

M e m o r a n d u m

Sans revenir sur les avantages et les inconvénients que pourraient avoir les solutions du "secrétaire d'Etat parlementaire" et du "secrétaire d'Etat fonctionnaire" puisque la Commission du Conseil National a décidé de ne pas les retenir, il nous paraît important en revanche de souligner les mérites de la solution du "secrétaire d'Etat en titre".

Un des buts principaux visés par la réforme de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale est d'arriver à décharger le Chef du département visé de tâches qui pourraient être déléguées. Un des moyens d'atteindre ce but est d'une part une réorganisation structurelle de chaque département - leur nombre devant rester inchangé selon le vœu du Conseil fédéral et du Parlement - et d'autre part, en ce qui concerne plus spécialement le département politique et la division du commerce du département fédéral de l'économie publique chargés de mettre à exécution la politique étrangère et la politique commerciale, l'utilisation du titre de "secrétaire d'Etat" par le Directeur de la division du commerce et le Secrétaire général du département politique pour leur permettre de seconder utilement le Chef du département, d'agir à sa place selon ses instructions en cas d'empêchement et d'intervenir efficacement à l'étranger.

A la diplomatie bilatérale traditionnelle qui prévalut hier encore se sont ajoutées deux formes de diplomatie qui prennent et prendront une importance considérable dans l'avenir, la diplomatie multilatérale et la diplomatie itinérante.

La diplomatie traditionnelle a conservé son importance en dépit de cette évolution, sauf dans le domaine de la négociation qui est de plus en plus l'apanage de la diplomatie "politique" (chef d'Etat, Premier Ministre, ministre des affaires étrangères ou secrétaire d'Etat), de la diplomatie "technique" (hauts fonctionnaires spécialisés dans tel ou tel domaine) ou encore de la multilatéralisation de la négociation au sein d'organisations internationales. La période de récession mondiale que nous vivons voit cependant un certain regain - peut-être passager - de la négociation bilatérale; le phénomène est surtout marqué dans les relations commerciales avec les pays à pétrodollars et les pays du tiers monde. Ces pays, par le sentiment de leur force et de leur puissance nouvellement acquises et du rôle qu'ils aspirent à jouer dans le contexte international tiennent à ce qu'en plus des contacts diplomatiques traditionnels (ambassades), des missions au niveau ministériel viennent pour la discussion et la négociation des projets économiques et financiers intéressant ces pays. Notons qu'un des buts de la CCEI (Conférence sur la coopération économique internationale) est d'éviter la confrontation par la négociation multilatérale.

Le niveau ministériel est représenté en Suisse par le chef du département politique ou de l'économie publique; en l'absence de ces derniers, ce seront respectivement le secrétaire général du DPF ou le directeur de la division du commerce qui auront à diriger de telles missions. Comme la dernière mission de M. l'Ambassadeur Jolles en Arabie Séoudite, en Iran et en Irak l'a démontré le titre d'"ambassadeur" qui plus est de "directeur" est sinon sousestimé, à tout le moins difficilement compris. En effet, en tant qu'"ambassadeur" on pense avant tout à l'ambassadeur résident et en tant que "directeur" on pense à un des nombreux chefs d'une unité organique d'un ministère.

Un autre exemple illustre bien la situation quelque peu fausse et inconfortable dans laquelle nous pouvons nous trouver. Depuis de nombreux mois, le gouvernement britannique souhaitait avoir la possibilité d'une entrevue directe avec notre gouvernement sur quelques sujets d'actualité politique importants. Le gouvernement britannique décida d'envoyer un des deux ministres d'Etat (Ministers of State), qui sont les premiers collaborateurs du Ministre des affaires étrangères. Il s'agit de M. Roy Hattersley, membre du Parlement et Ministre d'Etat chargé entre autres des questions européennes. Les britanniques s'attendaient à ce que M. Hattersley soit reçu par le Chef du Département et s'en sont étonnés; nous estimons de notre part que c'est au Secrétaire général à recevoir M. Hattersley, tout en lui permettant d'effectuer une visite de courtoisie au Chef du Département.

Lors d'une visite de retour, le Secrétaire général devrait être en mesure de son côté de pouvoir être reçu par le collaborateur le plus immédiat du Ministre des affaires étrangères, c'est-à-dire un des deux ministres d'Etat M. Hattersley ou M. Ennals. Les britanniques, considérant qu'il n'a pas le titre de Secrétaire d'Etat lui feront rencontrer le Permanent Undersecretary of State, qui correspond à la notion du Secrétaire général comme nous le connaissons dans les autres départements fédéraux et qui vient en septième position après les deux ministres d'Etat et les trois sous-secrétaires d'Etat parlementaires. Cette constatation n'implique pas du tout que le "sous-secrétaire d'Etat permanent" ne soit pas un interlocuteur valable, loin de là, mais par le fait que le plus proche collaborateur du chef du département porte le titre de "secrétaire général", la possibilité de rencontrer

certaines interlocuteurs, qui peuvent être "plus valables" ou "plus responsables" suivant le sujet à discuter ne lui est pas ouverte. Cette possibilité a d'autant plus d'importance que dans les régimes parlementaires, c'est-à-dire ceux dans lesquels le gouvernement est responsable devant le Parlement, les premiers collaborateurs d'un ministre sont en général des parlementaires ou des hommes politiques beaucoup plus "engagés" dans la politique gouvernementale que les fonctionnaires même d'un rang élevé. Il est dès lors capital dans certaines questions de pouvoir recueillir leur avis.

La diplomatie itinérante a pour origine le développement des moyens rapides de communication, le développement des opinions publiques, la rivalité des blocs, l'importance accrue de puissances secondaires ainsi que l'idée américaine selon laquelle les contacts humains entre responsables de la politique internationale devraient avoir pour conséquence de créer une atmosphère propice à une meilleure compréhension, à une certaine collaboration internationale.

Ces réunions sont très utiles à un haut niveau parce qu'elles permettent des échanges de vue personnels sur certains grands problèmes, de prendre directement le pouls dans une question délicate des relations bilatérales ou encore de faire "démarrer" une coopération accrue entre deux pays (échanges économiques, culturels, investissements, problèmes de développement) en donnant à la visite une auréole de prestige qui flatte le pays hôte et qui, lorsqu'elle réussit, est souvent utilisée à des fins de politique intérieure.

La diplomatie itinérante se joue autant dans le secteur bilatéral que dans le secteur multilatéral.

En ce qui concerne le secteur bilatéral, nous avons déjà cité l'exemple du voyage proche-oriental de M. l'Ambassadeur Jolles, auquel la Confédération, sans recourir au déplacement ministériel, voulait donner un poids particulier. Les réactions locales ont démontré qu'au premier abord ce voyage n'a pas été considéré comme tel d'entrée de cause par les pays hôtes à qui nombre d'explications ont du être données sur la place que le Directeur de la Division du Commerce occupe dans la hiérarchie, alors que le titre de secrétaire d'Etat aurait dissipé toute équivoque.

Un autre exemple récent permet de mieux comprendre l'utilité de disposer d'une "solution de rechange" en cas d'indisponibilité du Ministre des affaires étrangères.

Du 13 au 19 janvier, au point culminant du conflit anglo-islandais des pêcheries, alors que l'Islande tenait à expliquer sa thèse au plus haut niveau dans les capitales européennes, le Ministre islandais des affaires étrangères tomba malade et le gouvernement dépêcha le secrétaire d'Etat qui put non seulement rencontrer ses homologues des affaires étrangères et de la défense (en raison de la menace de retrait de l'OTAN) mais également les ministres des affaires étrangères. Sans vouloir mettre la situation de la Suisse sur le même pied de celle de l'Islande, on ne peut pas exclure que la Suisse soit placée dans une situation difficile dans laquelle une rapide orientation de plusieurs pays au plus haut niveau s'imposerait.

Dans le domaine de la diplomatie multilatérale où la diplomatie itinérante a également fait son apparition, on ne compte plus les déplacements de chefs d'Etat, de ministres, de secrétaires d'Etat lors de l'ouverture, de la clôture ou de moments particulièrement importants d'une conférence internationale. Prenons le cas des réunions de Strasbourg

(Conseil des Ministres), les grands pays principalement se font représenter par des secrétaires d'Etat, alors que plusieurs petits pays, la Suisse en particulier, y délèguent chaque fois leur Ministre des affaires étrangères. Cette situation est une charge parce que très souvent les ministres sont absorbés par des questions de politique intérieure ou par les sessions du Parlement.

Ce mouvement va certainement s'amplifier considérablement dans les années à venir, de la Conférence de la sécurité à la conférence Nord-Sud, on peut déjà entrevoir nombre d'occasions au cours desquelles des réunions ministérielles ou à un échelon très élevé seront organisées. Nous devons donc être prêt à pouvoir, soit en cas d'empêchement du Ministre (le Chef du département) soit en cas de réunion où l'envoi d'un haut fonctionnaire de la centrale s'impose, à ce que ce dernier puisse avoir un titre suffisant, connu de la communauté des nations lui donnant le poids nécessaire.

Si l'emploi du titre de secrétaire d'Etat n'est pas encore universel, on peut noter que plus de la moitié des pays occidentaux, la plupart des pays socialistes et une bonne partie des Etats du tiers monde, notamment le monde arabe le connaissent sous une forme ou une autre (parlementaire, fonctionnaire ou en titre). Certains pays sont en train d'en créer, ainsi la Suède qui donnera ce titre au plus haut fonctionnaire du ministère des affaires étrangères cette année encore.

En résumé, nous sommes de l'avis que l'attribution du titre de secrétaire d'Etat au secrétaire général du DPF et au directeur de la division du commerce est en quelque sorte un "sésame ouvre-toi", une carte de visite indispensable dans le contexte international et ce à un double titre.

Il permet au "numéro deux" des départements envisagés d'une part de décharger efficacement le chef du département concerné de missions importantes à l'étranger auxquelles ce dernier serait empêché de se rendre ou auxquelles sa présence ne paraîtrait pas absolument nécessaire ou opportune et d'autre part d'assurer à ce haut fonctionnaire la possibilité d'être reçu et d'avoir des entretiens au plus haut niveau.

Alors que l'on constate une interpénétration croissante des différents secteurs de l'activité internationale, que les questions économiques, industrielles, financières, commerciales feront demain, toutes ensemble, l'objet de négociations dont la signification sera hautement politique, que de plus en plus, les affaires du monde se décident dans le petit comité des grandes puissances où notre pays doit aussi pouvoir se faire entendre, il nous paraît indispensable que ceux qui seront appelés dans les phases cruciales des négociations à seconder ou à remplacer le Conseiller fédéral compétent puissent le faire efficacement, ce à quoi le titre de secrétaire d'Etat contribuera grandement. On ne saurait oublier le tort que causa à notre pays notre décision, motivée par des considérations historiques et de modestie très honorables, de s'en tenir dans l'après-guerre aux légations dirigées par un ministre alors que la totalité des pays même les moins importants les avaient élevées en ambassades, dirigées par des ambassadeurs. Nos ministres plénipotentiaires se trouvant de ce fait en queue de liste au plan de la présence et de l'étiquette n'avaient plus les mêmes entrées aux échelons les plus élevés des ministères. Il fallut par la force des choses modifier notre conception et élever nos légations en ambassades pour n'être pas ravalé au rang d'un microétat du tiers monde.

Dans un monde qui devient toujours plus petit et où les gouvernements s'embarrassent de moins en moins des subtilités de l'organisation intérieure d'un autre état, il convient par souci d'efficacité d'user à la forme des titres compris et reconnus par le plus grand nombre. La Suède, bien que royaume où les questions de forme ont eu plus d'importance que dans une vieille république comme la nôtre, n'avait jusqu'à ce jour pas de secrétaire d'Etat. Elle en aura un dès le 1er juillet prochain, pour qu'il ne soit pas confondu tant sur le plan interne que sur le plan externe au secrétaire général d'un ministère qui lui a des fonctions administratives.