

R é s u m é d u
Rapport de fin de mission de Jean ZWAHLEN,
Délégué du Conseil fédéral,
Ambassadeur de Suisse près l'OCDE
(avril 1983 à avril 1988)

J'ai parlé au Ministre

HAUTEWEBERG et de l'ambassadeur CORN du Bwari. Nous discuté de
mais en tenir à une distribution interne. RY / 14. vi. 88

I. DE LA VALEUR ET DE L'UTILISATION DE L'OCDE PAR LA SUISSE

Nos autorités pourraient mieux utiliser le précieux outil de gestion économique qu'est l'OCDE. Elle est pourtant pratiquement la seule plate-forme économique multilatérale dont nous disposons et elle fournit une multitude de prestations et de renseignements de qualité.

II. L'OCDE, LES GROUPES RESTREINTS ET L'ATTITUDE DE LA SUISSE

La tendance croissante des grands pays à se rencontrer en groupes restreints en dehors des organisations internationales existantes concerne la Suisse au premier chef. Malgré cette évolution préoccupante, nous n'avons pas développé une véritable réflexion débouchant sur une politique cohérente et constructive. Tant qu'il en sera ainsi, nos actions resteront défensives, ponctuelles et sans grand écho.

III. DE L'UTILISATION POTENTIELLE DU CHEF DE LA DELEGATION PAR LE CONSEIL FEDERAL

Le Conseil fédéral pourrait trouver avantage à mieux utiliser les potentialités du Chef et de la Délégation permanente près l'OCDE.

IV. DE L'INADEQUATION DES STRUCTURES HIERARCHIQUES QUI DONNENT LES INSTRUCTIONS A LA DELEGATION PERMANENTE

Je n'ai pour ainsi dire jamais reçu d'instructions satisfaisantes pour le Conseil de l'OCDE. Il a donc fallu me les forger pour que la Suisse continue d'être crédible et écoutée. Des structures administratives inappropriées sont à la racine de cette insuffisance.

V. DU NOUVEAU ROLE DE LA DELEGATION PERMANENTE DANS UN MONDE INFORMATISE

La généralisation de l'informatisation accélère la transformation du rôle de la Délégation permanente. Alors que ses tâches d'évaluation et de coordination continueront de gagner de l'importance, ses fonctions d'information diminueront. Pour optimiser les travaux de la Délégation, il faudra que la Centrale apprenne à les mieux intégrer dans ses analyses.

VI. QUALITE ET COMPORTEMENT DES DELEGUES SUISSES A L'OCDE

Il devrait être de règle que les délégués suisses se rendant à l'OCDE soient avertis et familiers de la politique de notre pays envers cette Organisation. Ils devraient aussi avoir des connaissances politiques débordant la matière qu'ils traitent pour animer les réunions qu'ils fréquentent. Ceux de nos délégués qui n'ont pas ces connaissances jouent la prudence et se mettent sur la défensive. Ils perdent ce faisant la faculté de capter les messages susceptibles de prendre de l'importance pour notre pays. Pourtant, ce sont justement ces messages qui devraient être portés suffisamment tôt à la connaissance du Conseil fédéral.

Paris, le 25 avril 1988

J. Zwahlen

Paris, le 25 avril 1988

Rapport de fin de mission de Jean ZWAHLEN,
Délégué du Conseil fédéral,
Ambassadeur de Suisse près l'OCDE
(avril 1983 à avril 1988)

I. DE LA VALEUR ET DE L'UTILISATION DE L'OCDE PAR LA SUISSE

Fazit

Nos autorités pourraient mieux utiliser le précieux outil de gestion économique qu'est l'OCDE. Elle est pourtant pratiquement la seule plate-forme économique multilatérale dont nous disposons et elle fournit une multitude de prestations et de renseignements de qualité.

* * *

L'OCDE est un forum et un fournisseur de prestations que nous pourrions mieux exploiter notamment aux trois titres suivants :

- a) Vu notre non-appartenance à plusieurs grandes organisations économiques, l'OCDE devrait être notre enceinte multilatérale par excellence pour prendre le pouls de l'économie mondiale, détecter les nouveaux courants de pensée des grands pays industriels et diffuser nos messages. Dans ces trois domaines, nos prestations sont encore perfectibles.
- b) Les ressources publiques nationales allouées à l'analyse économique sont parcimonieuses et principalement axées sur l'économie suisse. Nous avons donc un certain déficit en informations sur les économies des pays industriels. Nous pourrions encore mieux le combler si nous exploitions davantage les multiples renseignements que l'OCDE met gracieusement à disposition de ses pays membres. J'ai été surpris de l'enthousiasme avec lequel les parlementaires qui sont venus s'informer

sur l'OCDE ont pris connaissance de ses travaux. Cela s'explique parce que les sujets analysés par l'OCDE répondaient largement à leurs préoccupations qu'ils trouvaient moins clairement reflétées dans les messages des autorités fédérales.

- c) Par caractère et tempérament, le Suisse est peu prospectif. Ce trait devient préoccupant dans une société en mutation rapide, car c'est largement par la diffusion d'une bonne information avancée que l'on rend l'opinion publique perméable aux changements. Comme l'administration fédérale tend à informer partiellement et avec retard, elle aurait intérêt à diffuser suffisamment tôt les informations brutes de l'OCDE, quitte à les commenter, notamment lorsqu'elles sont critiques envers notre pays. Je pense au rapport sur les échanges agricoles, à celui sur le contenu technologique de l'industrie suisse ou encore à celui sur l'ajustement structurel.

II. L'OCDE, LES GROUPES RESTREINTS ET L'ATTITUDE DE LA SUISSE

Fazit

La tendance croissante des grands pays à se rencontrer en groupes restreints en dehors des organisations internationales existantes concerne la Suisse au premier chef. Malgré cette évolution préoccupante, nous n'avons pas développé une véritable réflexion débouchant sur une politique cohérente et constructive. Tant qu'il en sera ainsi, nos actions resteront défensives, ponctuelles et sans grand écho.

* * *

La tendance des grands pays à se rencontrer en dehors du cadre établi de la coopération multilatérale est un fait avec lequel doivent vivre les petits et moyens pays. Cette évolution est préoccupante pour la Suisse car elle tend à remodeler les groupes restreints issus de l'après-guerre selon une composition qui nous exclut. Notre ouverture sur le monde nous rend encore plus vulnérables que d'autres à cette évolution. Notre situation est en particulier moins bonne que celle des pays comparables du Marché Commun qui peuvent au moins compter sur la Commission pour défendre leurs intérêts.

Comme le processus des groupes restreints essaime et qu'il est vraisemblablement irréversible pour un temps du moins, nous devrions réagir en développant une politique constructive pour ensuite nous employer à la promouvoir bilatéralement et multilatéralement. A l'OCDE, nous pourrions par exemple faire explorer systématiquement les deux questions suivantes :

- Est-il possible d'associer le Secrétariat, sous une forme à convenir, aux travaux du G5 et du G7?
- L'OCDE pourrait-elle héberger les réunions de ces groupes restreints?

Parallèlement à cette démarche, nous devrions faire un effort interne de réflexion pour déterminer si nous serions prêts à accepter que des groupes restreints siègent à l'OCDE sans participation suisse. Sans préjuger des conclusions de cette réflexion, j'ai le sentiment que ce n'est pas en nous crispant sur des droits acquis que nous défendons le mieux nos intérêts.

III. DE L'UTILISATION POTENTIELLE DU CHEF DE LA DELEGATION PAR LE CONSEIL FEDERAL

Fazit

Le Conseil fédéral pourrait trouver avantage à mieux utiliser les potentialités du Chef de la Délégation permanente près l'OCDE.

* * *

Pour autant qu'il prenne la peine d'étudier les dossiers, le Chef de la Délégation à Paris a la chance de pouvoir se forger assez aisément, grâce aux travaux du Secrétariat, une vision horizontale et prospective des nombreux domaines que traite l'OCDE ainsi que de leurs interrelations. Comme généralement l'OCDE a une bonne longueur d'avance sur les réflexions des capitales, le Chef de la Délégation perçoit et détecte plus vite les courants qui vont devenir importants.

Le Conseil fédéral pourrait tirer des idées utiles pour sa réflexion prospective d'états de situation que ferait le Chef de Délégation à Paris. Il faudrait cependant que celui-ci puisse communiquer directement avec le Conseil fédéral. J'ai souvent constaté que les rapports qui passent par

toute la filière hiérarchique sont trop édulcorés quand ils aboutissent au Conseil fédéral. En effet, l'administration, par routine ou superficialité, esquivé fréquemment les messages novateurs et ceux qui ne donnent pas une image favorable de notre pays. Elle tend aussi fâcheusement à faire des arbitrages politiques qui incomberaient au Conseil fédéral.

IV. DE L'INADEQUATION DES STRUCTURES HIERARCHIQUES QUI DONNENT LES INSTRUCTIONS A LA DELEGATION PERMANENTE

Fazit

Je n'ai pour ainsi dire jamais reçu d'instructions satisfaisantes pour le Conseil de l'OCDE. Il a donc fallu me les forger pour que la Suisse continue d'être crédible et écoutée. Des structures administratives inappropriées sont à la racine de cette insuffisance.

* * *

Les instructions envoyées pour les réunions du Conseil, qui est l'organe suprême de l'Organisation, n'ont généralement pas le niveau voulu. Il en résulte que le Chef de la Délégation doit soit se forger ses propres instructions, soit accepter de se faire ranger dans la catégorie des pays qu'on n'écoute pas. Est-ce ce que nous voulons?

Il en est ainsi parce que l'Office chargé formellement de la coordination pour l'OCDE s'en remet largement à sa Section OCDE pour donner des instructions. Or, cette Section n'a pas le statut hiérarchique qui lui permettrait d'arbitrer entre les services de l'administration en cas de conflit. Cette Section n'a pas non plus les qualités ni l'expérience voulues pour dégager une vision politique globale à l'adresse du Conseil. De ce fait, les instructions pour le Conseil ne sont pas l'aboutissement d'une réflexion interdépartementale pluridisciplinaire mais trop souvent la simple transmission de vues sectorielles et techniques au niveau politique. C'est insuffisant.

V. DU NOUVEAU ROLE DE LA DELEGATION PERMANENTE DANS UN MONDE INFORMATISE

Fazit

La généralisation de l'informatisation accélère la transformation du rôle de la Délégation permanente. Alors que ses tâches d'évaluation et de coordination continueront de gagner de l'importance, ses fonctions d'information diminueront. Pour optimiser les travaux de la Délégation, il faudra que la Centrale apprenne à les mieux intégrer dans ses analyses.

* * *

Avec l'informatisation et la réalisation de l'accès en ligne, la transformation du rôle de la Délégation s'accélérera. Sa fonction informative se réduira tandis que ses tâches d'analyse et de coordination se renforceront. Il lui incombera en particulier d'évaluer les prises de position du Secrétariat et des autres pays membres.

Grâce à sa petite taille, la Délégation - si elle travaille en équipe soudée - est mieux à même que la Centrale, plus cloisonnée, d'appréhender les interrelations des travaux OCDE.

Cette mutation devrait notamment aboutir à ce que la Centrale incorpore davantage les contributions de la Délégation pour mieux cibler les déclarations suisses sur les objectifs d'ensemble de l'OCDE.

VI. QUALITE ET COMPORTEMENT DES DELEGUES SUISSES A L'OCDE

Fazit

Il devrait être de règle que les délégués suisses se rendant à l'OCDE soient avertis et familiers de la politique de notre pays envers cette Organisation. Ils devraient aussi avoir des connaissances politiques débordant la matière qu'ils traitent pour animer les réunions qu'ils fréquentent. Ceux de nos délégués qui n'ont pas ces connaissances jouent la prudence en se mettant sur la défensive. Ils perdent ce faisant la faculté de capter les messages susceptibles de prendre de l'importance

pour notre pays. Pourtant, ce sont justement ces messages qui devraient être portés suffisamment tôt à la connaissance du Conseil fédéral.

* * *

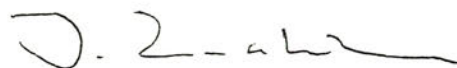
A l'OCDE, le processus de réflexion évolue au fil des divers types de réunions (bureaux, groupes de travail, comités, etc.). Il faut savoir utiliser ces organes pour retirer le maximum de l'Organisation. Nos délégués doivent donc avoir une bonne connaissance de la négociation multilatérale, de l'OCDE et de la politique suisse envers cette Organisation. En outre, leurs connaissances doivent déborder l'aspect technique de leur matière. Ce n'est qu'avec ces qualités que le délégué peut donner des impulsions dans les réunions qu'il fréquente et être en mesure d'accepter sans crispation excessive des positions différentes des nôtres, quitte à les écarter en douceur lorsqu'elles risquent de nous nuire.

Tous nos délégués ne possèdent pas ces qualités 1). Ceux qui n'ont pas les connaissances techniques voulues ne devraient pas être autorisés à représenter la Suisse. Il en va de même pour ceux qui ne savent pas manoeuvrer sur la scène internationale. Quant à ceux qui ne connaissent pas suffisamment notre politique envers l'OCDE, ils devraient être à même de remédier à leurs lacunes en s'adressant à un organisme de coordination. Un tel organisme n'existe pas encore sous cette forme.

Tant qu'on n'aura pas remédié à ces déficiences, la défense de nos intérêts ne sera pas optimale. La chose est évidemment moins grave dans les groupes techniques que dans les grands comités horizontaux qui dégagent des recommandations politiques. Par ailleurs, du fait de ces déficiences, l'image que nous donnons de la Suisse à nos partenaires OCDE n'est pas des meilleures. Elle manque de dynamisme et de vision et se limite à la défense de l'ordre juridique suisse existant. Dans ces conditions, il ne saurait y avoir de négociation ni, à la limite, d'impulsions pour suggérer des modifications de notre ordre juridique sur des points où il est pourtant dépassé.

1) Je précise qu'il en vient de six Département fédéraux, de la Chancellerie fédérale et de la BNS.

L'OFAEE a eu l'excellente idée de réunir une Landsgemeinde des délégués suisses venant à l'OCDE. L'initiative est à renouveler en entrant davantage dans la substance. De telles réunions à intervalles réguliers, si elles sont bien menées, pourraient en effet imprégner nos délégués de notre vision et de notre politique envers l'OCDE. Cependant, comme cette vision fait encore largement défaut, il faudrait commencer par la forger, peut-être par le biais d'un rapport annuel prospectif qui devrait alerter le Conseil fédéral sur les évolutions qui risquent de nous concerner.



J. Zwahlen

cc envoyée à :

- Secrétaire d'Etat Edouard Brunner
- Ambassadeur Franz Muheim
- Ambassadeur Mathias Krafft
- Ambassadeur Fritz Staehelin
- Ambassadeur Johannes Manz
- Division politique I
- Division politique II
- Secrétariat politique
- Ministre Alexei Lautenberg