Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 28 (1988)

Artikel: Réflexions sur le champ des relations extérieures de l'Etat et la complexité du système international

Autor: Freymond, Jean F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172648

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Jean F. Freymond

Réflexions sur le champ des relations extérieures de l'Etat et la complexité du système international[1]

Le système international tend, par palier, à devenir toujours plus complexe, ce qui oblige tous les pays à se spécialiser et à s'intégrer davantage, tout en préservant leur identité. Cette tendance s'accompagne d'une extension constante du champ des relations extérieures des pays qui fait qu'aujourd'hui, il est peu de problèmes d'ordre interne qui n'aient pas une dimension internationale. La Suisse, depuis la création de l'Etat fédéral, a suivi cette évolution, pratiquant tout à la fois une politique extérieure, au sens étroit, introvertie, une diplomatie technique assez dynamique et une politique humanitaire innovatrice. C'est probablement du jeu de ces trois mêmes composantes que résultera la politique extérieure que la Suisse se doit de repenser, en même temps qu'elle doit réexaminer les structures de la conduite de cette politique, à l'heure où le système international exige qu'on s'y intègre davantage.

Das System internationaler Beziehungen wird immer komplexer. Bei gleichzeitiger Spezialisierung und Integration haben dabei die einzelnen Länder zu versuchen, ihre Identität zu bewahren. Mit der Tendenz zur Intensivierung der internationalen Beziehungen bleibt kaum ein Bereich ehemaliger Innenpolitik von der internationalen Dimension unberührt. Seit ihrer Gründung als Bundesstaat hat die Schweiz versucht, diese Entwicklung über drei spezifische Elemente nachzuvollziehen: eine introvertierte Aussenpolitik im engeren Sinn, eine eher dynamische «technische» Diplomatie, und eine innovative humanitäre Politik. Vielleicht ist heute der Moment gekommen, wo sowohl das Zusammenspiel wie das Ergebnis dieser drei Elemente neu überdacht werden sollte.

1 Les pages qui suivent constituent tout d'abord une tentative de rendre intelligible sous la forme d'une hypothèse – d'une esquisse de théorie demandant à être travaillée et vérifiée – certains aspects des temps que nous traversons. Elles doivent beaucoup à des spécialistes dont les champs de recherche se situent hors du cadre des sciences de l'homme.

La Suisse, en tant que pays, constitue un des éléments d'un tout beaucoup plus vaste, le système international. Elle en est un des nombreux sous-systèmes. Elle lui appartient, mais présente tout à la fois des traits particuliers qui en font une entité distincte et lui confère son identité. [2] Elle se singularise par une structure interne qui lui est propre, enfermée dans des limites et que caractérise un ensemble de relations entre un certain nombre d'éléments qui la composent. Cette structure est en général stable, quoique cette stabilité n'ait rien d'immuable.

Le système international, quant à lui, ne se limite pas aux seuls aspects politique, militaire ou économique. Il doit être envisagé dans toutes les dimensions de la problématique mondiale au sens donné à ce concept par le Club de Rome, qu'on peut définir comme *le Problème* posé par la somme de problèmes particuliers, mais interdépendants les uns des autres. Ce qu'Aurelio Peccei décrivait en ces termes: «Il y a . . . dans le monde un pêle-mêle affreux de problèmes dont nous ne réussissons pas à saisir les racines et les ramifications, et dans lequel l'humanité se débat en vain. Ce sont des problèmes de toutes sortes – prolifération incontrôlée de la population, fossés et divisions entre peuple et peuple, injustice sociale, faim et malnutrition, pauvreté, chômage, manie de croissance, inflation, crise de l'économie, crise de l'énergie, crise de la démocratie, troubles monétaires, protectionnisme, analphabétisme, éducation anachronique, révolte de la jeunesse, aliénation, gigantisme et décadence des villes, délinquance, zones rurales en abandon, drogue, course aux armements, violence civile, droits humains piétinés, mépris de la loi, folie nucléaire, sclérose des institutions, corruption politique, bureaucratisation, militarisation, destruction de la Nature, dégradation de l'environnement, déclin des valeurs morales, pertes de la foi, sentiment d'instabilité, etc. Chacun de ces problèmes a sa dynamique de changement, et tous interagissent continuellement, les uns avec les autres.» [3] Tous ont une dimension internationale.

2 L'identité et les mécanismes propres à assurer sa préservation et à prévenir l'uniformisation générale constituent une des dimensions majeures de l'organisation du vivant qui paraît, à quelque niveau qu'on l'analyse, caractérisé par cette tension entre forces qui tendent à la symbiose et processus de défense du «soi». La complexité croissante du vivant oblige à la mise en commun des ressources, à la création de masses critiques, à la spécialisation, à la communication et à la collaboration. Elle n'a pas pour corollaire la disparition de l'individualité, mais l'aménagement de son statut et de sa structure. Ainsi que l'observent fort justement Ilya Prigogine et Isabelle Stengers «chacun tire son identité de ses relations avec les autres». Aussi longtemps que l'autre existe, l'identité de saurait se fondre en un tout qui l'absorberait. Ilya Prigogine et Isabelle Stengers, *La Nouvelle Alliance.* Métamorphose de la science. Paris, Gallimard, 1979, pp. 112. *Cf.* aussi à ce sujet les observations de Lewis Thomas, *The Lives of a cell.* Notes of a biology watcher. New York, Penguin Book, 1978.
Sur «l'autre», «l'étranger», *cf.* J.-B. Duroselle, *Tout empire périra.* Une vision théorique des relations internationales, Paris, publications de la Sorbonne, 1981, pp. 36–45.
Sur l'identité culturelle qui constitue un des aspects de l'identité d'un pays, *cf.* Jean F. Freymond, «Rencontre de cultures et relations internationales», *Relations Internationales,* no. 24, hiver 1980, pp. 401–413.

3 Aurelio Peccei, *100 pages pour l'avenir.* Réflexions du Président du Club de Rome. Paris, Economica, 1981, pp. 60–61.
Cf. également, *The State of the Planet.* Edité par Alexander King, Oxford, Pergamon, 1980, pp. 19–25.

Le système international et les autres sous-systèmes qui en sont les composantes sont extérieurs au pays. Ils forment le milieu dans lequel il évolue. De la nature et de l'évolution de ce milieu dépend en partie sa propre évolution. De sa capacité de s'adapter à l'évolution du milieu pourrait dépendre sa survie. Car tous les éléments du système que constitue la planète ne sont pas isolés et coupés des autres. Entre eux, il y a corrélation, en ce sens qu'ils sont ouverts, en interaction constante les uns avec les autres, en d'autres termes en situation d'échanges, d'accommodations et de communications. Il y a entre eux flux d'informations, de matières et d'énergie dont ils se nourissent. Ils sont tous au bénéfice d'apports extérieurs qui sont autant de sources potentielles de transformation de chacun. Les effets de ces apports sont fonction de leur nature et de leur intensité. Ils dépendent également de la structure interne de l'ensemble – en l'occurence, le pays – et de la manière dont elle va absorber ces apports. Concurremment avec les apports extérieurs, pour paraphraser Albert Jacquard, le pays «lui-même fait partie des «causes» de son propre cheminement», [4] un cheminement le long duquel il est en quelque sorte tiraillé entre la défense de son identité et l'exigence du système international quant à la nature et au degré de son intégration à ce système. En d'autres termes, son évolution est tout à la fois tributaire du jeu des éléments internes qui le composent et des influences extérieures que le milieu exerce.

Que ces apports extérieurs sous forme de flux soient à la mesure de la capacité d'absorption de la structure interne, ils entraîneront des changements sur le plan intérieur du pays, mais sans que la structure elle-même en soit affectée. Que ces apports extérieurs soient majeurs, c'est à dire dépassent la capacité d'absorption de la structure, il en résulte que la structure elle-même est mise en cause. En d'autres termes, pour reprendre l'analyse de Rolando Garcia, le système devient instable du fait du type de fluctuations auquel il est soumis, ces fluctuations ayant libéré l'instabilité du système. [5]

Une entité, telle la Suisse, s'insère ainsi dans un vaste système avec lequel elle entretient des relations extérieures, [6] par quoi il faut entendre non pas la politique étrangère de l'Etat ou ses relations extérieures, mais les relations extérieures du pays tout entier. Ces relations incluent les relations inter-étatiques et les relations transnationales, faits d'acteurs non-gouvernementaux, compagnies transnationales, églises, syndicats, sociétés scientifiques, partis, personnes, etc.

4 Albert Jacquard, *L'héritage de la liberté.* De l'animalité à l'humanitude. Paris, Ed. du Seuil, 1986, p. 69.

5 *Cf.* l'excellente étude de Rolando Garcia, *«Système alimentaire et société»: un défi conceptuel et méthodologique.* Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1985, p. 33. Le concept développé ici doit beaucoup aux travaux de Rolando Garcia qui un des tous premiers a cherché à appliquer au domaine des sciences sociales la théorie des structures dissipatives, s'inspirant à cet effet des recherches d'Ilya Prigogine et de la théorie de la thermodynamique des systèmes ouverts.

6 *Cf.* la définition que donne J.-B. Duroselle des relations internationales qui seraient «l'ensemble des événements où l'une des parties – individuelles ou collectives – est ‹étrangères› à l'autre partie». Duroselle, *Tout empire périra,* p. 42.

qui entretiennent des rapports transfrontières directs, indépendamment des Etats. [7]

Les relations transnationales constituent une large part des relations extérieures d'un pays. Il en a depuis longtemps été ainsi. Le prince et le marchand ont, de tout temps, porté l'essentiel du fardeau des relations extérieures. Relations intergouvernementales et relations transnationales ont ainsi le plus souvent vogué de concert. Le prince - et à son service le diplomate et le soldat - à quelques exceptions près, un Colbert par exemple, traitait avant tout de frontières et de territoires, de paix et de guerre. Son champ était tout d'abord d'ordre politique et militaire, voire juridique. Accessoirement, il était économique. Il n'a longtemps pour ainsi dire jamais été technique. Le marchand quant à lui se concentrait sur les relations économiques.

Les relations extérieures de l'Etat n'ont été et ne sont ainsi qu'une des parties d'une somme de rapports entretenus avec le monde extérieur par une multitude d'acteurs qui ne sauraient cependant être placés sur un pied d'égalité. Que le système bancaire ou l'ensemble des compagnies petites, moyennes et grandes et leurs représentants - pour ne prendre qu'un exemple - jouent sectoriellement en matière de finance ou de commerce extérieur un rôle de poids, il n'en reste pas moins que seul l'Etat, en principe, a la vision d'ensemble, c'est à dire la possibilité d'embrasser de façon coordonnée tous les champs de ces relations. Seul il a les compétences de déterminer le cadre dans lequel devrait s'inscrire les relations extérieures du pays. Seul il a le pouvoir de coercition. Encore faut-il qu'il conduise ses relations extérieures de fa8on cohérente en s'inspirant d'un réel dessein et d'une vision d'ensemble qui, pour la Suisse par exemple, ne sauraient se borner à ces seuls grands principes directeurs que sont la neutralité, l'universalité, la solidarité et la disponibilité.

Les relations extérieures du pays s'étendent sur un vaste champ. Ce champ n'est pas immuable. Au fil du temps, et plus particulièrement ces dernières décennies, il a eu et il a toujours tendance à s'élargir et à embrasser toujours plus de domaines au point que de nos jours, il n'est plus guère de problèmes d'ordre internes qu'un pays et ses autorités doivent résoudre qui n'aient pas une dimension extérieure. Plus encore, cette dimension extérieure est telle que dans beaucoup de cas elle finit par rendre bien étroite, voire illusoire la marge de manoeuvre de tous les pays, quelle que soit leur puissance, et de leurs dirigeants.

Toute relation extérieure prend donc place dans le contexte que constitue le système international par rapport auquel se définit et se singularise le pays. Ce contexte est en constante évolution, une évolution fondamentalement irréversible qui, envisagée dans la longue durée paraît procéder non pas de façon linéaire, mais de manière discontinue, par palier, obéissant en cela aux mécanismes caractéristiques de l'évolution du vivant, à quelque niveau qu'on la considère, que sont la propension à la complexification, à l'adaptation et à l'intégra-

7 *Cf.* l'ouvrage classique *Transnational Relations and World Politics.* Edited by Robert O. Keohane and Joseph S. Nye. Cambridge, Harvard University Press, 2ème édition, 1973.

tion, et au hasard.[8] A chaque palier correspond une structure donnée du système, stable, d'un certain niveau de complexité. Le passage à chaque nouveau palier s'accompagne de la mise en place d'une structure nouvelle, d'un niveau accru de complexité. Dans cette perspective, les «ordres» de 1815, 1919 et 1945 apparaissent comme autant de paliers du système international.

Un seuil sépare ces paliers. Il se caractérise par la déstabilisation, puis la disparition des structures anciennes et la mise en place de nouvelles. L'histoire est jalonnée de tels seuils qui marquent la fin des grandes époques et la naissance de celle qui les suit. Ils se situent, pour n'en citer que quelques-uns, à la fin de l'Ancien Régime, dans le sillage de 1848, au tournant de la Première et de la Seconde guerre mondiale et dans les années qui paraissent avoir mis fin à l'ordre du second après-guerre.

Ces seuils ont la forme de sauts brusques, mais ils n'ont rien de soudain. Ils se franchissent dans toutes les difficultés de la dégénérescence et la douleur de l'enfantement, en une transition laborieuse pouvant s'étendre sur des années et probablement, quand on cherche à les saisir dans tous leurs tenants et aboutissants, sur des décennies. Car ils ont des origines très diverses dont certaines plongent plus profondément dans le passé que d'autres. Il en est ainsi des fondements intellectuels et plus généralement culturels dont les effets lointains contribuent à précipiter la déstabilisation des structures anciennes et constituent une des bases des nouvelles. 1789 ne se trouve-t-il pas en germe dans le XVIIIème siècle presque tout entier? La liberté n'a pas été inventée en un seul jour. Elle résulte d'une aspiration de plusieurs décennies. Le déclin de l'Autriche-Hongrie en tant que puissance politique, n'est-il pas accompagné d'une explosion culturelle dont se ressentira tout le XXème siècle?[9] De même aux Etats-Unis, bien avant que n'apparaissent les signes visibles de la fin de la *Pax americana* et de la suprématie économique, c'est dans la décennie qui suit 1947, comme l'écrit Carl E. Schorske, que l'optimisme de l'intelligentsia cède progressivement la place à une vision pessimiste de l'évolution et des choses.[10]

8 La littérature sur lesquelles ces dernières observations et celles qui suivent reposent est abondante. On se référera en plus des ouvrages déjà cités à Ilya Prigogine et Isabelle Stengers, *Entre le temps et l'éternité.* Paris, Fayard, 1988; Hubert Reeves, *L'heure de s'enivrer.* L'univers a-t-il un sens? Paris, Ed. du Seuil, 1986. Ces deux ouvrages sont récents. Ils font le point sur la base de l'état de recherches qui progressent souvent à grande rapidité. Parmi les autres ouvrages, *cf.* un classique, Jacques Monod, *Le hasard et la nécessité.* Essai sur la philosophie naturelle de la biologie moderne. Paris, Ed. du Seuil, 1970; François Jacob, *La logique du vivant.* Une histoire de l'hérédité. Paris, Gallimard, 1970; François Jacob, *Le jeu des possibles.* Essai sur la diversité du vivant. Paris, Fayard, 1981; Jacques Rufié, *De la biologie à la culture.* Paris, Flammarion, 1983; René Thom, *Paraboles et catastrophes.* Entretien sur les mathématiques, la science et la philosophie. Paris, Flammarion, 1983; Henri Atlan, *Entre le cristal et la fumée.* Essai sur l'organisation du vivant. Paris, Ed. du Seuil, 1979.

9 *Cf.* à ce sujet, *Vienne 1880–1938.* L'apocalypse joyeuse. Ed. par Jean Clair. Paris, Editions du Centre Pompidou, 1986.
Carl E. Schorske, *Fin de Siècle Vienna.* Politics and Culture, New York, Vintage Book, 1981.

10 *Ibid,* pp. XXIII–XXIV.

A chaque grand tournant, on ne saurait ainsi parler d'un seul seuil, mais d'un ensemble de seuils dont certains se passent successivement et d'autres de concert.

Le système international tout entier passe par des paliers. Mais c'est en fait quelques-uns des sous-systèmes nationaux qui donnent le ton. Plus précisément les quelques rares sous-systèmes dominants qui ont nom France à la fin du XVIIIème siècle, Autriche-Hongrie à la fin du XIXème siècle, Grande Bretagne dans l'entre deux guerre ou Etats-Unis tout récemment, pour ne citer que ces exemples; en d'autres termes des sous-systèmes dont l'influence sur le système international est déterminant. La déstabilisation de ces sous-systèmes induit celle du système international et la restructuration qui en est consécutive.

La période que nous vivons apparaît comme une de ces époques charnières. Elle est, pour reprendre une expression de Yehezkel Dror, une période de «surchangement», c'est-à-dire marquée par un changement des modalités de changement. [11] Elle peut être décrite comme une phase de transition entre un état relativement stable et d'un certain niveau de complexité du système international, le système de 1945, et un état distinct, stable à nouveau, d'un niveau plus élevé de complexité. Le système international, après avoir connu sous l'ascendant des Etats-Unis une phase de stabilité de la fin de la Seconde guerre mondiale jusque vers la fin des années 1960, paraît depuis lors en être sorti. Entre 1968 et 1973, pour fixer provisoirement les choses dans le temps, il est devenu progressivement instable au point qu'une série d'événements isolés, ce que Prigogine appelle une «fluctuation instabilisante», l'ont finalement déstabilisée. Ce système en déséquilibre évoluerait à l'heure actuelle vers un nouvel état de stabilité, passant de bifurcation en bifurcation, c'est-à-dire par des séries de points critiques à partir desquels un nouvel état devient possible. [12] Il emprunterait un chemin, vivrait une histoire au cours de laquelle à chaque bifurcation, le hasard des fluctuations le ferait basculer dans un sens ou dans un autre. Il y balancerait «sans le savoir entre deux futurs». [13] La confusion et le désordre des temps contemporains seraient le reflet du côté aléatoire de ce cheminement en situation instable.

C'est donc une des constantes du vivant que de devenir toujours plus complexe, en ce sens que les systèmes tendent à rassembler toujours plus d'éléments constitutifs dont l'agencement prend une forme nouvelle à chaque fois qu'on s'élève dans l'échelle de la complexité. Au fur et à mesure de cette évolution, chaque élément constitutif ne perd pas sa spécificité. Il s'adapte et se spécialise de façon à pouvoir s'intégrer à «sa» place dans la structure nouvelle et jouer le rôle qu'on en attend. Cette intégration ne va pas de soi. La spécialisation impose la coordination du tout, dont une des conditions premières est la communication entre les éléments constitutifs. C'est de la communication que

11 Yehezkel Dror, *Policy Making Under Adversity.* New Brunswick, Transactions Books, 1986, p. 36.

12 I. Prigogine, *La Nouvelle Alliance,* p. 167.

13 Paul Guimard, *L'ironie du sort.* Paris, Denoel, 1961, p. 202.

dépend la cohérence du système et sa stabilité. Pour Prigogine, «la rapidité de communication déterminerait la complexité maximale que peut atteindre l'organisation d'un système sans devenir trop instable». [14] La complexification du système international se manifeste de nos jours en particulier par la multiplication et la diversification des interactions entre un nombre d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux toujours plus nombreux. Cette tendance devrait avoir pour corollaire que la communication entre tous les points du système et la diffusion de l'information devrait tendre à être toujours plus rapide et dense. Ce qui est loin d'être le cas. Le besoin en communication rapide existe du fait de la complexification. Il ne peut cependant être que partiellement satisfait en raison de l'inadéquation des structures des gouvernements, des administrations publiques et des organisations internationales ainsi que des déficiences de leurs fonctionnements.

Alors qu'émerge un système international toujours plus global et plus intégré dans lequel l'interdépendance entre les pays quels qu'ils soient est toujours plus étroite, les structures des Etats et des organisations internationales qui en sont les émanations restent celles conçues pour répondre aux exigences de systèmes moins complexes et moins intégrés. Cela saurait-il durer à l'heure où les réseaux dans lesquels les pays sont pris comme dans une toile d'araignée deviennent toujours plus serrés et contraignants, l'autonomie et la marge de manoeuvre de chacun de ces pays toujours plus réduite et l'interface entre système interne et système international toujours plus marqué? [15]

C'est dans la perspective de cet essai de conceptualisation que le champ des relations extérieures de la Confédération suisse envisagée en tant qu'Etat, et son extension depuis plus d'un siècle, sont analysés ici en un survol rapide.

A la création de l'Etat fédéral en 1848, le champ de ses relations extérieures est limité. Berne assume avant tout la responsabilité de la politique étrangère *stricto sensu.* Les problèmes auxquels elle est confrontée sont d'ordre politique. Ils ont nom affaire de Neuchâtel et question de Savoie. Ils touchent aux réfugiés et à la politique d'asile. Ils portent accessoirement sur le commerce extérieur, délégué longtemps pour l'essentiel à l'industrie d'exportation. Cette politique étrangère paraît parfois empreinte de hardiesse. C'est le cas lorsqu'il s'agit, pour l'Etat naissant, de s'affirmer et de défendre son identité. Mais en général, c'est bien davantage la réserve qui en est la caractéristique majeure. Des décennies durant, cette politique étrangère au sens étroit ne va guère changer, ni de nature, ni d'objet. Elle est marquée au sceau de la prudence d'un pays davantage tourné sur lui-même que vers les vastes horizons qui s'étendent au-delà de ses frontières. Une manière comme une autre de marquer son identité.

14 I. Prigogine, *La Nouvelle Alliance,* p. 179; *cf.* également Reeves, *L'heure de s'enivrer,* pp. 64 et ss.; Rufié, *De la biologie à la culture,* vol. 2, pp. 200-201.

15 Sur le concept de réseau, *cf.* Albert Bressand et Catherine Distler, *Le prochain monde.* Réseaupolis. Paris, Ed. du Seuil, 1985.

Mais dans le même temps, pour ainsi dire dès 1848, les relations extérieures de l'Etat fédéral s'étendent. Une diplomatie technique s'ébauche. Dès le milieu du XIXème siècle, le développement du commerce international et le progrès technologique obligent la société internationale à coopérer davantage dans des domaines où, auparavant, aucun besoin ne se faisait sentir, ainsi en matière de transports, de communications et de santé; coopération bilatérale certes, mais qui très rapidement va devenir multilatérale. La Suisse participe d'emblée à cette évolution. En juillet 1851, elle prend part à la Conférence sanitaire internationale de Paris. En même temps que se met en place à grande vitesse le réseau télégraphique national, elle signe avec les Etats limitrophes les premières conventions télégraphiques bilatérales [16]. En 1854, elle suggère, sans succès, la tenue d'une Conférence télégraphique européenne. Cette initiative, quelque peu prématurée, est un signe de l'évolution qui prend naissance et qui se traduit par la mise en place de l'Union monétaire latine dès 1865 et par la création des premières organisations internationales modernes, [17] les union administratives: l'Union télégraphique universelle en 1865, l'Union postale universelle en 1874, le Bureau international des poids et mesures en 1875, les Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle, en 1883 et 1886 et l'Office central des transports internationaux par chemins de fer en 1890. La Suisse, dans ce processus, joue un rôle moteur qui contraste avec la retenue dont elle fait preuve par ailleurs. Que le siège de beaucoup de ces unions soit sur sol helvétique en est une preuve.

Plusieurs raisons concourent à cette évolution. La situation géographique du pays, plaque tournante au coeur du continent, un territoire exigu, tourmenté, sans ressources naturelles, l'incapacité de faire vivre sa population, obligent à entretenir des relations avec le monde extérieur, l'Europe et l'outre-mer. Le réseau étendu de consulats et de vice-consulats à travers le monde, 107 à la veille de 1914 en témoigne. La Suisse achète et vend. Le Suisse émigre. Transports et communications, harmonisation monétaire sont des instruments indispensables pour un pays ouvert au monde. La Confédération s'attelle en cette seconde moitié du XIXème siècle, par intérêt et par obligation, à construire ce réseau de communications rapides dont a besoin le système international de l'époque pour être stable, [18] en d'autres termes à créer ce tissu de liens vitaux pour son existence et son développement.

Le champ des relations extérieures de la Confédération ne se limite cependant pas à une politique extérieure *stricto sensu,* empreinte de prudence et à une diplomatie technique dynamique. Elle comporte un troisième volet, la politi-

16 *Cf.* Verdiana Grossi, «Technologie et diplomatie suisses au XIXème siècle: le cas des télégraphes», *Relations Internationales,* no. 39, automne 1984, pp. 287–307.

17 Si on excepte la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin créée en 1815 au Congrès de Vienne et le Conseil supérieur de santé, établi en 1838. *Cf.* sur le développement des organisation internationales, Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence.* International Organisations and the Global Political System. New York, Knopf, 1979.

18 Jean F. Freymond, «La politique extérieure multilatérale de la Suisse: aspects structurels», *Relations Internationales,* no. 32, hiver 1982, pp. 463–477.

que humanitaire au sens large. Cette politique humanitaire de la Suisse est active. Elle s'exprime, par exemple, dans une étroite collaboration avec le Comité International de Secours aux Militaires Blessés, à la codification du droit humanitaire, ou encore par des initiatives diverses en faveur d'une règlementation internationale du travail [19]. Elle se fonde sur la conscience, certes encore diffuse au cours de la seconde moitié du XIXème siècle, que la Suisse est appelée à jouer un rôle à part au sein de la communauté des nations [20].

Une politique extérieure, au sens étroit, limitée, empreinte d'une grande retenue, sans audace, dont la fonction essentielle paraît être de préserver l'identité, au demeurant fragile du pays; une diplomatie technique dont le but est avant tout de permettre l'intégration du pays en tant qu'entité viable au sein d'un système européen et planétaire toujours plus interdépendant et complexe; une politique «humanitaire» ou de solidarité, innovatrice, entreprenante, visionnaire parfois, fruit aux yeux de certains d'une «mission» impartie à la Suisse, par laquelle elle se singularise et qui lui confère une des dimensions de son identité. Tels apparaissent, pour ainsi dire dès la création de l'Etat fédéral, les trois grandes composantes, assez inégales en poids il est vrai, des relations extérieures de l'Etat. C'est du jeu de ces composantes que résulte jusqu'à nos jours le contour de ces relations.

La Première guerre mondiale et surtout la réorganisation du système international qui la suit marque une étape. Cette réorganisation est d'abord politique. Elle s'inspire d'une vision d'un monde nouveau et d'une aspiration à un ordre plus juste que la guerre entre les peuples ne viendrait pas troubler. Cette volonté de changement cadre bien avec ce sens d'une mission internationale que la Suisse aurait à remplir. Il n'est de ce fait pas étonnant que beaucoup des travaux qui, en Suisse, vont avoir pour objet d'élaborer pour l'après-guerre la politique étrangère de la Suisse, soient marqués au sceau de cette inspiration à «être un messager de concorde entre tous les peuples», pour reprendre les mots de Félix Calonder, Président de la Confédération, le 6 juin 1918 [21]. C'est à cette aspiration que Guiseppe Motta fera écho dans maints discours dans les années qui suivent et c'est elle que la Confédération, sous sa direction, cherchera souvent, dans un premier temps en tout cas, à traduire en réalité dans sa politique au sein de la Société des Nations (SDN) [22]. La politique de «solidarité» cesse ainsi de

19 Ces initiatives en faveur d'une règlementation internationale du travail relèvent, il faut l'admettre, tout autant de la diplomatie technique que d'une politique «humanitaire». On consultera à cet égard la note circulaire adressée par le Conseil fédéral à un certain nombre d'Etats européens le 15. 5. 1889. *Documents diplomatiques suisses.* Vol. 3, pp. 871 et ss.

20 On lira à ce sujet l'ouvrage de Daniel Frei, *Neutralität - Ideal oder Kalkül?* Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz. Frauenfeld, Verlag Huber, 1967.

21 «Discours de M. Calonder, Conseiller fédéral, sur le problème de la Société des Nations (du 6. 6. 1918)», *La question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations.* Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4. 8. 1919. Berne, 1919, p. 167.

22 A ce sujet, *cf.* William E. Rappard, *La politique de la Suisse dans la Société des Nations 1920–1925.* Un premier bilan. Genève, Ed. Forum, 1925. Voir aussi, Antoine Fleury «La politique étrangère de la Suisse et la ‹nouvelle diplomatie›. *Un siècle de politique extérieure de la Suisse à la lumière des Documents diplomatiques suisses».* Bâle, Schwabe AG, 1985, pp. 54–75.

se confiner dans l'humanitaire. Elle procède d'une vision beaucoup large et finit par pénétrer en partie la politique extérieure au sens étroit qui gagne quelque peu en dynamisme et en ouverture.

Au cours de ces années qui voient la mise en place d'un nouveau système international politique, la dimension «technique» de ce système paraît passer au second plan. La préoccupation première des Etats est certes d'assurer collectivement leur sécurité. Mais quatre ans de conflits ont mis à mal le fonctionnement de la coopération internationale et ses mécanismes. Plus encore, la guerre n'a fait que souligner l'interdépendance croissante des pays sur le plan économique et financier tout particulièrement, et le rôle clé que les Etats sont appelés à jouer dans la gestion de cette interdépendance. Aussi les Etats ne s'attellent-ils pas seulement à structurer la société internationale en vue du maintien de la paix. Ils en poursuivent l'organisation et l'intégration sur le plan «technique»; en matière sociale par le biais de l'Organisation Internationale du Travail, créée en 1919; ou encore dans le domaine de la santé publique, de la coopération intellectuelle ou des communications.

Les autorités suisses tendent dans un premier temps à observer une grande réserve à l'égard de cette nouvelle étape de la coopération technique entre Etats. Cette attitude contraste singulièrement avec la politique suivie en la matière au XIXème siécle. Elle paraît aussi contredire le soutien de la Suisse à la SDN en tant qu'institution de sécurité collective. Cette retenue surprend. Elle paraît procéder davantage du souci d'éviter que la SDN ne se disperse que d'un retournement de politique. Il faut souligner néanmoins que l'idée d'une «administration internationale» n'a pas encore fait son chemin. Preuve en est la remarque que fait à ce propos Max Huber en été 1918. [23]

Cette réserve cependant s'atténue au fil des années et la Suisse finit par s'associer à la très grande majorité des activités dites techniques qui se développent dans le sillage de la SDN ou en marge de celle-ci. A la différence de ce qu'on constate au XIXème siècle néanmoins, Berne agit avec une grande circonspection, d'autant plus grande lorsqu'il s'agit de prendre des engagements aux termes desquels la liberté nationale en est limitée. Comme l'écrit William Rappard dressant en 1925 un premier bilan de la politique de la Suisse dans la SDN: «notre pays n'a pas la collaboration facile en matière internationale.» Et il poursuit dans un essai d'explications qui reste de nos jours des plus pertinent. «C'est que toute sa politique extérieure est dominée par deux tendances contraires, dont l'une est favorable à l'isolement national et l'autre à la solidarité humaine. La première est évidemment le fruit d'une longue tradition historique faite d'abord de luttes pour la conquête de l'indépendance puis de neutralité pour sa conservation. C'est la manifestation de la méfiance instinctive d'un petit peuple entouré de grands voisins, d'une nation consciente de ses diversités et jalouse par-

23 «Problèmes relatifs à la Société des Nations. Rapport rédigé par Max Huber, Conseiller juridique du Département politique suisse.» *La question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations,* pp. 184.

dessus tout de sa souveraineté. L'autre tendance est le résultat d'une conception plus sociale d'après laquelle la mission de la Suisse est de réconcilier, d'unir et de collaborer . . . De ces deux tendances, la première est tournée vers le passé, la seconde regarde vers l'avenir.» Et Rappard de conclure: «C'est dire que la seconde, fort utilement modérée, assagie, disciplinée par la première, devra néanmoins peu à peu triompher d'elle. Car le mouvement irrésistible qui a poussé les nations à se constituer en sociétés, entraînera infailliblement la Suisse à prendre elle aussi de mieux en mieux, conscience de la solidarité internationale.» [24] En d'autres termes, la Suisse est une fois encore tiraillée entre sa volonté de défendre son identité et la pression qui l'inscite à s'intégrer davantage à la communauté internationale.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le système international franchit un nouveau palier. L'intégration en est plus poussée. Les Etats cherchent à nouveau à se donner collectivement des moyens de prévenir les conflits. Mais plus encore, beaucoup plus systématiquement qu'en 1919, tout en assurant la pérennité des organismes internationaux techniques existants, ils en créent de nouveaux, consolidant en se faisant l'oeuvre de la SDN. Les organisations de Bretton Woods, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'UNESCO, la FAO ou encore l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour ne citer que celles là, sont autant de manifestations de la volonté d'étendre le champ des attributions du système international.

Les autorités fédérales abordent le second après-guerre dans une autre situation et dans un autre état d'esprit qu'en 1918. Elles ne se font guère d'illusions sur la possibilité de la Suisse d'adhérer à l'Organisation des Nations Unies naissante. Elles pensent qu'elle ne saurait se faire qu'au prix de l'abandon du statut de neutralité perpétuelle dont il faut souligner à quel point il constitue alors aux yeux du Conseil fédéral, et plus particulièrement du Conseiller fédéral Max Petitpierre et des personalités qui le conseillent la pierre angulaire de la politique extérieure. «Depuis des siècles, dira en 1945 William Rappard, c'est notre neutralité qui a assuré notre union.» Elle est pour nous une «nécessité nationale». [25] Il n'est plus question par ailleurs d'une Suisse ayant à assumer une mission historique au sein de la société internationale. Le Conseil fédéral se veut certes solidaire de l'Entreprise de San Francisco. Il tient à s'y associer, mais il fixe des limites au prix qu'il entend payer. La Suisse n'adhérera donc pas aux Nations Unies. En ce faisant, c'est son identité et sa neutralité perpétuelle considérées comme «une des conditions fondamentales de notre existence nationale» [26] qu'elle défend. Une fois de plus, les autorités fédérales ont penché pour une politique étrangère au sens étroit toute empreinte de prudence dont elles

24 Rappard, *La politique de la Suisse,* pp. 88–89.

25 *Compte-rendu des séances de la Commission consultative suisse pour l'examen de la Charte des Nations Unies* tenues les 14. et 15. 11. 1945, p. 128 (miméographié).

26 Max Petitpierre, «Discours prononcé au 3ème Congrès féminin suisse le 22. 9. 1946», dans Max Petitpierre, *16 ans de neutralité active.* Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961). Neuchâtel, La Baconnière, 1980, p. 203.

pensent qu'elle est nécessaire au maintien de l'indépendance politique et morale du pays.

Le Conseil fédéral a conscience qu'en gardant ses distances à l'égard des Nations Unies, la Suisse risque l'isolement alors même qu'il lui faut se réinsérer dans la vie internationale. Aussi, ayant marqué les limites qu'il ne saurait franchir, il dit vouloir s'associer à l'oeuvre des Nations Unies et «collaborer partout où une collaboration est possible» [27] en adhérant aux différentes organisations techniques ou humanitaires qui se créent sous son égide. Cette décision ne paraît qu'en partie être fonction d'un intérêt immédiat qu'il y aurait pour la Confédération à participer aux travaux des organisations internationales. Elle relève davantage de la volonté de marquer sa solidarité avec une communauté internationale en train de s'organiser. Berne saisit que la vie internationale ne se limite pas à des conflits et aux efforts entrepris pour les résoudre, mais qu'elle s'étend à d'autres domaines. [28]

Ce qui paraît n'être avant tout à l'origine qu'une marque de solidarité, devient pour la Suisse, au fil des années, une nécessité. La société internationale se saisit des domaines techniques les uns après les autres. Elle promeut la coopération. Elle se préoccupe de coordination dont la responsabilité incombe à des organisations internationales et à leur secrétariat. C'est sous les auspices de ces mêmes organisations et par la voie multilatérale que le plus souvent les grandes questions internationales se débattent, se négocient et parfois se résolvent. Les problèmes sont devenus à tel point complexes, leurs imbrications si marquées et l'interdépendance des Etats si prononcée que la recherche de solutions multilatérales en est une conséquence logique. Cette tendance paraît encore s'accélérer au début des années 1970 dont on a vu que tout laissait croire que d'elles datait le franchissement d'un nouveau seuil. C'est alors que les questions d'environnement, d'énergie et de ressources, de recherche de pointe en science et en technologie passent soudainement au premier plan des préoccupations de la société internationale.

Economie, commerce, questions financières et monétaires, problèmes fiscaux, transports et communications, travail et santé, politique des consommateurs, culture, éducation, science et technologie, recherche, énergie, agriculture, environnement, protection de l'enfance et des réfugiés, défense des droits de l'homme, immigrations et politique d'asile. Rares sont les domaines dont la société internationale ne se soit pas saisi. Tous ou presque tous les problèmes des sociétés nationales ont fini par acquérir une dimension internationale. Presque tout ce dont traitent les administrations publiques nationales s'incrit dans un cadre international, global ou régional plus ou moins contraignant. Cette tendance ne peut que se poursuivre. Les contraintes extérieures vont croissant. Le nombre de problèmes pouvant être résolus par des Etats agissant en toute indépendance tend à se restreindre tel une peau de chagrin. Ces problèmes font l'ob-

27 *Ibidem,* p. 204.

28 *Cf.* Max Petitpierre, «Politique étrangère», *La Suisse depuis 1945,* Berne, Francke Verlag, 1971, p. 157.

jet de recherches au sein des secrétariats des organisations internationales, puis de consultations et de négociations entre représentants des Etats. La très grande complexité de beaucoup de ces problèmes oblige tout d'abord à un effort de réflexion et de conceptualisation qui prend place toujours plus au niveau international et dont les résultats finissent par influencer sensiblement les politiques nationales. Il en est ainsi, par exemple, dans le domaine du commerce international des services qui concerne les banques, les assurances, les transports, le tourisme etc., volets majeurs de l'économie de la Suisse. Jusqu'ici, une part importante de la conceptualisation s'est faite au niveau international et au niveau national dans quelques rares capitales au nombre desquelles Berne ne figure pas. Par ailleurs, le choix de la solution appropriée tend à se faire au niveau international et à s'appliquer à tous les Etats qu'ils aient ou non pris part activement au processus de décision, c'est à dire à la négociation de cette décision. D'une façon générale, on peut dire que le système international tend à acquérir une dynamique propre dont les prolongements sont toujours plus marqués sur le plan national et auquel il est difficile, voire exclu de se soustraire. Ceci vaut en particulier en matière de science et de technologie, d'environnement et d'énergie, de ressources, de finance et de commerce international, domaines où la marge de manoeuvre d'un pays comme la Suisse est singulièrement étroite et où la coopération internationale est inévitable. Dans le domaine de l'environnement, pour ne prendre que se seul exemple, l'équilibre écologique de la planète dépend probablement avant tout d'un effort collectif radical de la communauté internationale, en d'autres termes de la multiplication de ces interactions et de ces réseaux de communications rapides qu'exige le système international complexe de notre temps.

Cette évolution n'a pas épargné la Suisse qui en a été parfois même l'artisan. Au cours de ces dernières décennies, la Confédération a étendu progressivement le champ de ses relations extérieures à tous les domaines relevant de la diplomatie technique. Simultanément, elle n'a pas cessé de marquer et de manifester sa solidarité et sa disponibilité. [29] Tout en continuant de suivre, par ailleurs, une politique étrangère *stricto sensu* dont la politique de neutralité quelle que soit l'interprétation plus ou moins extensive qu'on en fait, constitue l'épine dorsale. Une politique qui, de ce fait, continue d'être mesurée, quelque peu distante des choses de ce monde, même si ces dernières années dans le cadre du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), cette politique étrangère *stricto sensu* a gagné quelque peu en audace.

Le champ des relations extérieures de l'Etat et son élargissement n'ont pas été envisagés ici dans une perspective géographique. L'Europe occidentale, l'Europe tout entière dans le cadre de la CSCE, de la Commission économique pour l'Europe (CEE), ou encore de l'Organisation économique de coopération et de développement (OECD), le monde enfin constituent les espaces géopolitiques

29 Sur un aspect essentiel de cette dimension de la politique extérieure, *cf.* Raymond R. Probst, *«Good Offices» in International Relations in the Light of Swiss Practice and Experience.* Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987.

partenaires avec lesquels la Suisse entretient des relations portant sur des questions en nombre croissant et relevant de tout. La nature de ces partenaires, leur situation géographique, l'importance et l'intensité des relations que la Suisse entretient avec eux, pour ne pas parler de l'influence de l'histoire, pèsent sur l'extension du champ des relations qu'on va entretenir. Il est naturel, dans cette perspective, que les relations avec les voisins immédiats et particulièrement avec les Communautés européennes aient été et tendent à devenir toujours plus intenses. C'est avec ses voisins européens tout d'abord qu'il est impératif pour la Suisse de développer ce système de communications et d'échanges rapides et intenses, de tisser ce réseau de liens vitaux pour le développement de l'existence du pays. De même qu'il y a un coût à la Non-Europe, de même il y aurait un prix à payer par la Suisse à ne pas s'associer à l'effort d'intégration plus poussée de ses voisins dont tout laisse à penser qu'il résulte d'une exigence de l'évolution du système international et de sa complexification. [30]

L'extension du champ des relations extérieures de l'Etat fédéral pose enfin le problème de la conduite de ces relations au sens large. Les grands principes qui sous-tendent la structure de conduite et la conduite elle-même datent du XIXème siècle. La diplomatie technique, dans ses aspects techniques, dépend des département compétents sur le plan intérieur. La part politique de cette diplomatie technique relève formellement du Département fédéral des affaires étrangères. La coordination se fait sous la responsabilité de ce département à travers un grand nombre d'organes interdépartementaux et de façon *ad hoc*. La réalité est moins simple. Il n'est pas rare qu'une même question relève de plusieurs départements à la fois, souvent fort jaloux de leurs attributions et de leur autorité. Au XIXème siècle déjà, le fonctionnement de l'administration et la coopération entre départements sont tout sauf parfaits. Les tiraillements sont de règle. Ils le restent aujourd'hui. Chacun se cantonne dans son domaine de compétence, s'appuyant sur des lois et règlements, bases de son autorité. Il faut ajouter que ce ne sont souvent que quelques fonctionnaires qui, au sein de chaque département, assument des responsabilités de relations extérieures et sont confrontés avec un monde en changement rapide. Ils se trouvent souvent noyé au sein d'une administration dont la plupart des agents traitent de problèmes internes et sont de ce fait le plus souvent à l'écoute ou en contact avec un pays qui n'a pas toujours saisi la nature et le côté radical des transformations qui s'opèrent à l'extérieur des frontières.

Ce qui n'avait guère de portée il y a un siècle est aujourd'hui beaucoup plus lourd de conséquences. Plus que jamais les relations extérieures de l'Etat devraient être coordonnées et plus encore conduites avec un souci de cohérence en fonction d'une vision, de principes et d'objectifs à longs termes et globaux. A qui cette responsabilité incombe-t-elle? En dernier ressort, certes, au Conseil fédéral. Mais pour ce faire, il lui est nécessaire de s'appuyer sur un appareil qui

30 *Cf.* sur le coût de la Non-Europe, *1992: le défi:* Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières. Paris, Flammarion, 1988.

tout logiquement devrait être le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). On peut cependant craindre que le DFAE ne détienne par les prérogatives voulues à cet effet. [31] Son chef est membre d'un collège. Il n'est que le chef d'un des septs départements égaux entre eux. Cette situation contraste avec celle du XIXème siècle au cours duquel le Département politique, changeant de titulaire chaque année, pour être attribué au Président de la Confédération, son chef en était un *Primus inter pares.* Le Département politique, dont on sait qu'il était alors des plus réduit, se singularisait ainsi d'une manière finalement très moderne. Il était en quelque sorte le département du collège. [32] Cette formule est probablement difficile à reprendre. Il n'en reste pas moins que la structure de la conduite des affaires étrangères devrait être probablement repensée. Il est symptomatique à cet égard que des idées soient lancées, telles celles d'une revision d'ensemble du fonctionnement du gouvernement, dont une des caractéristiques serait la désignation de quatre à sept secrétaires d'Etat, aux affaires étrangères, aux affaires économiques extérieures, aux affaires européennes ou encore à l'environnement. [33] Il est probable que l'échéance européenne ne sera pas – et n'est déjà pas – sans influencer la structure de la conduite des relations extérieures. Tous les départements sont concernés très directement. Le Conseil fédéral lui-même est engagé dans un effort de réflexion. La situation paraît donc offrir la possibilité de créer les moyens d'une meilleure coordination devant donner à la politique extérieure une plus grande cohérence. Il ne s'agit pas forcément d'innover, mais peut-être parfois seulement de donner plus de poids, voire de revitaliser ces instruments que sont le Bureau de l'intégration ou le Groupe de travail «Historische Standortbestimmung», pour ne citer que ces deux exemples.

De ce survol de plus de cent ans d'histoire dans la perspective d'un essai de conceptualisation de l'évolution du système international, à ce stade de la conceptualisation, il n'est possible de tirer que quelques conclusions toutes provisoires. La Suisse appartient certes au système international, mais en même temps, elle s'en singularise par le fait d'avoir été épargnée par la guerre. Elle franchit ces grands seuils du système international que sont 1919 et 1945, mais dans une perspective différente des Etats belligérants. Elle est préoccupée davantage de sa réinsertion politique que de coopération internationale sur le plan technique dont la nécessité ne s'impose à elle que partiellement, alors qu'elle est probablement indispensable aux Etats que la guerre a mis à genoux. La Suisse est moins impérativement contrainte à s'intégrer au sein de la société internationale.

31 Cette situation, il faut le relever, n'est pas propre à la Suisse puisque la très grande majorité des ministères des affaires étrangères, à quelques exceptions près dont celle du Brésil, sont dans le même cas.

32 *Cf.* Georg Kreis, «Von den Voraussetzungen der schweizerischen Aussenpolitik vor 1914», *«Un siècle de politique extérieure de la Suisse à la lumière des Documents diplomatiques suisses», pp. 41—53.*

33 Guy-Olivier Segond, *Une seule terre, une seule Europe, une seule politique.* Allocution prononcée le 31. 3. 1988, Genève, p. 6 (miméographié).

Le seuil de «1973», par rapport auquel le recul n'est encore pas suffisant, est probablement d'une nature différente. La Suisse le franchit comme tout autre pays. L'impératif de l'intégration vaut pour elle comme pour tous. Sa marge de manoeuvre est sans doute de ce fait beaucoup plus étroite. A l'heure où, comme en 1919 et en 1945 se met en place, progressivement, un nouveau système international, elle aura sans doute à faire un effort sensible d'adaptation et de spécialisation et à s'interroger sur sa spécificité au sein de ce système.