG) et autres organes similaires sont généralement considérés comme étant très importants et très utiles dans le contexte de la collaboration interdépartementale en matière de politique extérieure. Les personnes interrogées ont estimé qu'elles faisaient un gros travail, que l'on y recherchait des solutions pragmatiques et des positions communes. Le contact personnel avec des collaborateurs d'autres services est lui aussi apprécié par les participants, car il facilite – estiment-ils – la collaboration (cf. chap. 3.6). Nombreuses ont cependant aussi été les personnes entendues qui ont considéré que la collaboration au sein de tels organismes était compliquée et lente. Selon elles, les groupes de travail interdépartementaux se prêtent donc avant tout au traitement de sujets importants à long terme ou de dossiers récurrents et elles suggèrent par conséquent que tous les autres sujets soient traités dans le cadre des structures «normales». Ce qui est aussi important aux yeux de beaucoup de participants, c'est que les groupes de travail aient un objectif ou un mandat clairement défini et ne servent pas uniquement à l'échange d'informations. Certains ont estimé que ces groupes de travail étaient devenus trop nombreux, ce qui obligeait les collaborateurs à faire des choix difficiles: s'il est devenu impossible de prendre part à toutes les séances en y apportant une contribution substantielle, il est délicat de ne pas y participer, car on court alors le risque de ne pas être présent lors de décisions importantes. Selon certaines personnes entendues, c'est le DFAE qui est le premier responsable de la prolifération des groupes de travail interdépartementaux, car il en crée à tour de bras et, le plus souvent, en assume aussi la direction.
- Du point de vue des personnes entendues, les instruments les plus importants dans le contexte de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure sont toutefois la consultation des offices et les procédures de co-rapport. Pour la plupart d'entre elles, ces procédures sont des corollaires naturels du système politique suisse destinées à la préparation des décisions du Conseil fédéral et à la recherche de solutions consensuelles, puisque tous les organismes fédéraux concernés sont invités à y prendre part pour y défendre leurs points de vue et leurs intérêts. Certains participants ont relevé que ces deux procédures n'avaient pas le même but: la consultation des offices sert à recueillir un maximum d'information alors que la procédure de co-rapport porte plutôt sur des questions politiques. L'un ou l'autre a considéré comme «dangereux» le fait que les réponses obtenues dans le cadre de la consultation des offices soient déjà synthétisées et discutées avec la direction du département avant de quitter ce dernier. Bien qu'elle soit compréhensible d'un point de vue politique, cette précaution prive la consultation des offices de sa fonction première et la rend, de fait, superflue. Beaucoup de personnes entendues ont en outre déploré la lenteur et la complexité des procédures de consultation des offices et de co-rapport, qui s'expliquent

notamment par les voies parfois sinueuses qu'on leur impose³². Elles ont donc estimé que ces procédures étaient inadéquates dans le contexte de négociations internationales appelant des réponses rapides à des développements parfois imprévisibles.

Les autres instruments formels mentionnés au chap. 2.3 ont été considérés comme moins importants, voire moins utiles par les personnes interrogées.

- Les participants ont affirmé ne pas avoir connaissance d'une planification annuelle spécifiquement axée sur les activités de politique extérieure. Selon eux, la planification politique «normale» de l'année à venir, à savoir les objectifs du Conseil fédéral et des départements³³, inclue les objectifs de la politique extérieure et du DFAE. L'utilité de cette planification est loin de faire l'unanimité: les personnes occupant des positions dirigeantes affirment y avoir recours pour améliorer leur vue d'ensemble, d'autres critiquent le fait qu'elle ne soit pas suffisamment prise en compte lorsqu'il s'agit de définir des priorités et qu'elle ne leur procure pas vraiment une vue d'ensemble étant donné qu'elle se réduit principalement à une énumération de thèmes et de dossiers. Dans l'ensemble, la planification annuelle est jugée peu utile dans le contexte de la collaboration concrète avec les autres départements.
- Le jugement porté sur la Stratégie de politique extérieure est similaire. Si la plupart des personnes interrogées saluent l'élaboration d'une telle stratégie, bon nombre d'entre elles estiment qu'elle n'est pas d'une grande utilité dans la pratique parce que trop abstraite et trop générale en ce qui concerne les priorités fixées. Certaines déplorent aussi que la stratégie soit complètement déconnectée de la planification annuelle et des stratégies sectorielles en matière de politique extérieure.
- Les personnes entendues n'ont pas connaissance de stratégies interdépartementales globales par pays, embrassant toutes les relations entre la Suisse et le pays en question avec mention de priorités. Selon elles, de telles stratégies existent au niveau des départements et des offices, mais il s'agit là d'instruments limités sur le plan thématique, comme les stratégies-pays du SECO, qui portent sur les relations économiques de la Suisse avec les pays en question. Certaines divisions géographiques du DFAE semblent elles aussi avoir élaboré des stratégies par pays, mais le CPA n'a pas pu déterminer avec certitude si ces documents étaient aussi à la disposition des autres services de l'administration fédérale et dans quelle mesure ils pouvaient leur être utiles. Pour les personnes interrogées, les stratégies par pays sont donc peu pertinentes dans le cadre de la collaboration interdépartementale. De l'avis de certaines d'entre elles, cela tient aussi au fait qu'elles ne sont pas généralement accessibles étant donné qu'elles contiennent parfois des informations ou des considérations sensibles, dont les pays en question ne doivent pas avoir connaissance.

³² Une grande partie des personnes qui se sont exprimées à ce sujet ont souligné que ce n'était pas seulement la coordination interdépartementale qui pouvait prendre beaucoup de temps, mais aussi la consultation d'autres acteurs à l'extérieur de l'administration fédérale – cantons, associations ou groupes d'intérêts – ainsi que la prise de décision par le Parlement. Selon elles, la complexité de ces différentes étapes ralentit la Suisse dans sa capacité de réaction.

³³ Objectifs du Conseil fédéral, volumes I et II.

- Les personnes interrogées ont connaissance de trois stratégies sectorielles déclarées comme telles et adoptées par le Conseil fédéral dans le domaine de la politique extérieure: la politique extérieure en matière de santé, la politique énergétique extérieure³⁴ et la stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation. Certaines personnes ont relevé qu'il existait aussi des documents que l'on pouvait, à première vue, prendre pour des stratégies sectorielles en raison de leur titre, mais qui n'émanaient «que» d'un office fédéral³⁵. Inversement, il est aussi des documents qui ne sont pas désignés comme étant des stratégies sectorielles, mais qui en sont bel et bien de par leur contenu et leur fonction³⁶. Une comparaison entre les trois stratégies sectorielles officielles ainsi que les témoignages des personnes interrogées ont révélé que ces stratégies étaient de nature très différente, de par leur contenu et de par leur consistance, mais aussi de par leur forme. L'utilité de ces stratégies sectorielles est elle aussi appréciée de manière très variable. Les personnes provenant du DFAE ou d'entités administratives ayant mis au point de telles stratégies en collaboration avec d'autres organismes de la Confédération en sont généralement très satisfaites et sont d'avis que la stratégie commune facilite et améliore la collaboration. D'autres relèvent que de telles stratégies sont souvent élaborées dans des domaines dans lesquels la collaboration est déjà bonne, ce qui limite leur utilité. D'autres encore considèrent ces stratégies d'un œil critique, car elles reviennent, selon eux, à remplacer une logique départementale par une logique sectorielle sans toutefois produire l'effet souhaité, à savoir améliorer la vue d'ensemble.
- La (nouvelle) liste des contacts internationaux des membres du Conseil fédéral et des secrétaires d'Etat dressée par la Chancellerie fédérale a reçu de bonnes notes de la part de certains participants, surtout de la part de ceux qui exercent des fonctions dirigeantes et qui ont de nombreux contacts à l'étranger.
- Les solutions informatiques n'ont guère de pertinence, sauf pour la Coordination ONU (chat@ONU). Une grande partie des personnes interrogées sont sceptiques en ce qui concerne le rapport coût-utilité, car elles ont conscience qu'il faut investir beaucoup de temps et d'argent avant de pouvoir réellement mettre à profit de telles solutions.
- Le comité du Conseil fédéral pour la politique extérieure et la «Cellule diplomatique» ne semblent pas non plus avoir beaucoup d'importance aux yeux des participants à l'évaluation, car ils n'ont pratiquement pas été mentionnés lors des entretiens.

³⁴ Rapport sur la politique énergétique extérieure de la Suisse (2008).

³⁵ P. ex. le rapport «Politique environnementale internationale 2012» de l'OFEV.

³⁶ P. ex. la Stratégie pour une place financière suisse crédible, conforme aux règles de la fiscalité et compétitive («Stratégie sur l'argent propre», 2012), le rapport (annuel) sur la politique économique extérieure ou le message sur la coopération internationale de la Suisse (tous les quatre ans).

- Quant à la Conférence des secrétaires généraux³⁷ – les personnes interrogées étaient d'accord sur ce point –, elle ne joue aucun rôle en ce qui concerne la collaboration et la coordination en matière de thèmes ou de dossiers de politique extérieure.
- Plusieurs personnes interrogées ont encore ajouté que tous les instruments et processus donnant l'occasion à des personnes venant d'entités fédérales différentes de se rencontrer personnellement et de se retrouver à intervalles réguliers étaient fondamentalement utiles et propres à améliorer la collaboration (p.ex. délégations mixtes, échange ou détachement de collaborateurs) (voir aussi chap. 3.6).

Chez un nombre non négligeable de sujets, le CPA a dénoté un scepticisme fondamental à l'égard de tous les instruments formalisés, comme les descriptions de processus et tous les autres outils mis à disposition, ainsi qu'à l'égard des documents en général. Certains ont par exemple dit que les stratégies et les processus étaient réellement appliqués seulement aussi longtemps qu'ils reflétaient plus ou moins le statu quo. Dès le moment où ils contiennent des éléments fondamentalement novateurs, ils restent lettre morte et ne servent à rien («tigres de papier»). Beaucoup de personnes interrogées étaient d'avis que la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure ne fonctionnait pas grâce à des documents ou selon des schémas stricts, qu'elle ne pouvait donc pas être amendée ou améliorée au moyen de nouvelles normes juridiques ou de nouveaux outils ou instruments visant à en clarifier les règles.

3.5.2 Appréciation du CPA

Il est ressorti des entretiens que la collaboration pouvait se dérouler de manière très différente selon les domaines dans lesquels elle avait lieu. Il est aussi apparu clairement que les personnes entendues avaient recours essentiellement aux instruments généraux de coordination interdépartementale (groupes de travail, consultation des offices et procédures de co-rapport) dans le cadre de leur collaboration avec les autres départements en matière de politique extérieure. Les instruments spécialement conçus pour faciliter la collaboration dans ce domaine, par contre, ne sont guère utilisés et sont généralement jugés peu utiles. Il n'existe pas, à notre connaissance, de planification annuelle spécifiquement axée sur les activités de politique extérieure et les autres instruments que le Conseil fédéral avait énumérés lors de sa séance spéciale en 2005 ne sont manifestement pas d'une grande utilité (stratégies par pays) ou ne sont appliqués que rarement ou alors de façon très inégale (stratégies sectorielles).

De l'avis du CPA, l'instrument des stratégies sectorielles, principalement, n'est pas appliqué comme il le devrait. Il ressort ne serait-ce que d'une analyse approximative que les stratégies sectorielles existantes manquent parfois de substance, qu'elles ne fixent pas toujours des objectifs clairs et qu'elles n'établissent pas systématiquement des modalités de collaboration. Ce qui est plus inquiétant aux yeux du CPA, c'est que les entités administratives qui prennent l'initiative de mettre en place de telles stratégies sont celles qui ont déjà trouvé un mode de collaboration satisfaisant dans

³⁷ En vertu de l'art. 53 LOGA, la Conférence des secrétaires généraux est chargée de diriger les travaux de coordination au sein de l'administration fédérale.

le domaine en question. Le CPA est d'avis que l'élaboration de stratégies ne devrait pas dépendre (exclusivement) du bon vouloir de certains services administratifs, mais devrait être décidée dans les domaines qui sont importants pour la Suisse et dans lesquels les objectifs et les procédures ne font précisément pas l'unanimité ou ne sont pas clairs.

Du point de vue du CPA, le problème des stratégies sectorielles n'est toutefois pas aussi grave que l'absence d'instruments permettant d'améliorer la vue d'ensemble (cf. chap. 3.3). Les instruments appropriés n'existent pas (p.ex. planification annuelle en matière de politique extérieure) ou ne sont pas appliqués de telle sorte qu'ils améliorent effectivement la vue d'ensemble. Si les instruments de collaboration interdépartementale sont pléthore, ils sont utilisés de manière aléatoire ou manquent de substance.

Cela ne devient problématique qu'à partir du moment où des frictions viennent gripper la collaboration ou lorsque le calendrier ne permet plus de rechercher des solutions sur mesure au moyen des instruments habituellement utilisés de manière contraignante dans le cadre de la collaboration interdépartementale (notamment la consultation des offices et la procédure de co-rapport). Dans d'autres situations – en particulier dans le cadre de négociations internationales – dans lesquelles les entités administratives responsables doivent pouvoir répondre rapidement et avec souplesse à des développements parfois inattendus, ces instruments deviennent inutilisables. Compte tenu de cet état de fait et de la tendance croissante du besoin de coordination interdépartementale, l'adéquation des procédures et instruments auxquels on a recours à l'heure actuelle – rappelons qu'ils sont avant tout axés sur le cas d'espèce et qu'ils sont peu contraignants du point de vue du contenu et de la procédure – doit pour le moins être questionnée.

3.6 Collaboration dépendant des personnes

3.6.1 Point de vue des personnes interrogées

Les personnes interrogées ont été nombreuses à relever que la collaboration interdépartementale en matière de politique extérieure pouvait dépendre dans une très large mesure d'acteurs individuels à tous les niveaux de la hiérarchie. Selon elles, la plupart de ces individus (à l'exception des membres du Conseil fédéral) ne peuvent cependant qu'entraver ou compliquer la collaboration, mais pas l'empêcher. En même temps, les personnes entendues ont été nombreuses à relever que les contacts personnels pouvaient faciliter sensiblement la collaboration, même lorsque les interlocuteurs n'étaient pas d'accord sur le fond.

L'influence considérable des conseillers fédéraux sur la collaboration interdépartementale est une conséquence des spécificités du système politique suisse, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut (cf. chap. 3.2). Elle dépend dans une très large mesure non seulement des idées politiques qu'ils défendent, mais aussi de leur personnalité et de leur style personnel, ainsi que des rapports qu'ils entretiennent avec les autres chefs de département.

Selon la plupart des participants à l'évaluation, des acteurs individuels à tous les niveaux hiérarchiques peuvent influencer sur la collaboration interdépartementale et, dans certaines circonstances, l'entraver sérieusement. Certains ont cependant estimé que les personnes, ou les différends entre les personnes, qui entravaient la collabora-

tion se situaient essentiellement dans la partie supérieure de la hiérarchie et qu'ils essayaient donc d'intervenir un maximum aux niveaux inférieurs.

Les personnes interrogées étaient d'accord pour estimer que l'influence des acteurs individuels était limitée dans l'ensemble. Bien qu'ayant admis que ceux-ci pouvaient freiner la collaboration et la rendre plus compliquée, elles ont aussi affirmé qu'ils n'avaient normalement pas le pouvoir, en fin de compte, de l'empêcher. L'incapacité à se mettre d'accord sur un sujet ou le refus de collaborer ne sont pas dûs, selon elles, à des animosités personnelles, mais à des désaccords sur le fond.

Tous les participants, ou presque, estiment par ailleurs que les cas d'obstruction par des acteurs individuels ou de conflits personnels deviennent moins fréquents lorsque les interlocuteurs se connaissent personnellement. La collaboration s'en trouve en outre facilitée. Bon nombre d'entre eux ont dès lors souligné l'importance des contacts personnels, que ce soit dans le cadre de séances de travail ou lors de réunions informelles. Pour apprendre à bien se connaître, il importe que les contacts soient réguliers; une institutionnalisation est donc souhaitable (p.ex. IDAG). Selon des participants occupant une fonction dirigeante, l'entretien des contacts avec des personnes d'autres départements constitue une part importante de leur activité. Tous étaient d'accord sur ce point: l'exiguïté de la Suisse et de l'administration fédérale facilite les contacts personnels.

Le principe de rotation appliqué au DFAE et, avec lui, le fait que ses collaborateurs ne restent souvent en poste que peu de temps, a été considéré d'un œil critique par plusieurs personnes venues d'autres départements. Elles ont regretté que leurs correspondants au DFAE changent tous les quatre ans du fait de l'application du principe de rotation et ont déploré la perte de temps et de savoir-faire qui en résulte, étant donné que les nouveaux arrivants doivent d'abord prendre leurs marques et renouer de nouveaux contacts personnels. Les personnes provenant du DFAE, pour leur part, sont d'avis que le principe de rotation ne pose pas de problèmes dans la mesure où il ne touche qu'un tiers des effectifs du département et où tous les services, pratiquement, occupent aussi du personnel non transférable, garant de la continuité. Sans compter que les diplomates ont l'habitude – selon eux – de se mettre au courant de nouveaux dossiers en très peu de temps.

Pour quelques-unes des personnes interrogées, l'échange de collaborateurs (pour une durée limitée) est un bon moyen de promouvoir les contacts personnels, mais aussi de tisser des liens entre les services. Selon leurs propres dires, les personnes ayant participé à l'évaluation qui ont passé du DFAE à un autre département ont de meilleurs contacts avec le DFAE que leurs collègues. Il arrive aussi que des membres du service diplomatique soient envoyés dans un autre département ou office pour une période limitée. Il n'est toutefois pas rare que ces transferts soient considérés comme une immixtion du DFAE ou comme une mise sous tutelle, ce qui ne facilite pas la tâche de la personne détachée, qui doit souvent lutter pour se faire accepter (et adopter des positions particulièrement critiques à l'égard du DFAE). La solution consistant à partager durablement le temps de travail de certains collaborateurs entre le DFAE et un autre service de la Confédération a été jugée plus appropriée.

3.6.2

Appréciation du CPA

Le fait que la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure subisse l'influence de certaines personnes ne surprend pas: ce phénomène peut probablement être observé dans tous les types de collaboration. Ce qui mérite néanmoins d'être souligné, c'est que, pour certaines personnes entendues, les problèmes de collaboration dont elles ont fait l'expérience seraient exclusivement dus à l'attitude d'acteurs individuels ou la conséquence de conflits personnels.

Le CPA estime que la situation décrite précédemment – les procédures et les instruments de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure ne sont que très peu réglementés – est particulièrement propice à la prise d'influence par certaines personnes. Comme il est fréquent que le temps presse lorsqu'il s'agit de traiter des dossiers de politique extérieure, les attermoissements dus à l'attitude d'acteurs individuels peuvent avoir des conséquences particulièrement déplorables. Le CPA est d'avis que les effets négatifs des conflits personnels ou de la politique d'obstruction conduite par certaines personnes devraient pouvoir être pour le moins réduits au moyen de directives plus claires et plus contraignantes en matière de déroulement de la collaboration et de règlement des différends.

4

Conclusions

L'évaluation a montré que la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure fonctionnait en règle générale. Des exceptions à cette règle ont été relevées sous la forme de plusieurs petits différends isolés ainsi que dans certains champs politiques, dans lesquels les problèmes sont manifestement plus sérieux. Il en est aussi ressorti que le cadre dans lequel vient s'inscrire la collaboration est flou et ne comporte que peu de règles ou de directives qui puissent servir de référence en cas de conflit ou de problèmes et qui soient propres à restreindre l'influence d'acteurs individuels.

Aux yeux du CPA, cette évaluation a permis de faire ressortir deux éléments majeurs: d'abord, la vue d'ensemble dans le domaine de la politique extérieure est insuffisante, ensuite, la complexité des procédures de collaboration dans le domaine de la politique extérieure est de plus en plus souvent ressentie comme un obstacle. Ces déficiences sont étroitement liées au mode de fonctionnement du système politique suisse. Compte tenu de la tendance croissante à l'internationalisation et de l'accélération de la dynamique en matière de politique extérieure, la portée de ces faiblesses risque de s'accroître encore à l'avenir.

Une vue d'ensemble insuffisante

Il n'existe pas de vue d'ensemble de la politique extérieure de la Suisse qui permettrait au moins d'identifier les principaux intérêts en présence et de les hiérarchiser. Du coup, il se peut que certaines incohérences ou des conflits d'intérêts passent inaperçus et que les positions défendues à l'étranger par des représentants d'entités administratives suisses soient antinomiques. Impossible aussi, dans ces conditions, de saisir toutes les opportunités de connecter certains dossiers pour négocier des concessions croisées permettant de mieux défendre les intérêts jugés prioritaires. Le dossier européen est un bon exemple des avantages que peut procurer une bonne vue

d'ensemble du fait des connexions que celle-ci permet d'établir entre certains dossiers. En l'occurrence, c'est la DAE qui assure cette vue d'ensemble.

Si l'on veut que la politique extérieure soit conduite sous la forme d'une politique efficace de défense des intérêts, on doit pouvoir se fonder sur une vision synoptique permettant de saisir et de hiérarchiser systématiquement tous les intérêts et toutes les opportunités. La responsabilité en revient essentiellement au DFAE, qui est chargé en vertu de l'ordonnance sur son organisation, de préserver les intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'étranger et d'en assurer la coordination. Compte tenu de l'internationalisation croissante de presque tous les champs politiques, cette tâche est devenue non seulement plus importante, mais aussi plus complexe. Quant à la mission de coordination, elle est difficile dans le contexte du système politique suisse, dans lequel les départements jouissent d'une grande autonomie pour défendre les intérêts relevant de leur domaine et ne font donc pas appel au DFAE de manière systématique ou ne font appel à lui que tardivement.

Or, c'est précisément cet état de fait qu'il importerait de changer pour pouvoir jeter les bases d'une meilleure vue d'ensemble. En appelant les départements à informer systématiquement le DFAE, on permettrait à celui-ci d'avoir une vision plus complète de toutes les activités de politique extérieure ainsi que de tous les intérêts défendus par les différentes entités de la Confédération. Il pourrait ainsi informer celles-ci des connexions possibles avec d'autres thèmes et s'assurer que les décisions de politique extérieure sont prises compte tenu de tous les intérêts importants, que ceux-ci ont été hiérarchisés lorsque les circonstances l'exigeaient et que les opportunités de concessions croisées ont bien été saisies. Ce n'est toutefois pas au DFAE qu'il revient de prendre les décisions, notamment en ce qui concerne l'importance relative des intérêts en présence. Et cela ne signifie pas non plus qu'il doive harmoniser toutes les activités et tous les contenus de politique extérieure en s'assurant qu'il ne subsiste aucune incohérence, qu'il ait le droit de s'immiscer dans toutes les discussions de fond ou même d'assumer systématiquement la responsabilité des dossiers. Les contenus restent du ressort des départements spécialisés. Ces derniers doivent cependant faire appel au DFAE de manière systématique; en contrepartie, les départements doivent pouvoir partir du principe que le DFAE dispose d'une vue d'ensemble qui lui permet, le cas échéant, d'attirer leur attention sur d'autres objets et thèmes importants. Ils doivent en outre avoir la certitude de pouvoir compter sur le soutien du DFAE.

De l'avis du CPA, cette interaction ne fonctionne pas (toujours) à l'heure actuelle parce que les compétences et les règles de la collaboration dans le domaine de la politique extérieure ne sont pas suffisamment claires. Dans certains domaines politiques, notamment dans celui des relations avec l'Europe, on tente de remédier à ce problème par une approche novatrice: la DAE centralise les informations et soutient les autres départements dans leurs relations avec l'UE. On peut dès lors se demander si une solution similaire ne pourrait pas être appliquée aux relations avec d'autres organisations et pays ayant une importance particulière pour la Suisse.

Des procédures de collaboration trop lentes

Pratiquement toutes les personnes interviewées ont estimé que la collaboration fonctionnait, mais qu'elle était souvent très compliquée et aussi trop lente dans certaines situations. Cette lenteur s'explique par le nombre de mécanismes de consultation résultant du système politique suisse. Les consultations peuvent parfois se chevaucher, emprunter des voies détournées et donc prendre beaucoup de temps.

Si elles permettent généralement de trouver des solutions consensuelles et pragmatiques, leur lenteur peut aussi faire passer la Suisse à côté de certaines opportunités parce qu'elle l'empêche de répondre avec la souplesse requise.

Les procédures de coordination classiques continuent de convenir parfaitement à de nombreux dossiers. De l'avis du CPA, les critiques et les réserves que bien des personnes interrogées ont émises au sujet de la complexité et de la lenteur de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure doivent néanmoins être prises au sérieux. La meilleure des positions – même si elle est consensuelle et parfaite quant au fond – ne sert à rien si elle arrive trop tard parce que la situation a évolué entre-temps et, avec elle, les solutions envisagées. A l'instar des participants à l'évaluation, le CPA estime que la souplesse et la capacité de réponse de la Suisse doivent être accrues. Il conviendrait donc d'examiner si des procédures de coordination mieux adaptées pourraient être appliquées dans certaines situations spécifiques. Une des solutions évoquées au fil des entretiens consisterait à créer un groupe d'intervention ad hoc, composé de représentants des départements intéressés, qui se réunirait sur mandat direct du Conseil fédéral pour traiter d'un sujet concret durant un temps limité ou pour concevoir des solutions ou des positions consensuelles (avec possibilité, le cas échéant, de prendre part aux négociations).

La lenteur des procédures et les difficultés qui en résultent ne se rapportent pas seulement à la coordination interdépartementale, donc aux processus à l'intérieur de l'administration fédérale, mais aussi à la participation des cantons et au travail du Parlement. Si les discussions sur des adaptations conformes au système dans ce domaine n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements, leur poursuite semble inéluctable à la lumière des problèmes pressants relevés par de nombreuses personnes familières de la politique extérieure.

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
AFOM	Acronyme français pour atouts, faiblesses, opportunités et menaces
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DAE	Direction des affaires européennes (anciennement Bureau de l'intégration)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (jusqu'à fin 2012: Département fédéral de l'économie; DFE)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie (depuis 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche; DEFR)
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DP	Direction politique
fedpol	Office fédéral de la police
IDAG/IDA	Groupe de travail interdépartemental
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
ODM	Office fédéral des migrations
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (depuis le 1 ^{er} janvier 2013: Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, SEFRI)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)

Org	Ordonnance sur l'organisation
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
UE	Union européenne

Bibliographie

Document du DFAE et du DFI intitulé «Politique extérieure suisse en matière de santé»

CdG, 1993, Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales du 6 avril 1993 concernant les inspections et les requêtes en 1992 («La fonction de planification et de coordination en matière de politique étrangère»), FF 1993 II 298

CdG-N, 2002, Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 22 août 2002 «Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur au Département des affaires étrangères», FF 2003 2667

Hirschi, Christian, Uwe Serdült et Thomas Widmer, 1999, «Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung», *Swiss Political Science Review* 5(1): pp. 31–56

Conseil fédéral, 1993, Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, FF 1994 I 150

Conseil fédéral, 2008, Stratégie énergétique de la Suisse; «Rapport sur la politique énergétique extérieure de la Suisse: environnement, défis et stratégie»

Conseil fédéral, 2012a, Rapport du 18 janvier 2012 sur la politique extérieure 2011, FF 2012 2677

Conseil fédéral, 2012b, Rapport du 2 mars 2012 sur les motions et postulats des conseils législatifs 2011. Extrait: Chapitre I (Réponse à la motion 06.3539: «Politique étrangère. Coordination des activités du Conseil fédéral»), FF 2012 3454

Conseil fédéral, 2012c, Stratégie de politique étrangère 2012–2015, Rapport du Conseil fédéral de mars 2012 sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature

Conseil fédéral, non daté, Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation

Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz et Michael Rheinegger, 2005, «Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik: Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik». Zurich/Coire: éditions Rüegger

Liste des interlocuteurs

Adam, Rita	Vice-directrice/chef de la Division II: droit international public, traités internationaux, droit de voisinage, DDIP
Ambühl, Michael	Secrétaire d'Etat/directeur, SFI
Bättig, Benno*	Secrétaire général, DFAE
Bende, Krisztina	Chef de la section Politique commerciale internationale, OFAG
Birchmeier, Daniel	Chef de la section Coopération multilatérale, secteur Coopération et développement économiques, Direction des affaires économiques extérieures, SECO
Bouverat, Jean-Marie	Collaborateur scientifique, secteur Organisations internationales, domaine Affaires internationales, OFAS
Chammartin, Catherine	Chef de la section Questions fiscales spéciales, division Fiscalité, SFI
Cicéron Bühler, Corinne	Chef de la section Droit international public général, Division II: Droit international public, traités internationaux et droit de voisinage, DDIP
Cueni, Stephan	Directeur suppléant/chef de l'unité de direction Affaires internationales, OFAS
Descoedres, Nicolas	Chef du ressort Finance et économie, division Politiques extérieures sectorielles, DP
Diethelm, Robert	Chef Relations Internationales Défense, Etat-major de l'armée
Dubach, Roger	Collaborateur diplomatique au DFAE, section Politiques sectorielles, DP; détaché à l'OFEN
Egler, Hans-Peter	Chef de la section Promotion commerciale, secteur Coopération et développement économiques, Direction des affaires économiques extérieures, SECO
Fässler, Martin	Chef de l'Etat-major de direction, DDC
Gamma, Marco	Chef de la division Stratégie et relations internationales, Division principale Coopération policière internationale, fedpol
Gasser, Peter	Chef de la section Libre circulation des personnes et Relations du travail, Direction du travail, SECO
Gétaz, Henri	Chef du Bureau de l'intégration DFAE/DFE (aujourd'hui Direction des affaires européennes)
Haldimann, Urs	Chef de la section Droit et affaires internationales, OFAC
Kessler, Giancarlo	Chef de la division Politiques extérieures sectorielles, DP
Leitner, Markus	Chef de la division Sécurité humaine, DP

Marchand, Carl	Chef Droit international des conflits armés, Relations internationales de la Défense, Etat-major de l'armée, Défense, DDPS
Marfurt, Anita	Juriste, section Droit pénal international, division Droit pénal, OFJ
Martin, Georges	Secrétaire d'Etat suppléant, Secrétariat d'Etat, DFAE
Maurer, Peter**	Secrétaire d'Etat, Secrétariat d'Etat, DFAE (jusqu'en juillet 2012, aujourd'hui président du CICR)
Mayer, Roland**	Secrétaire suppléant / Chef du domaine d'activité Politique extérieure, Conférence des Gouvernements cantonaux, CdC
Mordasini, Michel	Chef du Domaine de direction Coopération globale, DDC
Moruzzi, Mauro	Chef de la section Relations internationales, SEFRI
Neuenschwander, Daniel	Chef de la section Affaires spatiales, SEFRI
Paravicini, Dominique	Directeur suppléant du Bureau de l'intégration DFAE/DFE (aujourd'hui Direction des affaires européennes)
Peneveyre, Muriel	Chef de la section Santé globale, Affaires internationales, OFSP
Perrez, Franz Xavier	Chef de la division Affaires internationales, OFEV
Rohner, Kurt	Vice-directeur, Immigration et intégration, ODM
Rösli, Bruno	Chef de la section Politique de défense et politique d'armement, Politique de sécurité, Secrétariat général DDPS
Rossier, Yves*	Secrétaire d'Etat, Secrétariat d'Etat, DFAE
Sansonetti, Riccardo	Chef de la section Criminalité financière, division Affaires multilatérales, SFI
Siegwart, Karine	Suppléante du chef de la division Affaires internationales, OFEV (aujourd'hui sous-directrice, OFEV)
Voeffray, François	Chef suppléant, division Politiques extérieures sectorielles, DP
Von Arb, Urs	Vice-directeur, Coopération internationale, ODM
Von Gunten, Jürg	Chef de groupe de service, Opérations internationales Cgfr, Commandement Cgfr, AFD
Wüger, Daniel	Chef suppléant de l'unité Droit européen et protection internationale des droits de l'homme, domaine de direction Droit public, OFJ
Ziegerer, Daniel	Chef de la section Affaires globales, division Affaires internationales, OFEV (aujourd'hui directeur du Bureau du Programme New Dehli, DDC)

* Retour d'information: discussion des premiers résultats

** dans le contexte de la préparation de l'évaluation

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Céline Anderegg, CPA (direction du projet)

Christoph Bättig, CPA (collaboration scientifique)

Quentin Schärer, CPA (collaboration scientifique)

Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Nico van der Heiden, Centre pour la démocratie de l'Université de Zurich

Remerciements

Le CPA remercie de leur confiance les services de la Confédération ayant pris part à l'évaluation. Ses remerciements s'adressent plus spécialement à toutes les personnes qui ont accepté de prendre part aux entretiens et de lui fournir les renseignements souhaités.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: allemand