

DEVELOPPEMENT DU RESEAU SUISSE DES CONSEILLERS SCIENTIFIQUES: QUELQUES JALONS¹

François Wisard

Prenant le relais de Steve Page, cette contribution devrait couvrir en dix minutes les deux décennies de véritable expansion du réseau des conseillers scientifiques suisses. Une véritable gageure. Dès lors, elle se concentrera sur la période qui s'étend de 1990 au début des années 2000 et examinera en priorité les aspects conceptuels et organisationnels.

Pourquoi ce double choix sur les plans chronologique et thématique ? D'abord, il s'agit de la période mieux documentée par les dossiers que les deux départements principalement concernés – le DFI et le DFAE – ont versés aux Archives fédérales². Ensuite, cette décennie voit l'apparition de nouvelles catégories de conseillers scientifiques. En 1990 n'existaient que les conseillers scientifiques *stricto sensu*, à savoir des spécialistes occupant des postes à plein temps mais qui n'avaient pas embrassé la carrière diplomatique.

La convention de 2002 entre le DFAE et le DFI – encore en vigueur – mentionne également: a) les diplomates dont les affaires scientifiques et technologiques constituent une part importante du cahier des charges; b) les commissions d'experts ad hoc; c) les Maisons suisses pour les échanges scientifiques et technologiques.

En bref, les années 90 ont été particulièrement fertiles sur les plans conceptuel et organisationnel, même si elles n'ont pas enregistré de véritable extension du réseau.

Néanmoins, au début des années 90, les circonstances semblent favorables à un développement rapide. En mars 1990, deux semaines après la création du poste de Bruxelles – dont Steve Page vous a parlé –, le Conseil fédéral adopte les «Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche à partir de 1992»; l'extension du réseau figure parmi ces objectifs. En mai 1991, le gouvernement accepte un postulat qui l'invite à «accroître, de manière ponctuelle, le nombre d'attachés scientifiques des ambassades»³.

Les choses bougent non seulement sur le plan politique, mais aussi au niveau des idées. Début 1991, peu après son entrée en fonction comme directeur du nouveau Groupement pour la science et la recherche (ou GSR) du DFI, le

1. Hormis quelques adaptations d'ordre stylistique, ce texte correspond à celui de l'intervention lors du colloque, pour laquelle l'auteur a eu finalement 10 minutes à disposition. Les indications des sources ont été limitées aux références des citations. L'auteur ayant examiné une période très récente sur la base de documents d'archives que les services concernés du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) l'ont autorisé à consulter, il a choisi de renoncer, dans toute la mesure du possible, à personnaliser son récit. Un article plus substantiel, couvrant une période plus étendue et indiquant systématiquement les sources, sera publié dans un prochain numéro de la revue *Politorbis* (www.eda.admin.ch/politorbis).

2. L'auteur tient à remercier ici les instances compétentes de ces deux départements de lui en avoir autorisé l'accès.

3. Postulat de la minorité de la Commission de la science et de la recherche du Conseil des Etats du 11 avril 1991 (Thomas Onken (PS, TG), Anton Cottier (PDC, FR), Hans Danioth (PDC, UR), Rosemarie Simmen (PDC, SO). Archives fédérales suisses (AF) E 3371(-)2002/64/132.

secrétaire d'Etat Heinrich Ursprung propose à son homologue des Affaires étrangères «la mise en place d'un nouveau concept basé sur le détachement de professeurs des Hautes Ecoles suisses dans le cadre de leurs congés sabbatiques»⁴.

Enfin, la coordination interdépartementale connaît un important renouveau. Début 1993, le Comité interdépartemental de coordination pour la science et la recherche, créé en 1969, est réactivé, sa composition et ses méthodes de travail s'en trouvent également profondément modifiés. A côté de cet organe stratégique présidé par le secrétaire d'Etat Heinrich Ursprung, deux groupes de travail permanents sont formellement constitués, dont l'un AGINT ou *Arbeitsgruppe für Internationales* se consacre aux affaires internationales.

Malgré cette conjoncture qui semble favorable, les résultats se font attendre sur le plan strictement comptable. En effet, jusqu'en 1997, date à laquelle un conseiller scientifique détaché des écoles polytechniques fédérales est installé au Consulat général de Suisse à San Francisco, le seul véritable nouveau poste ne voit le jour que grâce à l'appui et au financement des PTT. Il s'agit d'un deuxième poste à la Mission suisse auprès de l'Union européenne, destiné à couvrir les domaines de la technologie de l'information et de la politique des télécommunications.

Cette stagnation s'explique sans doute par manque de ressources, par manque de volonté politique ferme, mais aussi par des problèmes plus structurels liés à la carrière des conseillers scientifiques. A propos de volonté politique, disons simplement que le postulat de 1991 émanait de la minorité de la Commission de la science et de la recherche du Conseil des Etats; un socialiste l'a présenté et trois de ses collègues démocrates-chrétiens l'avaient cosigné. Autrement dit, seuls des représentants de deux des quatre partis gouvernementaux lui ont accordé leur soutien.

Deuxièmement, une première expérience d'attachés scientifiques temporaires, réalisée en 1991, n'a pas fait l'unanimité. Un professeur de biologie de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich avait été détaché pendant six mois à San Francisco. Au DFI, au DFAE et surtout parmi les conseillers scientifiques eux-mêmes, on s'accorde à reconnaître, à l'issue de cette expérience, qu'il ne faut pas l'institutionnaliser: de tels attachés temporaires ne sont pas destinés à combler les lacunes du réseau; il faut leur confier des mandats très précis et répondant à une véritable demande. A mots à peine voilés, on craint le développement d'un réseau parallèle, mais aussi que l'usage de ces congés sabbatiques ne profite en définitive davantage à l'intéressé, voire à son institution, qu'au renforcement du réseau. Aussi, cette expérience ne sera renouvelée qu'une fois jusqu'en 1997; pour la période ultérieure, les données me manquent.

Au début des années 90, on tente une autre expérience: un seul attaché scientifique devrait couvrir deux pays importants. Concrètement, on envisage d'accréditer à Séoul le conseiller scientifique en poste à Tokyo, afin qu'il puisse faire des visites régulières dans la capitale sud-coréenne. Mais les responsables estiment en fin de compte qu'une double accréditation signifierait, en l'occurrence, double couverture insuffisante. La solution définitive consistera à renforcer l'ambassade de Suisse à Séoul avec un jeune diplomate titulaire d'un doctorat en sciences naturelles. Celui-ci consacre dès mai 1994 la moitié de son

4. Note de dossier du 21 janvier 1991, AF E 2023(A)2003/521/479.

temps aux affaires scientifiques et technologiques. A la même époque, une solution identique est introduite à l'ambassade de Suisse à Bonn. Dès lors, ces deux demi-postes occupés par des diplomates figureront dans toutes les statistiques sur le réseau des attachés scientifiques, ainsi que dans les conventions entre le DFAE et le DFI.

Dans le cadre de l'AGINT, les premières réflexions sur le développement du réseau font le constat suivant, en 1993: «Il faut surtout combler un néant quasi absolu dans le secteur de l'information sur les principales mesures de politique scientifique prises à l'étranger»⁵.

Ces réflexions déboucheront en 1995 sur un rapport intitulé «Réforme et extension du réseau des attachés scientifiques», puis sur la première convention entre le DFAE et le DFI. Initialement, les réflexions portent sur deux points: la définition d'un cahier des charges standard et le problème de la carrière des attachés. Il n'y a pas grand-chose à dire sur le premier point, sinon que le traitement de l'information à l'attention de l'administration – la *Berichterstattung* ou le *reporting* – conserve une place prééminente.

Le problème de la carrière est crucial. En effet, les attachés bénéficiaient du statut d'employés non permanents et d'un contrat de durée limitée, à quatre ans en général. Or, ce statut dissuadait le personnel qualifié de postuler, ou de rester en fonction. Quant à la Centrale, elle s'interdisait de tirer profit de l'expérience acquise à l'étranger. La solution vers laquelle on va s'orienter, et que l'AGINT proposera en 1995, repose sur deux idées force: créer un pool d'attachés; instaurer une certaine alternance entre des missions à l'étranger et une gestion du réseau à la Centrale.

L'application d'une telle solution exige bien sûr de disposer d'une masse critique, partant d'étendre le réseau. En 1995, l'AGINT propose non seulement la création d'un pool et d'une instance de coordination, mais aussi un doublement des effectifs.

Qui financera l'extension du réseau ? Le rapport précise: «Dans le contexte des restrictions budgétaires et des limitations en personnel qui touchent l'ensemble de l'administration fédérale, il paraît sage de ne pas avancer au départ des prétentions par trop démesurées. Le simple doublement de l'effectif ne relève pas de la provocation. Bien entendu, le DFAE n'ayant aucune réserve en matière de personnel, il est évident que l'exercice n'a de sens que si le département prioritairement concerné, à savoir le DFI, supporte l'intégralité de l'effort sur ce point précis, ainsi qu'il a semblé disposé à le faire par le biais du GSR».⁶

Une première convention entre le DFAE et le DFI est signée sur la base du rapport de 1995 (elle entre en vigueur en octobre 1996). Elle repose sur trois principes. Premièrement, le DFAE continuera de financer le réseau existant, à savoir à Washington, Tokyo et Bruxelles. Deuxièmement, l'extension du réseau sera financée par le DFI. Troisièmement, pour ce faire, le DFI cèdera au DFAE les unités de personnel nécessaires, en particulier – je cite le rapport de 1995 –

5. Directives relatives aux affaires scientifiques et technologiques, projet du 26 février 1993, AF E 3371(-)2002/64/132.

6. «Réforme et extension du réseau des attachés scientifiques», mai 1995, p. 2, AF E 3371(-)2002/64/132.

«pour assurer une pleine intégration des attachés scientifiques et de leurs tâches dans les activités de nos représentations à l'étranger»⁷.

Ce dispositif assez particulier ne résiste pas à la réforme de l'administration et du gouvernement qui intervient ces années-là. Et début 1999, toutes les compétences opérationnelles détenues par le DFAE en matière scientifique et technologique, et par conséquent aussi toutes les unités de personnel correspondantes, passent au DFI. Une nouvelle convention remplace celle de 1996.

Désormais donc, il revient au GSR de gérer l'ensemble du réseau, certes toujours en collaboration avec le DFAE, puisque ce réseau demeure intégré au réseau des représentations diplomatiques et consulaires de Suisse à l'étranger. Les demi-postes occupés par des diplomates (Séoul et Bonn) restent, quant à eux, à la charge du DFAE.

La coordination se trouve renforcée par la création d'une instance responsable au sein de l'état-major du GSR et par l'adoption de diverses mesures, parmi lesquelles on signalera la planification annuelle du travail de chaque conseiller (avec des lettres de mission) et l'organisation, depuis 1997, de journées annuelles réunissant les conseillers.

Revenons, pour cette deuxième moitié des années 90, sur un plan plus général. Le groupe AGINT reçoit le mandat de fournir un aperçu général de la politique scientifique internationale de la Suisse. Son rapport, le premier du genre, est adopté en 1997 et contient une série de recommandations. Pour l'extension du réseau, on en reste à un minimum de trois attachés pour chaque pilier de la triade Amérique du Nord, Europe, Extrême-Orient. Quant au concept de 1995, il faut le retravailler. A défaut d'être révolutionnaire, le nouveau concept gagne notablement substance, en introduisant des comparaisons internationales – désastreuses pour la Suisse –, en étoffant le cahier des charges des conseillers et surtout en détaillant les fonctions de l'instance de coordination.

La volonté politique s'est clairement renforcée depuis le début de décennie. On le constate avec l'intervention parlementaire déposée début 1998. Elle obtient le soutien de représentants de tous les partis gouvernementaux et affiche un ton plus offensif: le développement du réseau doit devenir «une des priorités de la politique gouvernementale dans les domaines de la science et de la recherche»⁸. C'est qu'elle a tiré parallèle frappant: la Suisse compte quatre fois moins d'attachés scientifiques et technologiques que d'attachés de défense. Dix ans plus tard, l'égalité numérique (17) a été atteinte.

Deuxième signe de volonté politique plus affirmée: en novembre de la même année (1998), le Conseil fédéral, dans le cadre de son message FRT, propose de porter à 5,3 millions de francs en 2003 le crédit destiné à la coopération scientifique internationale, hors participation à des programmes et organisations internationales. Ces moyens nouveaux – il s'agit d'un quadruplement – seront

7. *Ibidem*, p. 4.

8. Postulat Cottier (PDC, FR) du 5 octobre 1998 (98.3435 Augmentation du nombre de postes d'attachés scientifiques à l'étranger). Cosignataires: Jean Cavadini (libéral, NE), Gian-Reto Plattner (PS, BS), Maximilian Reimann (UDC, AG), Fritz Schiesser (PRD, SZ), Rosemarie Simmen (PDC, SO).

engagés notamment «pour l'extension progressive du réseau d'attachés scientifiques»⁹.

Dans l'immédiat, c'est aux Etats-Unis que le réseau connaît un développement novateur dans sa forme. Un des deux conseillers scientifiques de l'Ambassade de Suisse à Washington propose de déplacer son poste à Boston, région idéale, juge-t-il, pour exercer ce qui deviendra l'activité principale des conseillers scientifiques: s'engager comme intermédiaire pour des contacts entre hautes écoles et industries des deux pays, de façon à mettre sur pied des partenariats durables. Le projet obtient le soutien du nouveau secrétaire d'Etat à la science et à la recherche, Charles Kleiber, et d'une banque privée genevoise désireuse de faire un geste financier dans le cadre de son bicentenaire.

Ainsi sont posées les bases de l'ouverture en 2000 de la *Swiss House for Advanced Research and Education*. SHARE Boston repose donc sur un partenariat public-privé, qu'on retrouvera dans les autres maisons suisses (San Francisco en 2003, Singapour en 2004, etc), connues aujourd'hui sous le nom de Swissnex.

L'apparition de ces Maisons suisses exige l'élaboration d'une nouvelle convention entre le DFAE et le DFI, en 2002. Elle demeure en vigueur.

Venons-en à la conclusion. Durant la dernière décennie du siècle dernier, le réseau suisse des conseillers scientifiques a connu un développement modeste. Sur le plan de la forme en revanche, il a connu une évolution remarquable.

En 1990, le réseau comptait 4 postes classiques de conseillers. Au cours des années suivantes, on va explorer ou expérimenter les solutions suivantes: les attachés scientifiques temporaires avec des professeurs en congé sabbatique, l'affectation de jeunes diplomates comme «attachés scientifiques» à mi-temps, et les Maisons suisses.

La décennie connaît au moins deux autres évolutions notables. Premièrement, la gestion du réseau passe progressivement au département matériellement compétent, le DFI. Deuxièmement, le secteur privé contribue à l'extension du réseau au sein de partenariats public-privé.

Ces deux évolutions posent toutefois une seule question, celle des liens entre politique scientifique internationale et politique extérieure en général, donc de la cohérence de cette dernière. Cette question n'a en rien perdu de son actualité.

9. Feuille fédérale 1999, p. 375.