

Documents Diplomatiques Suisses, Vol. 25 (1.1.1970–31.12.1972), Directeur de la recherche: Sacha Zala, Zurich: Chronos Verlag, 2014, 532 pages.

Le volume 25 de la collection, qui paraît à un rythme soutenu, présente 184 documents originaux variés et bien annotés. Ils peuvent être utilisés commodément grâce à diverses tables bien conçues. Le texte peut en outre être complété par près de 1900 documents accessibles dans une base de données électroniques pour laquelle il fait fonction de boussole. Les documents publiés sont la quintessence de la consultation par un groupe de recherche de 4 000 volumes d'archives. La sélection définitive des documents vise à obtenir une illustration large et caractéristique de domaines les plus divers. La consultation n'a été refusée par l'administration que pour un certain nombre de dossiers nommément désignés, dont la plupart concernent l'Afrique du Sud.

Le lecteur qui entreprend de lire les textes en suivant la chronologie n'y trouvera ni un panorama de l'évolution de la politique internationale pendant les trois années qui précèdent la première grande crise énergétique mondiale, ni un tableau cohérent des relations internationales de la Suisse pendant cette période. La première impression est plutôt d'une juxtaposition de pièces écrites, qu'il faudra réassembler pour tenter de composer une mosaïque. Une connaissance préalable du contexte international, du système politique suisse et de l'organigramme de l'administration fédérale sont nécessaires pour tirer profit des éléments livrés.

Une introduction concise de Sacha Zala résume les champs géographiques et thématiques du volume: principales lignes de force politiques, relations économiques et financières, coopération économique et technique, organisations internationales, intégration européenne, «intérêts étrangers», actions humanitaires, migrations et réfugiés, politique sociale, Suisses de l'étranger, ancrage en politique intérieure.

Lorsque le Secrétaire général du Département politique écrit une note au Président de la Confédération relative à la reconnaissance de la RDA (N° 179), il le fait par écrit «parce qu'il n'a pas pu l'atteindre». Ceci nous rappelle que, dans le Palais fédéral, les interactions quotidiennes entre preneurs de décision, parlementaires, journalistes sont aisées et n'ont souvent pas besoin de la forme écrite. On doit donc se demander si le document archivé ne risque pas de donner finalement une vision plus formelle de la politique que sa réalité. Lorsque une proposition départementale se heurte à des «co-rapports» divergents, les textes peuvent éclairer un éventuel arbitrage du Conseil fédéral. Mais le cas est rare, car le plus souvent les divergences sont aplanies au préalable dans des conciliabules discrets. Ou bien, l'affaire est considérée comme «pas mûre». Dans les rapports entre la centrale et ses agents à l'étranger, le document écrit est plus nécessaire, encore qu'il faille bien voir le rôle croissant des communications orales, du téléphone, ainsi que de la multiplication des pourparlers de délégations.

Dans son image d'un monde où le capitalisme se globalise, la Suisse officielle du début des années 70 se voit partie des pays industrialisés et reconnaît la priorité d'aménager, de manière peut-être irréversible, les échanges commerciaux du pays avec ses voisins européens. Les flux quantitatifs du commerce extérieur continuent en effet d'être un jalon pour les relations bilatérales, mais même la Division du commerce se défend de vouloir être uniquement «mercantile». On enregistre le phénomène de la délocalisation du travail. Devant l'inondation de dollars USA, qui pousse le franc suisse à la hausse, l'importance croissante des flux financiers est perçue et l'expansion démesurée des banques est jugée mal-

saine. Face aux pays communistes, la Suisse aborde la détente naissante sans illusions. Elle sait que les notions de démocratie, liberté, sécurité, coexistence, coopération n'ont pas le même sens à l'Est et «chez nous». Elle reconnaît la montée de la Chine. Elle adopte la rhétorique selon laquelle les pays dits «en voie de développement» doivent être «aidés» à rattraper leur retard en même temps que les investisseurs doivent être protégés et favorisés. L'ONU technique est jugée plus efficace que l'ONU politique, dont la Suisse n'est pas encore membre. Sur des fronts sensibles, des milieux engagés aiguillonnent les autorités, ainsi l'Aide au Vietnam (du Nord) de la Centrale sanitaire suisse ou le Mouvement anti-apartheid à Genève. Les actions violentes de l'OLP contre l'aviation civile, qui frappent directement la Suisse, sont traumatiques. Persuadée d'agir de manière raisonnable, la Suisse officielle se méfie des «extrémistes étrangers», ainsi que des peuples exotiques «qui ne raisonnent pas comme nous» et dont on ne peut pas calculer les réactions.

Le gouvernement et l'administration publique dirigeante de la Suisse ne comptent alors que quelques dizaines de personnes, émanant d'un système politique démocratique soucieux de convergence. L'appareil diplomatique du pays, plus ou moins homogène, est disséminé sur la planète, mais est également peu nombreux. Les documents publiés montrent que ce groupe de personnes, malgré ses limites, a été confronté à un nombre considérable de problèmes, certains bien connus, mais aussi à des situations nouvelles, voire imprévues. Par la force des choses, il a traité les questions au fur et à mesure qu'elles s'imposaient à lui. Il a discerné sur son radar les évolutions en cours en fonction de ses capacités de perception, de réflexion et d'imagination, de ses habitudes mentales, sans doute aussi de ses préjugés. Il a réagi consciemment ou intuitivement en mettant en œuvre des notions acquises, des expériences éprouvées. Son fonctionnement au jour le jour a été marqué par la préférence donnée au pragmatisme sur l'effet publicitaire et par le souci de concilier l'opportunité au respect des principes.

Un grand commis de la Confédération, Raymond Probst, fournit de bons exemples de documents où tout est brillamment orchestré. Il domine les situations, dont il maîtrise les détails. Il connaît ses interlocuteurs haut placés, ses collaborateurs, les comparses qu'il va utiliser, les chefs qu'il saura convaincre. Il a déjà conçu la solution raffinée qui l'emportera. Sur quoi, il organise une réunion pour entériner la décision, dont le document reproduit le scénario!

Les documents publiés évoquent des procédures techniques, des calculs de calendrier, des considérations de protocole, des consultations de routine entre offices, des conformités à obtenir avec telle ou telle base juridique ou avec les grands principes de neutralité, universalité, solidarité. En termes mesurés et feutrés, une politique consciencieuse s'élabore, où n'ont pas place les interrogations, les émotions ou les enthousiasmes trop humains. Les documents donnent l'image d'une politique avisée dominée par le respect scrupuleux de l'ordre juridique et par le souci d'y conformer toute décision. Sans être bouleversant, ce modelage de la participation suisse à la vie internationale aménage un mode discret et original de présence au monde.

Pierre Luciri, Berne