

09.052

Rapport sur la politique extérieure 2009

du 2 septembre 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le Rapport sur la politique extérieure 2009, en vous priant de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par sa politique extérieure, la Suisse défend ses intérêts vis-à-vis de l'étranger et recherche des solutions aux problèmes régionaux et généraux de notre temps.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble de l'état actuel de la politique extérieure de la Suisse. En plus d'une présentation des grands défis actuels et futurs, il rend compte des principales activités effectuées depuis la parution du Rapport de politique étrangère de juin 2007.

La nouvelle forme du Rapport sur la politique extérieure est la réponse du Conseil fédéral au Postulat 06.3417 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, qui demandait de regrouper tous les rapports périodiques concernant la politique extérieure en un seul et unique rapport annuel. Le présent rapport intègre donc entièrement le «Rapport annuel sur les activités de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme», le «Rapport sur la Suisse et l'ONU» ainsi que le «Rapport annuel sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe».

Nouveaux défis (ch. 2)

Ces dernières décennies, l'accélération de la mondialisation a entraîné de nombreux et profonds bouleversements dans la politique internationale.

Le présent rapport dégage trois défis fondamentaux, qui seront déterminants non seulement pour notre politique extérieure, mais aussi très généralement pour les relations internationales. Ce sont:

- la modification des rapports de force économiques et politiques dans le monde (ch. 2.2),*
- l'accroissement des crises et des risques systémiques de portée universelle, illustré par exemple par la crise économique et financière, le problème de l'énergie et les changements climatiques (ch. 2.3), et enfin*
- la nécessité de réformer les institutions internationales existantes pour les adapter à la nouvelle donne géopolitique (ch. 2.4).*

Politique extérieure du dialogue

Dans sa politique extérieure, le Conseil fédéral souhaite mettre généralement en valeur un instrument qui a fait ses preuves en politique intérieure, mais qui est trop peu utilisé dans la politique internationale actuelle: le dialogue (ch. 2.5). Cet instrument postule une volonté foncière de rechercher la discussion en dépit des restrictions habituelles, qu'elles soient d'ordre géographique, thématique ou institutionnel, et de se montrer ouvert aux approches novatrices et aux partenariats, aussi bien dans les organisations internationales qu'à l'égard des nouveaux acteurs privés. Le dialogue n'est certes pas une panacée et ne suffira pas pour résoudre tous les problèmes; il faut plutôt y voir une condition préalable minimale pour une véritable résolution des problèmes. Le respect mutuel est beaucoup plus propice pour dégager les intérêts communs et élaborer des solutions viables.

Défi des opérations militaires dans la politique de paix et de sécurité

La politique internationale ne peut se limiter au dialogue et à la diplomatie. Elle a aussi pour mission de veiller à la paix et à la sécurité internationale, au besoin par des mesures d'ordre et de contrainte militaires ou policières. Ici, les enjeux sont actuellement énormes, d'autant plus que, dans de nombreuses régions en conflit, il n'existe plus le moindre ordre institutionnel capable de fonctionner. Comme le montre le débat sur la piraterie dans le golfe d'Aden, la Suisse doit affronter elle aussi ce nouveau défi (ch. 2.6).

Trois axes principaux pour la politique extérieure de la Suisse (ch. 3.1)

La politique extérieure ne concerne pas seulement les relations avec des Etats et des régions, mais pratiquement tous les domaines politiques, et se caractérise par une multiplicité d'acteurs. Pour y mettre un peu de clarté, le présent rapport articule l'ensemble de la politique extérieure le long de trois axes principaux.

Axe géographique

Le premier grand axe concerne les relations de la Suisse avec tous les Etats et régions du monde. En plus de nos priorités dans l'espace européen, il s'agit avant tout de tenir compte de l'actuelle modification des rapports de force dans le monde pour concevoir nos relations bilatérales.

Axe thématique

Le deuxième grand axe concerne des sujets particuliers ou des politiques sectorielles considérées comme parties intégrantes de la politique extérieure. Il s'agit ici pour la Suisse de trouver des réponses aux nombreuses crises et aux risques systémiques de portée universelle, de s'adapter au changement du contexte international et de contribuer à la solution des problèmes, tant par ses propres efforts que par des contributions aux mécanismes et programmes internationaux.

Axe institutionnel

Le troisième grand axe s'attache à la question de savoir comment renforcer la coopération internationale et réformer les institutions et mécanismes multilatéraux de sorte qu'ils soient en mesure de maîtriser les problèmes globaux de notre temps.

Premier grand axe: entretenir de bonnes relations avec tous les Etats et régions du monde (ch. 3.2)

Dans ses relations bilatérales avec la communauté des Etats, la Suisse obéit au principe éprouvé de l'universalité et s'efforce d'entretenir les meilleures relations possibles avec tous les Etats et régions du monde (ch. 3.2.1).

Europe

Pays européen par excellence, la Suisse demeure très étroitement liée au sort de l'Europe (ch. 3.2.2).

L'UE est globalement la principale partenaire de la Suisse (ch. 3.2.2.1). La voie bilatérale suivie tant par la Suisse que par l'UE a fait ses preuves et a donné lieu à un réseau extrêmement serré d'accords de droit international, conclus dans l'intérêt mutuel. En ce qui concerne l'UE, le Conseil fédéral s'en tient aux objectifs définis, qui concernent la mise en œuvre des accords existants, le développement et la consolidation des relations. Comme la voie bilatérale ne peut être poursuivie sans conditions, la politique vis-à-vis de l'UE doit être réexaminée périodiquement.

A part l'édifice des accords avec l'UE, les relations bilatérales avec chaque Etat européen jouent un rôle essentiel dans la défense de nos intérêts. La Suisse se considère comme une partenaire solidaire de l'Europe, qui se préoccupe du développement du continent et des régions voisines (ch. 3.2.2.2).

Notre pays est membre d'un grand nombre d'organisations et programmes régionaux, dont l'Association européenne de libre-échange (AELE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Partenariat pour la paix (PpP), l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) et l'Agence spatiale européenne (ESA). Ces affiliations permettent à la Suisse de collaborer activement à la conception de la politique paneuropéenne dans plusieurs secteurs (ch. 3.2.2.3).

Autres régions du monde

En plus de ses priorités européennes et au vu de la modification des rapports de force dans le monde, la Suisse fera bien de continuer à se doter de points d'appui solides en dehors du continent et de les développer constamment.

En 2005, le Conseil fédéral a formulé les directives correspondantes et la diplomatie suisse travaille actuellement à développer et à approfondir les relations, en particulier avec les Etats-Unis (ch. 3.2.3), les trois grandes puissances asiatiques (Chine, Inde et Japon, ch. 3.2.4), ainsi qu'avec l'Afrique du Sud (ch. 3.2.6) et le Brésil (ch. 3.2.3) – en plus de celles avec l'Europe, la Russie et la Turquie. Le présent rapport dresse un bilan intermédiaire positif de cette politique; elle a déjà permis d'intensifier les échanges et d'améliorer concrètement la coopération.

L'universalité est une politique qui reste le principe directeur des relations bilatérales. Les petits Etats jouent ici un rôle particulier, notamment dans le cadre multilatéral (ch. 3.2.7).

Deuxième grand axe: relever les grands défis mondiaux (ch. 3.3)

La plupart des problèmes actuels de politique extérieure dépassent les possibilités d'un seul Etat et ne peuvent être résolus dans le cadre d'une coopération purement bilatérale ou régionale. Il s'agit de défis mondiaux, qui exigent des solutions mondiales.

Crise économique et financière, changements climatiques, énergie, santé

Le présent rapport traite d'abord les problèmes liés aux trois phénomènes de la crise économique et financière (ch. 3.3.1), des changements climatiques (ch. 3.3.2) et de la politique de l'énergie (ch. 3.3.3). Ces trois domaines – de même que toutes

les questions relevant de la politique extérieure de la santé (ch. 3.3.4) – démontrent clairement que les crises actuelles et les risques systémiques ne s'arrêtent pas aux frontières nationales, qu'ils ont des effets directs sur nos conditions d'existence et qu'ils ne peuvent être maîtrisés que par une coopération internationale renforcée.

Désarmement et non-prolifération

Le monde actuel connaît toujours de vastes arsenaux et le risque de prolifération des armes de destruction massive. Avec la modification des rapports de force dans le monde, les efforts de désarmement et de non-prolifération revêtent une importance particulière. Il s'agit d'un domaine où la Suisse a toujours été fortement engagée; elle poursuivra et intensifiera ses efforts en particulier dans la question de la non-prolifération nucléaire (ch. 3.3.5).

Promotion de la paix

En promouvant la paix (ch. 3.3.6), la Suisse entend contribuer à une meilleure compréhension entre les peuples et à un règlement pacifique des différends entre Parties en conflit ou en guerre. Du fait de son histoire, de sa neutralité reconnue et de sa renonciation délibérée aux moyens de contrainte (à moins qu'ils ne soient légitimés par l'ONU), notre pays jouit d'une grande crédibilité et d'une position avantageuse pour promouvoir la paix. Les priorités sont entre autres les Balkans, l'Afrique centrale et occidentale ainsi que le Népal.

Sécurité humaine et droit international humanitaire

La politique extérieure de la Suisse est très fortement engagée dans les questions de la sécurité humaine et du droit international humanitaire (ch. 3.3.7). Il s'agit en premier lieu de défendre les droits individuels des personnes en temps de paix comme en temps de guerre, de les protéger de l'arbitraire et des traitements cruels, et – avec le concours d'autres Etats et d'acteurs privés – de négocier et respecter des règles qui imposent un comportement humain, quelle que soit la situation. Sur ces points, les défis sont considérables, car souvent, à cause de la multiplication des polarisations politiques, l'entente menace de s'effriter et la limite entre acteurs étatiques et non étatiques est actuellement très floue. La Suisse combat cette tendance par un grand nombre d'initiatives: elle s'engage par exemple en faveur du renforcement de l'examen périodique, au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, de la situation des droits humains dans les Etats, d'un nouvel Agenda des droits humains, d'un meilleur accès humanitaire aux zones en conflit, d'une réglementation des activités des entreprises militaires ou de sécurité privées, enfin du renforcement de la nouvelle Cour pénale internationale.

Coopération au développement

Le but de la coopération au développement (ch. 3.3.8) – soutenir les efforts des pays en développement qui veulent réduire la pauvreté – reste inchangé, mais le contexte des activités concrètes, lui, a changé. Il est caractérisé par de nombreuses crises (financière, climatique, alimentaire, etc.) et par de nouveaux efforts pour repenser toute la coopération au développement et la concevoir de façon plus ciblée et plus efficace. En 2008, le Conseil fédéral et les Chambres ont adopté une nouvelle stra-

tégie de la Suisse en matière de politique de développement. La Suisse accroît ses efforts pour améliorer les conditions générales d'un développement équitable et durable, et réoriente ses programmes nationaux et régionaux ainsi que ses thèmes prioritaires. Le présent rapport inclut un rapport intermédiaire sur les travaux en cours, qui s'accompagnent d'une réorganisation complète de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au DFAE.

Troisième grand axe: consolider le système multilatéral (ch. 3.4)

Acteur relativement petit et isolé, la Suisse a un immense intérêt à ce que le droit prime la force dans les relations internationales et que les intérêts des Etats les moins puissants soient eux aussi convenablement pris en compte par des règles universelles. Les organisations et mécanismes internationaux actuels doivent être réformés pour tenir compte des nouveaux équilibres dans le monde et pour contribuer efficacement à la coordination internationale et à la résolution des problèmes dans tous les domaines politiques.

ONU

L'ONU est l'organisation internationale la plus représentative et la mieux légitimée. Elle revêt donc une importance primordiale pour la politique extérieure multilatérale de la Suisse (ch. 3.4.1). La Suisse s'engage fermement en faveur des réformes en cours (concernant le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme ainsi que d'autres domaines et activités de l'ONU) et pour le renforcement du système onusien en général.

Vis-à-vis de l'ONU, la Suisse est également fortement sollicitée sur le plan des finances et du personnel si elle veut maintenir et renforcer sa présence dans l'organisation au plan mondial et son rôle traditionnel d'Etat hôte (Genève internationale).

FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE

A part l'ONU, de nombreux autres organisations et mécanismes internationaux sont confrontés à des décisions difficiles à cause du risque d'une crise mondiale. Le présent rapport traite du Fonds monétaire international (ch. 3.4.2), de la Banque mondiale (ch. 3.4.3), de l'Organisation mondiale du commerce (ch. 3.4.4) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (ch. 3.4.5).

Affaires consulaires (ch. 4)

Ces dernières années, les services consulaires destinés aux personnes, entreprises et organisations suisses à l'étranger ont fortement augmenté (ch. 4.1). L'adhésion aux Accords de Schengen et Dublin a introduit de nouveaux instruments en matière de visa et d'asile. La protection consulaire, c'est-à-dire l'aide aux particuliers en détresse, soulève plusieurs questions concernant le rôle du soutien étatique et les capacités d'aide des représentations suisses sur place (ch. 4.2). Ces dernières années, le DFAE est parvenu à professionnaliser la gestion et la prévention des crises, même si, dans ces cas comme pour la protection consulaire en général, il reste difficile de répondre aux attentes des citoyens, vu les limites du cadre juridique

et des ressources existantes (ch. 4.3). Le nombre des Suisses de l'étranger immatriculés continue d'augmenter (ch. 4.4). Plusieurs projets ont été lancés pour améliorer les services consulaires.

Réforme du DFAE (ch. 5)

La politique extérieure, que le DFAE met en œuvre en coopération avec les autres départements, nécessite des ressources. Etant donné les ressources budgétaires restreintes de la Confédération, le DFAE a donc entrepris une réforme complète pour améliorer encore l'impact et l'efficacité de ses activités (ch. 5.1). A la Centrale (ch. 5.2), cette réforme concerne actuellement non seulement la Direction du développement et de la coopération, mais aussi celle des ressources et du réseau extérieur (transformation en un prestataire de services pour les autres unités administratives) et le Secrétariat général (regroupement et renforcement de l'inspection, des services d'information et de la communication internationale/Présence Suisse). Les réformes concernent aussi l'architecture et l'aménagement du réseau extérieur (ch. 5.3), qui doit être adapté constamment aux besoins politiques, économiques et consulaires concrets.

Conclusions (ch. 6)

L'interdépendance globale qui prend place de manière croissante aussi bien entre les pays qu'entre les domaines politiques, place la Suisse, sur le plan de la politique étrangère, devant une série de défis. Ceux-ci concernent par exemple sa position et son ancrage institutionnel en Europe et de manière générale dans le monde. Afin de maîtriser de tels défis, la Suisse a besoin d'une solide politique étrangère, qui défende les intérêts du pays et contribue à la solution de problèmes régionaux et globaux. La Suisse, qui n'appartient à aucune alliance permanente, a besoin d'un bon réseau de relations en Europe et dans toutes les régions du monde pour former des alliances ponctuelles avec des partenaires qui partagent ses vues sur des thèmes particuliers. Elle est obligée de compenser son poids en principe modeste sur la scène internationale par d'autres moyens, comme son inventivité, son pragmatisme, sa compétence en matière de droit international, son esprit de dialogue et sa capacité à jeter des ponts au niveau mondial pour promouvoir la compréhension mutuelle et le sens du compromis, malgré les divergences d'intérêts, la constitution de blocs et les polarisations. Une politique extérieure forte nécessite des ressources. Il lui faut aussi une diplomatie forte, qui défende aussi efficacement que possible les intérêts définis du pays.

Table des matières

Condensé	2
Liste des abréviations	11
1 Introduction	13
2 Nouveaux défis	13
2.1 Remarques liminaires	13
2.2 Modification des rapports de force dans le monde	14
2.3 Crises globales et risques systémiques	16
2.4 Intensification de la collaboration internationale et réforme des institutions mondiales	19
2.5 Importance du dialogue dans la politique étrangère	21
2.6 Le rôle des opérations militaires dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale	23
3 Points forts de la politique étrangère de la Suisse	25
3.1 Les grands axes de la politique étrangère de la Suisse	25
3.2 Bonnes relations avec les Etats et les régions	27
3.2.1 Remarques liminaires	27
3.2.2 Politique à l'égard de l'Europe	27
3.2.2.1 Union européenne	27
3.2.2.1.1 Importance de l'UE dans le monde et pour la Suisse	27
3.2.2.1.2 Objectifs de la Suisse dans ses relations avec l'UE	28
3.2.2.1.3 Mise en œuvre des accords existants (objectif 1)	30
3.2.2.1.4 Développement des relations avec l'UE (objectif 2)	35
3.2.2.1.5 Consolidation des relations avec l'UE (objectif 3)	39
3.2.2.1.6 Reprise de l'acquis communautaire et des nouveauautés juridiques	40
3.2.2.1.7 Conclusions	41
3.2.2.2 Relations avec les Etats de l'Europe	44
3.2.2.2.1 Etats voisins et Etats membres de l'UE	44
3.2.2.2.2 Turquie	52
3.2.2.2.3 Balkans occidentaux	53
3.2.2.2.4 Russie	56
3.2.2.2.5 Caucase du Sud	57
3.2.2.2.6 Asie centrale	58
3.2.2.3 Organisations multilatérales régionales	59
3.2.2.3.1 AELE	59
3.2.2.3.2 Conseil de l'Europe	60
3.2.2.3.3 OSCE	63

3.2.2.3.4	Partenariat euro-atlantique et Partenariat pour la paix	66
3.2.2.3.5	CERN	67
3.2.2.3.6	ESA	68
3.2.3	Politique à l'égard des Amériques	69
3.2.3.1	Amérique du Nord	69
3.2.3.2	Amérique latine et Caraïbes	73
3.2.4	Politique envers l'Asie et l'Océanie	76
3.2.4.1	Chine	77
3.2.4.2	Inde	79
3.2.4.3	Japon	80
3.2.4.4	Autres partenaires régionaux bilatéraux	81
3.2.4.5	Relations avec des ensembles sous-régionaux	83
3.2.5	Politique à l'égard du Proche et Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord	83
3.2.5.1	Intérêts suisses dans la région	84
3.2.5.2	Proche et Moyen-Orient	84
3.2.5.3	Afrique du Nord	86
3.2.5.4	Enjeux et perspectives	86
3.2.6	Politique à l'égard de l'Afrique subsaharienne	87
3.2.6.1	Intérêts suisses dans la région	87
3.2.6.2	Afrique du Sud	88
3.2.6.3	Région des Grands Lacs	89
3.2.6.4	Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique	89
3.2.6.5	Afrique de l'Ouest et centrale	90
3.2.6.6	Enjeux et perspectives	91
3.2.7	Politique à l'égard des petits Etats	91
3.3	Défis globaux	92
3.3.1	Politique financière et économique internationale	92
3.3.2	Politique extérieure en matière de climat	100
3.3.3	Politique extérieure en matière d'énergie	106
3.3.4	Politique étrangère en matière de santé	110
3.3.5	Politique de désarmement et non-prolifération	113
3.3.5.1	Contexte	113
3.3.5.2	Priorités de la Suisse	114
3.3.6	Promotion de la paix	120
3.3.6.1	Lignes directrices	120
3.3.6.2	Activités de la Suisse	123
3.3.7	Sécurité humaine et renforcement du droit international	131
3.3.7.1	Politique des droits humains	131
3.3.7.2	Politique humanitaire et migration	134
3.3.7.3	Renforcement du droit international humanitaire	138
3.3.7.4	La Cour pénale internationale	141
3.3.7.5	La problématique des avoirs des potentats	142
3.3.8	Développement équitable et durable	144
3.3.8.1	Le point de départ: la Déclaration du Millénaire et les Objectifs du Millénaire pour le développement	144

3.3.8.2	Retombées des crises mondiales sur les pays en développement	145
3.3.8.3	Changements de l'architecture du développement: potentialités pour la Suisse	148
3.3.8.4	Stratégie de la Confédération en matière de développement	150
3.3.8.5	Objectifs du Conseil fédéral pour 2009	155
3.3.8.6	Efficacité de la coopération au développement	157
3.4	Consolidation du système multilatéral	158
3.4.1	ONU	158
3.4.1.1	Les Nations Unies dans un contexte difficile	158
3.4.1.2	Les activités de la Suisse	161
3.4.1.2.1	Remarques liminaires	161
3.4.1.2.2	Engagement au sein des principaux organes de l'ONU	161
3.4.1.2.3	Engagement sur des questions thématiques	165
3.4.1.2.4	Contributions suisses en ressources financières et humaines	171
3.4.1.3	La Suisse, hôte d'organisations internationales	172
3.4.1.4	Présence de la Suisse au sein des Nations Unies	177
3.4.2	Institutions de Bretton Woods	181
3.4.3	OMC	185
3.4.4	OCDE	186
4	Affaires consulaires	188
4.1	Services consulaires	188
4.2	Protection consulaire	190
4.3	Prévention et gestion des crises	191
4.4	Suisses de l'étranger	194
5	Réorganisation du DFAE	195
5.1	Lignes de force de la réorganisation	195
5.2	Réorganisation de la Centrale	196
5.3	Réorganisation du réseau extérieur	204
6	Conclusions: «Cohérence et engagement: une politique étrangère forte dans un environnement en mutation constante»	210
6.1	Environnement international modifié	210
6.2	Conséquences pour la politique étrangère de la Suisse	214
	Annexe: Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe	219

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Aide publique au développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BERD	Banque européenne de développement
BNS	Banque nationale suisse
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme Cour européenne des droits de l'homme
CIAB	Convention sur l'interdiction des armes biologiques
CIAC	Convention sur l'interdiction des armes chimiques
CAD	Comité d'aide au développement
CCAC	Convention sur certaines armes conventionnelles
CCW	Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques <i>(Convention on Prohibitions or Restrictions On The Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed To Be Excessively Injurious Or To Have Indiscriminate Effects)</i>
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Communauté des Etats indépendants
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CPEA	Conseil de partenariat euro-atlantique
CPI	Cour pénale internationale
DDC	Direction au développement et de la coopération
ECOSOC	Conseil économique et social <i>(Economic and Social Council)</i>
ESA	Agence spatiale européenne <i>(European Space Agency)</i>
FCE	Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FMI	Fonds monétaire international

G8	Groupe des huit pays les plus industrialisés (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie)
G20	Groupe de 20 pays industrialisés et pays émergents
IHEID	Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève
MDP	Mécanisme de développement propre
MTCR	Régime de contrôle de la technologie des missiles <i>(Missile Technology Control Regime)</i>
NSG	Groupe des pays fournisseurs nucléaires <i>(Nuclear Suppliers Group)</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCS	Organisation de coopération de Shanghai
OEA	Organisation des Etats américains
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OIC	Organisation de la conférence islamique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (anciennement CSCE)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Partenariat pour la paix
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture <i>(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)</i>
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance <i>(United Nations Children's Fund)</i>
UNWRA	Agence de l'ONU pour les réfugiés palestiniens <i>(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)</i>

Rapport

1 Introduction

La sécurité et la prospérité de la Suisse dépendant toujours plus des développements qui se produisent à l'étranger. Il faut donc harmoniser encore davantage les politiques intérieure et extérieure, et chercher à exercer une influence sur l'environnement régional et international. Le présent rapport donne *une vue d'ensemble des priorités actuelles* de la politique extérieure de la Suisse. En plus de rendre compte des activités entreprises depuis le dernier rapport de politique étrangère de juin 2007¹, il se concentre avant tout sur *les défis actuels et futurs* qui attendent la Suisse en politique extérieure.

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond aussi au *postulat* 06.3417, déposé le 1^{er} septembre 2006 par la *Commission de politique extérieure du Conseil des Etats*, qui demandait de regrouper tous les rapports périodiques concernant la politique extérieure en un seul et unique rapport annuel. Le présent rapport intègre donc entièrement le rapport annuel sur les activités de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, le rapport sur la Suisse et l'ONU et le rapport annuel sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe.

Le Conseil fédéral souhaite approfondir et intensifier encore le *dialogue avec Parlement et le public* sur la base de l'état des lieux présenté ici. La Suisse, qui n'appartient à aucune alliance formelle, doit présenter à l'extérieur un front uni et déterminé si elle veut défendre ses intérêts. Cela suppose une large discussion et la recherche d'une concordance des points de vue à l'intérieur, ainsi qu'une coordination efficace et un message aussi cohérent que possible vers l'extérieur.

2 Nouveaux défis

2.1 Remarques liminaires

Plus le XXI^e siècle avance, plus il devient évident que nous avons affaire à un véritable *changement d'époque*. A ce jour, les analyses et opinions divergent sur la date à laquelle ce changement s'est produit et sur les facteurs qui sont désormais déterminants (la réponse pertinente au regard de l'histoire ne sera sans doute établie que dans quelques années, voire quelques décennies). Il demeure incontestable que le monde d'aujourd'hui n'est plus le même que celui des dernières décennies du XX^e siècle.

Citons *trois défis* qui mettent en exergue les enjeux cruciaux de notre temps et qui contribueront sans doute à déterminer dans une mesure importante notre politique extérieure – et les relations internationales en général – ces prochaines années.

Ce sont:

- la *modification des rapports de force* économiques et politiques dans le monde

¹ FF 2007 5257

- *l'accroissement des crises et des risques systémiques* de portée universelle, et enfin
- le renforcement de la coopération internationale et la *réforme des institutions universelles*.

2.2 Modification des rapports de force dans le monde

Ces dernières décennies, la fin de la Guerre froide, et en particulier la fin de l'affrontement idéologique opposant l'économie planifiée à l'économie de marché, l'intégration de presque tous les Etats dans un univers mondialisé et les progrès technologiques ont provoqué *l'accélération de la croissance économique*.

Or, en plus du niveau de cette croissance, ce qui importe est sa *forte redistribution géographique*. La part des pays économiquement développés à la croissance économique mondiale a fortement décliné (de 60 à 30 % entre 1981 et 2008², alors que celle de l'Asie, en particulier, a plus que triplé en quelques décennies (pour la période citée, de 14 à 46 %; en 2007, la seule part de la République populaire de Chine à la croissance économique mondiale a été de 33 %).

Nous assistons à une redistribution rapide des cartes économiques, dans laquelle sans doute les deux géants asiatiques – *la République populaire de Chine et l'Inde* – connaissent les plus grands progrès et assumeront avec le temps le statut de véritables puissances mondiales³. Cette émergence n'a rien de surprenant, historiquement parlant: avant 1800, la Chine était en effet encore la première économie mondiale, comme elle avait été aux siècles précédents l'un des centres de civilisation et de politique du monde. A moins d'une catastrophe imprévue, la République populaire de Chine redeviendra d'ici une génération la première économie du monde, et l'Inde rejoindra un peu plus tard le peloton de tête.

Si la renaissance économique de l'Asie est due en particulier au développement de capacités industrielles et de services modernes (l'Asie profite notamment des technologies de l'information et de la communication), *d'autres régions du monde* bénéficient de l'énorme demande de ressources, en particulier de pétrole et de gaz naturel, mais aussi de tous les métaux industriels importants et d'aliments pour une population mondiale en plein essor.

C'est le cas avant tout du golfe Persique et de la Russie, mais aussi de certains Etats latino-américains et africains. L'Amérique latine et l'Afrique sont le théâtre d'un développement très inégal, dans la mesure où seul un petit nombre d'Etats profitent de la flambée du prix des ressources et qu'en leur sein, les grands bénéficiaires ne représentent en général qu'une mince fraction de la population, alors que la majorité végète dans la pauvreté et le sous-développement⁴.

² Chiffres émanant du Fonds monétaire international (FMI); Internet: www.imf.org

³ Il est encore trop tôt pour juger exactement l'effet que la crise financière et économique qui a débuté en 2008 aura sur cette évolution. La plupart des experts sont d'avis que les tendances décrites ici sont d'ordre structurel et à long terme.

⁴ Le rapport sur la politique économique extérieure 2008 examine quelques-unes de ces questions en détail (ch. 1.2.4 et 1.2.5). Cf. FF 2009 573.

L'Occident – autrement dit les Etats-Unis et l'Europe – jouit toujours du niveau de vie le plus élevé du monde pour une grande partie de sa population et pourra le conserver encore quelque temps. Cependant, *la part relative des économies occidentales au produit social brut mondial diminue constamment*. Cette tendance est encore renforcée par l'évolution démographique, qui affectera fortement l'Europe, en particulier.

L'Asie conservera son premier rang dans la population mondiale (selon les calculs de l'ONU,⁵ sa part de 60,6 % en 2000 ne fera que s'abaisser à 58,6 % en 2050) et l'Amérique du nord connaîtra un développement semblable (passant de 5,2 % à 5,0 %), tandis que l'Europe verra sa démographie chuter (passant de 12,0 % à 7,1 %; en 1950, la part de l'Europe était encore de 21,7 %) et l'Afrique la sienne croître fortement (passant de 13,1 % à 20,2 %). Cela signifie que selon ces estimations, il y aura en 2050, pour chaque Européen, trois Africains et huit Asiatiques. S'y ajoutent des changements de la pyramide des âges qui font que non seulement les sociétés occidentales, mais aussi des pays asiatiques (Japon, Chine) connaîtront des populations vieillissantes importantes.

Depuis la fin de la Guerre froide, mais encore davantage depuis le tournant du millénaire, la carte géopolitique mondiale se redessine elle aussi dans le sens d'une *redistribution des pouvoirs*. Des Etats comme la République populaire de Chine et l'Inde montrent de manière toujours plus ouverte qu'elles veulent être traitées en futures puissances mondiales. La Russie fait son retour comme puissance continentale, encore que le renforcement de sa position ne repose plus sur la puissance militaire qui accompagnait l'idéologie communiste, mais avant tout sur la richesse de ses ressources.

Une *multitude de (grandes) puissances régionales* gagnent progressivement en influence. Sans prétendre en dresser la liste exhaustive, on citera le Brésil, le Venezuela, le Mexique, l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Egypte, l'Arabie saoudite, l'Iran, la Turquie, le Pakistan, l'Indonésie et la Corée du Sud. On assiste aussi à la montée en force d'*alliances régionales* en Orient et au Sud (songeons à l'Organisation de la conférence islamique [OIC], l'Organisation de coopération de Shanghai [OCS], l'Association des nations de l'Asie du sud-est [ANASE] et l'Union africaine [UA]).

Vu les développements esquissés, l'hégémonie ininterrompue de l'Occident dans l'économie et la politique mondiale, qui perdure sous différentes formes depuis 1800 environ, devrait prendre fin au cours des prochaines décennies. *L'appel à la création d'un nouvel ordre mondial* se fait de plus en plus fort. Les Etats-Unis auront fort à faire pour conserver leur poids politique actuel, en plus de leur supériorité militaire incontestée. Quant à l'Europe, elle affronte tout entière d'immenses défis, car son poids économique et démographique relatif fond par rapport aux autres grandes régions du monde, alors qu'elle est surreprésentée dans nombre d'institutions mondiales (Conseil de sécurité de l'ONU, Fonds monétaire international, Banque mondiale, G8). L'UE aura fort à faire pour que le poids des Etats qu'elle représente soit pris en compte adéquatement dans la conception de la politique mondiale.

Pays européen par excellence, la Suisse demeure *étroitement liée au sort de l'Europe*. Ce fait inscrit dans la géographie et dans l'histoire restera déterminant pour notre politique extérieure. Mais en plus de ses évidentes priorités économiques

⁵ Department of Economic and Social Affairs (2004): *World Population to 2300*. New York: United Nations (les chiffres se réfèrent au scénario médian).

et politiques européennes, la Suisse fait bien d'obéir au principe politique éprouvé de l'universalité, de continuer à *se doter de nouveaux points d'appui solides en dehors du continent et de les renforcer*. Sa politique en la matière sera au centre des réflexions du ch. 3.2.

2.3 Crises globales et risques systémiques

La *mondialisation*, qui s'est accélérée ces dernières décennies, a indubitablement eu un grand nombre de retombées économiques, politiques et sociales extrêmement positives. La première – et non la moindre – est d'avoir contribué à ce que plusieurs centaines de millions d'êtres humains échappent à la pauvreté et au sous-développement endémiques et à ce que les perspectives se soient améliorées pour des milliards de personnes.

Le monde actuel ne se caractérise toutefois *pas seulement* par son *intégration accrue*. Ni les Etats, ni les classes sociales, ni les individus ne profitent tous également des nouvelles possibilités. Dans certains Etats ou sous-régions, on assiste – à cause d'une foule de facteurs qui n'ont rien à voir avec la mondialisation – à un affaiblissement marqué de l'Etat et de l'ordre interétatique (on parle du phénomène des Etats «fragiles» ou «défaillants»). Dans de grandes parties du monde, il se produit une déstabilisation culturelle qui incite çà et là des groupuscules d'extrémistes à recourir à des solutions totalement inadmissibles pour protéger leur identité menacée des influences étrangères, considérées comme inassimilables. A l'heure qu'il est, ce phénomène s'observe surtout dans certaines parties du monde musulman, mais on le note en fait dans pratiquement toutes les parties du monde.

L'époque actuelle est marquée par une *augmentation des crises et des risques systémiques*. Il n'est pas possible d'entrer ici dans le détail de toutes les crises et menaces mondiales qui se profilent (pour un état des lieux du point de vue suisse, cf. le rapport «Défis 2007 à 2011» de l'état-major de prospective de la Confédération⁶). On se bornera à exposer ici brièvement trois sujets qui illustrent la nouvelle nature des crises et menaces mondiales: la crise financière, le problème de l'énergie et les changements climatiques.

Crise financière

La crise financière mondiale de 2008 et ses conséquences économiques ont mis sous une lumière crue le fait que les systèmes économiques et financiers étaient exposés à de *énormes risques systémiques*, que les forces du marché émettaient parfois de mauvaises incitations et qu'il fallait repenser l'ancienne réglementation étatique et internationale pour que le système financier puisse remplir ses fonctions dans l'intérêt de tous.

Dans un univers mondialisé, il est *illusoire de croire à des espaces économiques et financiers étanches et compartimentés*. Quasiment tous les Etats et sociétés sont affectés par les conséquences de l'effondrement massif des marchés mondiaux. Il faut partir du principe que les Etats les moins développés ou ceux qui se trouvent au début de leur essor économique seront les plus touchés par les effets de cette crise, tout comme le seront les membres les plus faibles de la société.

⁶ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00930/index.html?lang=fr>

Si la croissance économique mondiale s'essouffle longtemps, voire qu'elle s'effondre carrément, il faut escompter *une recrudescence des tensions sociales et des conflits politiques*. Cela devrait susciter de sérieux problèmes pour plusieurs Etats et régions. Il faut espérer que les tendances protectionnistes, isolationnistes et xénophobes ne se développeront pas, ou ne reprendront pas le dessus, comme à d'autres époques de l'histoire mondiale. Dans les premières réactions à la crise économique et financière, la protection des industries nationales a figuré en tête de l'ordre du jour, et on a vu qu'en politique intérieure, la pression pour exclure les influences prétendument menaçantes de l'étranger remontait. L'action politique est donc nécessaire sur plusieurs fronts. A part la coordination internationale, il importe toutefois aussi de prêter l'attention nécessaire à l'aspect social des effets de la crise.

Problème de l'énergie

Il appert progressivement que la production, la distribution et l'utilisation de l'énergie constituent des *questions cruciales de la politique mondiale* (sécurité, économie, transports, environnement et développement, pour ne citer que les principaux domaines).

En raison de la croissance démographique et économique, la demande en énergie a explosé; le contrôle de la production et du passage de l'énergie est devenu *un élément primordial de la politique de puissance*. Les recettes induites entraînent aussi une *redistribution financière*, qui affecte à son tour le système économique et financier général, pourtant souvent sans déboucher sur une prospérité durable dans les pays producteurs.

Etant donné l'épuisement progressif des *énergies d'origine fossile* et les *nombreuses conséquences négatives* de leur usage, nous n'échapperons pas à une réorientation des politiques nationales et internationales appliquées jusqu'ici. La politique de l'énergie décidera de façon déterminante de l'état de l'environnement dans les prochaines décennies.

Changements climatiques

De l'avis quasi unanime des scientifiques, l'humanité influence l'évolution du climat mondial, en particulier par les gaz dits à effet de serre. Le débat sur les conséquences du réchauffement terrestre, par exemple, n'est pas encore achevé, mais il faut admettre que ces prochaines décennies, les changements climatiques auront une *forte répercussion sur les conditions d'existence de l'humanité*.

Que ce soit en politique intérieure ou en politique extérieure, la question de l'environnement se heurte toujours à des difficultés particulières: limites à l'ingérence dans la propriété privée, décalage dans l'espace et dans le temps entre cause et effet des atteintes à l'environnement, difficulté de coordonner les acteurs très divers des mondes politique, économique et social, etc. D'un autre côté, elle est aussi, dans un certain sens, *l'exemple par excellence des nouvelles formes de coopération internationale et de gouvernance mondiale*. Avec un bonheur divers, on voit et on a vu l'essai de nouvelles formes de pilotage, qu'il s'agisse d'objectifs quantitatifs fixés aux Etats, d'implication d'acteurs privés ou de recours aux instruments du marché.

Etant donné la crise économique et financière, la refonte de l'économie dans le sens de l'écocompatibilité et de l'efficacité énergétique, voire de systèmes durables, figure en tête des ordres du jour nationaux et internationaux.

Caractéristiques communes des crises et des menaces

Au niveau *géographique*, nous sommes confrontés à des crises et à des menaces qui ne tiennent aucun compte des frontières, qu'elles soient nationales ou autres. De plus en plus, il ne s'agit pas seulement de production et de distribution de *biens* publics universels, mais aussi et surtout de production et de distribution de *maux* publics universels. Les seconds affectant pratiquement toute l'humanité, plus ou moins directement, la politique mondiale actuelle revêt une nouvelle qualité: jamais sans doute dans l'histoire du monde, autant de gens n'ont pris conscience de ce qu'ils étaient dans le même bateau et que les événements survenant à une extrémité de l'embarcation avaient aussi des effets à l'autre bout.

Au niveau *temporel*, plusieurs des problèmes actuels dépassent l'horizon courant en politique, en économie et dans la société (et qui ne couvre en général même pas une génération). Les délais d'alerte sont courts, et il nous arrive de devoir affronter plusieurs crises à la fois. Nous connaissons une période d'incertitude accrue, parce que des hypothèses fondamentales concernant le fonctionnement de systèmes partiels sont remises en cause et qu'il est parfois difficile de déterminer à quel horizon temporel il faut intervenir pour retrouver la stabilité et le développement durable.

Dans chaque secteur (sécurité, finances, économie, énergie, environnement, climat, santé, migrations, développement, sciences, culture), la *complexité matérielle* a fortement augmenté et, vu les interdépendances entre les développements des différents secteurs, a pris des dimensions qui menacent de faire éclater les anciennes catégories et les mesures institutionnelles de prévention prises au niveau national et international.

La *Suisse* est indiscutablement une des gagnantes de la mondialisation, mais il en découle une *forte dépendance vis-à-vis des développements régionaux et mondiaux*. Du fait de sa bonne constitution politique, de sa longue histoire de succès économique et social, et de sa réputation d'acteur réfléchi et objectif, la Suisse jouit généralement de bonnes conditions de départ pour assumer un rôle actif en politique extérieure dans le monde actuel et pour fournir des contributions significatives à l'étude et à la résolution de problèmes internationaux.

L'*interdépendance* de nombreux domaines politiques remet en question les conceptions traditionnelles et le système des institutions spécialisées, et exige une *nouvelle approche intégrée*. Pour chaque domaine (sécurité, économie, finances, environnement, énergie, santé, migrations, sciences, culture, etc.), il faut poursuivre une politique qui ne tienne pas seulement compte des intérêts sectoriels, mais qui prenne en compte les interactions entre les secteurs, et trouver de nouvelles méthodes et des solutions gagnant/gagnant, dans l'intérêt général. Le dialogue entre les responsables des différents secteurs est une condition préalable minimale pour progresser, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur.

A cet égard, la *politique extérieure de la santé* de la Confédération fournit un exemple intéressant. Le DFAE et le DFI ont en effet conclu une convention d'objectifs de politique extérieure qui couvre tous les domaines pertinents (développement, commerce, propriété intellectuelle, migrations, etc.), fixe une orientation commune pour un horizon de cinq ans et, par de nouvelles mesures institutionnelles, assure la coordination de tous les acteurs internes et veille à ce que la Suisse présente à l'extérieur un front uni sur les intérêts définis (ch. 3.3.4). Ces solutions intégrées de domaines de la politique extérieure suscitent d'ailleurs un intérêt international, puisque beau-

coup d'Etats affrontent aujourd'hui des problèmes de coordination et de cohérence identiques.

Pour la Suisse, l'approche intégrée en politique extérieure a encore une raison d'être beaucoup plus pragmatique: comme nos moyens de lutte et nos possibilités d'exercer une influence, surtout sur nos partenaires majeurs, sont limités, nous ne pouvons défendre nos intérêts que dans le cadre de relations globales ou en négociant tous azimuts. Les négociations *bilatérales I et II* avec l'UE sont l'exemple classique de ce donnant-donnant. Il en découle que la Suisse doit s'inspirer de cette pratique vis-à-vis de ses autres partenaires bilatéraux, c'est-à-dire faire des concessions sur certains dossiers ou accorder des prestations supplémentaires pour obtenir l'accord de l'autre Partie sur des dossiers qui sont cruciaux pour nous. Or ces solutions globales dans l'intérêt du pays ne peuvent être atteintes que par un dialogue permanent avec tous les acteurs concernés et par une coordination générale efficace.

2.4 Intensification de la collaboration internationale et réforme des institutions mondiales

La brève présentation des défis résultant de la modification des rapports de force dans le monde et de l'évolution de certains secteurs de la politique extérieure ne met pas seulement en évidence un fait déjà bien connu, à savoir qu'aujourd'hui, pour chaque Etat, la politique intérieure et la politique extérieure sont très étroitement liées et ne peuvent être poursuivies utilement que comme un tout, elle révèle aussi que la coopération internationale va au devant d'un grand nombre de défis difficiles et qu'elle doit être repensée à plusieurs égards.

Un premier problème urgent est d'aboutir à une *nouvelle entente entre les grandes puissances* actuelles et de redéfinir leurs rapports, ne serait-ce qu'officieusement. Il s'agira en particulier de voir comment les anciennes grandes puissances (Occident et Japon) se comportent vis-à-vis des nouvelles, et *vice versa*.

Toute polarisation, tout repli sur soi, toute relation conflictuelle remettrait la mondialisation en cause, menacerait la paix mondiale et freinerait, voire empêcherait la résolution des grands problèmes urgents. Dans un univers mondialisé, l'ordre multipolaire n'est pas une option véritable, si on le conçoit à l'instar de l'ordre bipolaire de la Guerre froide (c'est-à-dire des systèmes politiques, économiques et sociaux entièrement séparés, se protégeant chacun par des arsenaux nucléaires et d'autres armes de destruction massive). Il vaut mieux concevoir le monde actuel comme «non-polaire», et cela est possible.

Renforcer la *coopération régionale* est un moyen approprié pour traiter plusieurs des problèmes actuels et aboutir à des solutions. La Suisse se fonde essentiellement sur le principe de subsidiarité inscrit dans sa constitution, qui distingue différents niveaux de l'action étatique (communes, cantons, Confédération) et qui vise à attribuer la compétence réglementaire ou la fourniture de prestations données au niveau le plus approprié matériellement et politiquement parlant, afin d'éviter toute centralisation ou décentralisation excessive. En politique internationale, ce principe est souvent présent implicitement, mais il n'est pas encore entré suffisamment dans les mœurs politiques, les institutions ou le droit.

Pas plus que la polarisation des grandes puissances, la régionalisation exclusive de la politique mondiale ne serait une bonne réponse aux défis de notre temps. Car ceux-ci sont toujours davantage des *défis mondiaux*, qui ignorent toutes les frontières (continentales, culturelles ou autres) et exigent des *solutions globales*.

Les *institutions et mécanismes mondiaux* actuels s'avèrent de plus en plus inadéquats pour répondre efficacement aux problèmes qui se posent. La réforme d'une institution aussi importante et cruciale pour la sécurité et la paix mondiale que le Conseil de sécurité de l'ONU ne peut plus attendre. Tout le système onusien doit être rééquilibré et généralement renforcé si l'on veut que l'organisation qui représente le mieux la communauté mondiale et qui est la plus légitimée soit vraiment en mesure d'assumer ses fonctions.

Le Conseil de sécurité de l'ONU n'est d'ailleurs pas la seule organisation ou institution qui doit être réformée pour tenir compte des rapports de force régionaux et donner aux nouvelles grandes puissances la place qui correspond à leur importance et à leur influence effectives, en les impliquant dans la résolution collective des problèmes. Ce principe vaut par exemple pour les institutions dites de Bretton Woods, soient le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. L'extension du G7, puis du G8, en G20 pourrait jouer ici un rôle important de précurseur.

Les nombreux *instruments du droit international public* constituent un moyen éprouvé pour résoudre les problèmes internationaux. Pour un Etat neutre comme la Suisse, qui n'appartient à aucune alliance militaire ni ne dispose d'une grande force politique ou armée, il est crucial que les relations internationales soient dominées par le droit. C'est pourquoi la Suisse a un intérêt déterminant à ce que le droit international se renforce et se développe⁷.

Aujourd'hui, les Etats et les instruments à leur disposition ne sont pas les seuls à être interpellés dans les affaires internationales. Le sont tout aussi de nombreux *acteurs privés*, notamment le secteur privé et les nombreuses organisations de la société civile. Grâce à l'accélération de la mondialisation et aux nouveaux moyens technologiques, ils ont fortement gagné en pouvoir et en influence ces dernières décennies⁸.

Impliquer la société civile mondiale dans la politique internationale, c'est défier les formes traditionnelles de la division du travail, mais c'est aussi ouvrir de nouvelles possibilités d'ancrer et de corriger les décisions politiques à tous les niveaux de la politique internationale actuelle. Dans quelques chapitres, le présent rapport abordera les développements déjà en cours dans des domaines politiques très différents, où l'on engage et teste de nouveaux partenariats.

Une caractéristique essentielle de notre Etat reste sa renonciation délibérée à la politique de puissance. La *Suisse* se tient volontairement à l'écart des alliances des grandes puissances et ne reconnaît que l'ONU – ou les instances mandatées par celle-ci – comme légitimées à prendre des mesures de contrainte. En n'étant pas membre de l'UE, la Suisse se prive certes de pouvoir influencer directement sur les

⁷ Le présent rapport n'entre pas en matière sur les rapports entre droit international et droit national. Voir à ce propos le rapport que le Conseil fédéral présentera au parlement en réponse au postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 11 décembre 2007 (07.3764).

⁸ Au cours du processus actuel de mondialisation, les organisations criminelles ainsi que les cellules et réseaux terroristes ont connu un essor marqué et gagné de nouvelles possibilités d'opérer, ce qui constitue un défi particulier pour la sécurité interne et externe.

décisions de la principale organisation européenne, même si elle dispose de voies indirectes pour y parvenir, mais elle peut en revanche influencer directement sur beaucoup d'autres institutions européennes et internationales – voire mondiales, par son appartenance à l'ONU et à l'OMC et aux institutions de Bretton Woods. Un principe fondamental du droit international est en effet l'égalité de tous les Etats, ce qui est de la plus haute importance pour un Etat comme la Suisse et lui donne aussi la possibilité et le latitude d'exercer son influence par des initiatives et des propositions (dans certains domaines, comme le droit international humanitaire, la Suisse passe à juste titre pour un précurseur et un acteur important, auquel son histoire et sa politique sectorielle constante confèrent un poids élevé).

2.5 Importance du dialogue dans la politique étrangère

La modification des rapports de force dans le monde (ch. 2.2), la complexité et l'interdépendance croissantes des domaines politiques (ch. 2.3), enfin la réforme des systèmes traditionnels et l'intégration des nouveaux acteurs internationaux (ch. 2.4) font qu'à plusieurs niveaux de la politique étrangère – géographique, thématique et institutionnel –, nous affrontons un grand nombre de défis ardu.

Les époques de bouleversement telles que celle que nous vivons actuellement sont caractérisées en particulier par le fait que tout semble en mouvement, que les ordres traditionnels sont perçus comme désormais insuffisants et qu'il y a généralement *plus de questions que de réponses*.

Comment trouver progressivement des réponses? Comment créer un nouvel ordre commun? Comment la Suisse peut-elle affronter ces défis, défendre ses intérêts et concourir à élucider, traiter et résoudre les problèmes internationaux?

Le Conseil fédéral juge important qu'en politique extérieure, la Suisse recoure de façon accrue à un *instrument* qui a parfaitement fait ses preuves en politique intérieure et qui a débouché sur des solutions viables, à savoir le *dialogue*.

Dans l'histoire de la Suisse, le dialogue a été un élément décisif pour rapprocher les cantons et les différentes parties du pays, créer peu à peu une identité commune et concevoir une organisation politique. La Suisse est inconcevable et ne saurait fonctionner sans dialogue ni échanges par-dessus les barrières, qu'elles soient d'ordre linguistique ou autre.

Le dialogue joue aussi un rôle essentiel dans notre pays quand il s'agit d'accorder entre elles les différentes politiques sectorielles et de définir une ligne d'action commune. Un large dialogue permet de formuler une politique intégrée qui tienne compte des interdépendances entre les secteurs et les intérêts généraux supérieurs.

La démocratie directe de type suisse ne peut fonctionner sans le dialogue incessant entre responsables politiques et souverain. Grâce à un grand nombre de dialogues institutionnalisés ou officieux, tous les principaux groupes d'intérêts et tous les acteurs essentiels sont impliqués dans le traitement et la résolution des problèmes, ce qui fait que toutes les grandes décisions politiques ont une assise très large.

Promouvoir une politique extérieure du dialogue, c'est essayer d'*exporter ces facteurs de succès intérieurs*, pour défendre des intérêts au niveau tant régional que mondial.

Or, au niveau international, le dialogue n'est souvent pas l'option retenue. Des décisions sont prises unilatéralement, des négociations conduites en excluant des Parties importantes, et souvent sans tenir compte de tous les aspects et de tous les points de vue nécessaires.

En ce qui concerne l'aspect géographique de la politique extérieure (modification des rapports de force dans le monde), promouvoir une politique extérieure du dialogue signifie que la Suisse recherche *d'avantage les échanges avec des partenaires situés hors du cadre étroit et régional de l'Europe*, et qu'elle intègre leurs points de vue dans sa politique, surtout s'ils concernent les nombreux défis mondiaux. Une telle politique cherche à dépasser les multiples frontières politiques, économiques ou sociales, et à jeter des ponts entre des conceptions du monde et des intérêts souvent divergents.

Dans certaines politiques sectorielles, comme la politique de la paix, pratiquer une politique de dialogue signifie que la Suisse recherche aussi le contact avec des acteurs étatiques ou non étatiques réputés difficiles, pour autant que des conditions minimales soient remplies, et qu'elle ne les considère pas seulement comme partie du problème, mais aussi comme partie de la solution (pour les grandes lignes de la politique suisse de la paix, voir ch. 3.3.6). Cela dit, il est impossible de répondre généralement à la question «quand dialoguer?» et «avec qui?»; chaque cas concret doit être examiné séparément.

Le Conseil fédéral est également convaincu que le dialogue est un moyen très prometteur pour progresser dans les discussions sur la *réforme des institutions internationales* et impliquer les nombreux *nouveaux acteurs privés* de la politique extérieure.

En fin de compte, le seul autre terme de l'alternative est de refuser le dialogue et d'en exclure des acteurs influents, donc importants. Ce faisant, on complique les problèmes plutôt qu'on ne les résout. Faute d'ententes suffisantes et de règles communes de la part de tous les acteurs importants, les activités d'une Partie risquent d'être réduites à néant par celles de l'autre et l'efficacité souhaitée ne pourra pas être atteinte, même au prix d'efforts considérables.

A ce stade, il convient de citer brièvement l'exemple de la *politique du développement* (ch. 3.3.8). Celle-ci n'est pas seulement affectée directement par la modification des rapports de force dans le monde, elle a aussi un ensemble de buts beaucoup plus complexe et est obligée de pratiquer des coopérations globales pour fonctionner. Quels que soient les changements qui surviennent dans la communauté des Etats, les acteurs privés – les organisations de la société civile et les entreprises opérant à l'échelle mondiale – gagnent rapidement en influence dans la politique du développement. Les fonds engagés par ces acteurs (Bill et Melinda Gates Foundation, etc.) dépassent souvent les investissements des agences étatiques ou multilatérales. Le dialogue semble donc un instrument prometteur pour les impliquer et assurer la coordination générale.

L'instrument du dialogue se fonde sur les *principes du respect et de la réciprocité*, n'exclut pas d'emblée les autres Parties et points de vue, et offre la possibilité de développer une vue plus complète des questions et problèmes en jeu, ce qui fournit à son tour une certaine garantie que les problèmes seront mieux traités et les solutions plus viables. Il *n'est cependant pas une garantie de succès*; il faut plutôt y voir une condition préalable minimale, qui n'est d'ailleurs pas toujours respectée à l'heure qu'il est.

La voie du dialogue *n'est pas simple*, car elle a des exigences élevées, demande de l'endurance et conduit souvent dans des directions imprévues. Elle ne peut pas non plus être empruntée chaque fois sans conditions ou prestations préalables, et nécessite une pesée soigneuse et complète des intérêts, comme toute décision de politique extérieure.

2.6 **Le rôle des opérations militaires dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale**

L'un des domaines les plus mouvants de la gestion internationale des crises est la promotion militaire de la paix. Son dynamisme exprime un processus d'apprentissage permanent de la part de la communauté mondiale, qui se voit confrontée depuis la fin de la Guerre froide à la *complexité croissante du contexte international des conflits*. Aussi est-ce surtout dans le cadre de l'ONU que le rôle de la promotion militaire de la paix a été adapté aux nouveaux développements; elle n'est plus aujourd'hui une simple opération classique de maintien de la paix (*peace-keeping*), consistant à surveiller l'application d'accords de cessez-le-feu, mais fait aussi partie des missions de paix multidimensionnelles, qui englobent un large éventail de mesures civiles et militaires.

Aux missions militaires classiques sont donc venues s'ajouter des tâches subsidiaires civiles telles que les opérations de police, l'arrestation des criminels de guerre, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants, le retour des réfugiés, l'encadrement d'élections ou la protection d'actions humanitaires. Au Kosovo, par exemple, les forces militaires internationales ont été chargées d'instaurer un cadre sûr pour le retour des réfugiés et déplacés, l'aide humanitaire et la mise en place d'une administration civile, d'assurer la sécurité et l'ordre publics, et d'exercer des tâches de gardes-frontières ou de déminage (pour les activités de la Suisse, cf. ch. 3.2.2.3).

De nos jours, la promotion militaire de la paix ne se limite plus aux seules opérations de maintien de la paix, mais peut couvrir *différentes phases de la gestion d'un conflit*, de la prévention à la consolidation de la paix (*peace-building*). Les frontières entre les différentes phases sont parfois floues, et il arrive même que des phases se déroulent simultanément. Il en résulte que les missions multilatérales de paix sont devenues des entreprises complexes, qui exigent en général la coordination étroite des composantes civiles et militaires.

Les missions multidimensionnelles de promotion de la paix sont la réponse de la communauté internationale à la complexité actuelle des conflits armés. Or l'un des grands problèmes est que ces conflits ne se déroulent plus entre adversaires clairement définis. La gestion internationale des crises est confrontée à une *situation très particulière là où les structures étatiques se dégradent*. Dans ses opérations multidimensionnelles de promotion de la paix, la communauté internationale cherche à mettre au point des instruments dont le but est d'empêcher les situations de fragilité de dégénérer en conflits transfrontaliers de grande envergure, impliquant des affrontements armés, des flux de réfugiés, des tensions intérieures dans des pays tiers et des échanges économiques perturbés⁹. Dans ces situations de déstabilisation, la première victime est toujours la population civile. La communauté internationale

⁹ Cf. le rapport sur la politique de sécurité 2000, FF 1999 6903.

dans son ensemble est touchée par le phénomène des «Etats défaillants»: l'incapacité d'un Etat à assumer sa fonction régalienne favorise l'éclosion d'acteurs non étatiques qui sapent le monopole étatique de la force. Leur activité peut en outre s'étendre à l'étranger et constituer une menace pour l'ordre juridique de tout autre Etat. En outre, la sécurité internationale peut être compromise quand d'importantes voies internationales de transport ou des conduites énergétiques sont menacées ou que des catastrophes écologiques – accidents nucléaires ou pollution par le pétrole – se produisent dans la zone de souveraineté d'un Etat défaillant.

L'extension du champ d'action de la promotion militaire de la paix soulève cependant aussi des *problèmes*, qui concernent d'une part la *cohérence des activités internationales* multidimensionnelles, de l'autre les *interfaces entre acteurs civils et militaires*. Pour ce qui est de la cohérence, l'ONU tente de la renforcer en regroupant certaines ressources civiles et militaires dans ce qu'elle appelle des missions intégrées¹⁰. Quant aux interfaces avec la promotion civile de la paix, elles ne sont pas toujours bien délimitées et peuvent même empiéter sur l'aide humanitaire et la coopération au développement. Or pour le personnel humanitaire, astreint aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, il est essentiel d'être perçu comme acteur impartial.

L'exemple le plus récent de ces situations compliquées est la crise internationale en *Somalie*. La déstabilisation des structures politiques somaliennes et la transformation du pays en «Etat défaillant» depuis le début des années 90 n'ont pu être empêchées. Il en résulte entre autres une forte dépendance de la population civile vis-à-vis de l'aide humanitaire et une menace contre la navigation au large de la Somalie par des acteurs non étatiques (pirates), contre lesquels l'Etat somalien est incapable de se défendre. Ces derniers menacent d'une part l'approvisionnement de la population civile en biens fournis par le Programme alimentaire mondial (PAM), de l'autre la voie commerciale qui passe par le canal de Suez, puis devant les côtes somaliennes à la hauteur du golfe d'Aden.

La réaction internationale, soit l'envoi d'une mission de paix multidimensionnelle en Somalie, avec pour but de s'attaquer aux racines du conflit et de restaurer la stabilité, figure depuis longtemps à l'ordre du jour de l'ONU, mais le souci que des mesures d'imposition de la paix ne soient au cœur d'une telle mission a retardé jusqu'ici la décision du Conseil de sécurité. Entre-temps, le Conseil de sécurité s'est penché plusieurs fois depuis mai 2008 sur le *problème de la piraterie* au large de la Somalie. Se fondant sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU, il a autorisé des Etats tiers à intervenir par la force dans les eaux territoriales de la Somalie pour mettre fin aux attaques à main armée. La communauté internationale des Etats a été invitée à protéger militairement d'abord les navires du PAM croisant au large de la Somalie, puis les cargos menacés plus généralement, et enfin à lutter activement contre la piraterie et à la poursuivre pénalement (pour la réaction de la Suisse, cf. ch. 3.4.1.2).

Les *résolutions du Conseil de sécurité* sur la piraterie en Somalie¹¹ mettent en relief deux développements dans la gestion internationale des crises. Elles révèlent d'une part la précarité de la sécurité de la population civile, et partant de l'aide humanitaire, surtout lorsqu'elle est liée au phénomène des «Etats défaillants». D'autre part,

¹⁰ L'UE et l'OTAN, qui participent à des opérations de paix multidimensionnelles de l'ONU en tant qu'acteurs internationaux, ont élaboré parallèlement un *Concept of Civil-Military Coordination* et une *Comprehensive Approach*.

¹¹ S/RES/1814; S/RES/1816; S/RES/1838; S/RES/1846; S/RES/1851.

le scénario de menace par des acteurs non étatiques est réel, démonstration en a été faite. Dans ses résolutions 1846 et 1851, le Conseil de sécurité qualifie expressément la piraterie au large de la Somalie de menace pour la paix mondiale et pour la sécurité internationale dans la région. La gestion internationale des crises ne consiste donc plus aujourd'hui à s'occuper uniquement des acteurs ou des victimes de conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non, mais s'étend aussi aux acteurs non étatiques qui ne sont pas des parties au conflit proprement dites, mais qui peuvent menacer la paix mondiale en profitant simplement d'un espace de non-droit. Contre ces personnes, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé de prendre des *mesures de police militaire en vertu du chapitre VII* de la Charte, conformément à l'extension des tâches de la promotion militaire de la paix. La question des interfaces de la coopération civile et militaire se pose ainsi en de nouveaux termes. Dans le cas de la piraterie, cette question est réglée par le droit international, puisque la Convention sur le droit de la mer de l'ONU prévoit le recours aux moyens militaires pour poursuivre la piraterie et s'en protéger.

Le rôle croissant que la promotion militaire de la paix joue dans la gestion internationale des crises place enfin la communauté internationale devant la responsabilité de légitimer celle-ci en droit international par des *mandats clairs*. C'est le cas soit quand le Conseil de sécurité décide une opération de paix conduite par l'ONU, soit quand il habilite expressément des Etats membres ou des organisations régionales (comme l'UE) à effectuer une telle opération. Il est particulièrement nécessaire que le mandat soit délivré par le Conseil de sécurité si la promotion de la paix implique l'exercice de la force militaire.

Les menaces potentielles sont les mêmes pour la Suisse que pour les autres Etats d'Europe centrale ou occidentale. En tant que société démocratique et ouverte, la Suisse partage leur vulnérabilité face à des dangers dont l'origine peut être lointaine, mais qui peuvent aussi causer des préjudices économiques concrets, comme le montre l'exemple des pirates dans le golfe d'Aden. Ce sont ces réflexions qui, ces dernières années, ont incité plusieurs Etats à développer leur promotion militaire de la paix et la gestion des crises internationales. La Suisse doit elle aussi tenir compte des scénarios de menace internationale. Pour elle comme pour la communauté internationale, l'enjeu est d'adapter les instruments de la promotion de la paix et de la gestion des crises à l'évolution constante des conflits et de les mettre au service de la gestion internationale des crises. C'est un défi que la Suisse peut relever, même en respectant la disposition législative qui, en matière de promotion militaire de la paix, exclut la participation à des actions de combat destinées à imposer la paix.

3 Points forts de la politique étrangère de la Suisse

3.1 Les grands axes de la politique étrangère de la Suisse

Le ch. 3 donne une vue d'ensemble de tous les dossiers bilatéraux, régionaux et internationaux dans lesquels s'inscrit aujourd'hui une grande partie de l'engagement de la Suisse à l'étranger et de la défense concrète de ses intérêts.

Il se subdivise en trois sections correspondant aux trois grands axes de la politique extérieure de la Suisse, soient

1. Les relations bilatérales et régionales (ch. 3.2)

Il s'agit ici de l'état de nos relations et de la conception de notre politique vis-à-vis des autres Etats et des différentes régions du monde (*dimension géographique* de la politique étrangère).

Ce sujet pose à la Suisse toute une série de questions fondamentales, à commencer par celle de sa *position dans notre région, l'Europe* (voir ch. 3.2.2) – encore qu'il faille distinguer entre l'UE, les autres organisations régionales et chaque Etat européen. Comme la Russie et la Turquie sont étroitement liées à la région européenne et qu'elles ont une importance immédiate pour l'Europe, elles sont aussi traitées au ch. 3.2.2, lequel couvre également le Caucase et l'Asie centrale.

Comme on l'a déjà décrit brièvement au ch. 2, la Suisse doit tenir compte des *nouveaux rapports de force mondiaux*. Dans le tour d'horizon de la politique extérieure effectué en 2005, le Conseil fédéral a défini les premières grandes lignes et, outre l'Europe, la Russie et la Turquie, désigné en particulier les Etats-Unis, les trois grandes puissances asiatiques (Chine, Inde et Japon), l'Afrique du Sud et le Brésil comme les Etats avec lesquels il convient d'approfondir et de systématiser davantage nos relations (voir ch. 3.2.3 à 3.2.6).

2. Les enjeux mondiaux (ch. 3.3)

Cette section porte principalement sur la question de savoir comment la communauté internationale, la Suisse et les autres acteurs réagiront aux problèmes face auxquels les Etats seuls sont dépassés et qui exigent des réponses globales (*dimension thématique* de la politique étrangère).

Le présent rapport traite des *enjeux mondiaux suivants*: problèmes financiers et économiques, changements climatiques, politique étrangère en matière d'énergie et de santé; il aborde ensuite les domaines thématiques clés du DFAE, à savoir la promotion de la paix et la sécurité humaine en général, la consolidation du droit international public, enfin le développement équitable et durable.

3. La consolidation du système multilatéral (ch. 3.4)

Ce chapitre s'articule autour de la question suivante: «comment réformer et orienter les principales organisations internationales pour qu'elles remplissent mieux leurs fonctions?» (*dimension institutionnelle* de la politique étrangère). Cette partie traite également de la position de la Suisse au sein de ces organisations et décrit les activités qu'elle entreprend pour défendre à la fois ses intérêts et ceux de la communauté internationale.

Le présent rapport, consacré principalement à l'*ONU* (ch. 3.4.1), porte brièvement sur le *Fonds monétaire international* et la *Banque mondiale* (ch. 3.4.2), sur l'*OMC* (ch. 3.4.3) et sur l'*OCDE* (ch. 3.4.4).

Le présent rapport cherche autant que possible à éviter les redites en ne traitant qu'une fois à fond d'un dossier particulier et en faisant des renvois lorsque le dossier en question est mentionné dans d'autres contextes.

3.2 Bonnes relations avec les Etats et les régions

3.2.1 Remarques liminaires

Le Conseil fédéral s'en tient expressément à sa *politique d'universalité dans les relations diplomatiques*. La Suisse vise en principe à entretenir de bonnes relations avec tous les Etats et organisations régionales, quelles que soient leur position et leur orientation politique.

Cette politique a fait ses preuves et est de la plus haute importance pour un acteur comme la Suisse qui n'est pas membre de l'UE et ne fait partie d'aucune alliance impliquant des grandes puissances: cette politique peut en effet lui permettre de défendre ses intérêts dans le monde entier et, dans certaines questions sectorielles, de formuler et de faire aboutir des propositions reconnues pour résoudre les questions et problèmes en suspens.

De nombreux Etats ne seront pas cités nommément dans les chapitres qui suivent. Il va de soi cependant qu'ils conservent toute leur importance pour la Suisse. Le Conseil fédéral constate avec grande satisfaction que *la qualité des relations avec la plupart des Etats est bonne voire très bonne* et que, ces dernières années, des progrès réjouissants ont été enregistrés dans les échanges et la coopération. Ces prochaines années, la Suisse continuera à faire tout son possible pour maintenir cette situation et réaliser de nouveaux progrès aux niveaux bilatéral et régional.

3.2.2 Politique à l'égard de l'Europe

3.2.2.1 Union européenne

3.2.2.1.1 Importance de l'UE dans le monde et pour la Suisse

Importance de l'UE dans le monde

Fort de ses 27 Etats membres et de ses presque 500 millions de citoyens, l'UE, qui est appelée à s'élargir encore ces prochaines années, est devenue un *acteur clé*, non seulement sur le continent européen, mais aussi sur la scène mondiale. L'UE est la première puissance économique au monde, le premier fournisseur d'aide au développement, le chef de file dans le domaine de l'environnement et un facteur important de paix et de stabilité.

Qualifiée parfois de géant économique mais de nain politique, l'UE n'a cessé ces dernières années de développer ses capacités en matière de *politique étrangère, de sécurité et de défense*. Ses compétences dans ce domaine n'étant pas communautaires mais intergouvernementales, elles sont tributaires de la définition d'une politique commune entre les Etats membres, ce qui l'empêche parfois d'agir avec toute la détermination et l'efficacité voulues. Malgré ces difficultés, l'Union s'est pourvue ces dernières années de divers mécanismes et institutions qui renforcent ses capacités sur ce terrain (on peut mentionner, par exemple, la mise sur pied d'un comité politique et de sécurité, d'un comité militaire, d'un Etat-major, d'une Agence européenne de défense ou de groupements tactiques de combat). Depuis 2003, elle a ainsi pu lancer plus d'une vingtaine de missions de soutien à la paix dans les domaines militaire et civil, aussi bien en Europe qu'en Asie ou en Afrique. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ajournée pour l'instant, devrait renforcer encore l'UE dans ce domaine, notamment par l'établissement d'un poste de Haut Représentant

pour la politique étrangère et de sécurité – qui exercera simultanément la fonction de vice-président de la Commission européenne –, lequel disposera de son propre service diplomatique, assurant ainsi une cohérence et une visibilité accrues à la politique étrangère de l'Union.

La force de l'UE ne réside toutefois pas dans sa puissance militaire («Hard Power»), du moins pour l'instant, mais plutôt dans l'influence («Soft Power») qu'elle est à même d'exercer sur le continent européen sur son proche entourage et au-delà. En effet, l'attraction même qu'elle a exercée et qu'elle exerce encore sur ses voisins en termes de perspectives d'adhésion modifie profondément le paysage européen. De nombreux pays ont fait ou font dans cette optique des efforts considérables pour remodeler leur économie, leur système politique ou leur orientation sécuritaire en vue de les adapter aux critères et aux normes fixés par l'UE. Le pouvoir d'attraction de l'UE lui permet ainsi de modifier le comportement de certains Etats dans le sens qu'elle désire. L'Union est devenue à bien des égards aussi un modèle de développement pour certaines régions du globe, en tant que puissance délibérante, démocratique et respectueuse du droit. Par ailleurs, le développement croissant des politiques communes de l'UE s'accompagne de plus en plus d'un volet extérieur, fournissant à cette dernière des compétences très larges en la matière. L'UE apparaît donc de plus en plus comme une puissance normative, influençant le développement des règles mondiales. Son influence au sein des enceintes ou organisations régionales est également de plus en plus marquée.

Importance de l'UE pour la Suisse

L'UE constitue le principal enjeu de nos relations extérieures: limitrophe de la Suisse, dont elle est la partenaire économique de loin la plus importante, elle consolide aussi en permanence son assise en tant qu'institution à l'origine de normes de portée internationale. Son rôle pour la Suisse est d'autant plus important que son territoire, comme ses compétences, ne cessent de s'étendre. Autre élément d'importance considérable pour la Suisse: la multiplication des activités assumées par l'UE dans des domaines qui relevaient traditionnellement de la compétence d'organisations dont la Suisse est membre, telles que le Conseil de l'Europe ou l'OCDE.

La Suisse partage les valeurs de l'EU, dont la démocratie, le respect des droits humains, l'économie sociale de marché ou encore le principe du développement durable. Au plan politique, elle poursuit toutefois son propre chemin. Elle collabore avec l'UE dans de nombreux domaines et observe généralement la législation européenne, mais renonce volontairement, en tant que non-membre, à un droit de codécision. L'UE, quant à elle, n'entretient avec aucun autre Etat de relations similaires à la voie bilatérale suivie par la Suisse.

3.2.2.1.2 Objectifs de la Suisse dans ses relations avec l'UE

La politique européenne fait partie intégrante de la politique extérieure et vise, à ce titre, la défense des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE. En raison de l'importance de cette dernière pour notre pays, celui-ci s'est toujours efforcé d'entretenir avec elle *d'excellentes relations*. Afin de les consolider, il a construit au fil des années un important réseau d'accords bilatéraux comprenant actuellement plus d'une *vingtaine d'accords majeurs* et plus d'une centaine d'accords dits secondaires. Ce réseau lui permet d'avoir un accès privilégié au grand marché commun et de participer à divers

programmes et agences communautaires servant ses intérêts. Il est essentiel pour la Suisse de préserver ce qui a été acquis avec l'UE jusqu'à présent. Il est également dans son intérêt de poursuivre le développement de ses relations avec elle en concluant des accords additionnels dans de nouveaux domaines d'intérêt commun. La préservation et le développement d'un réseau d'accords visant à régler les relations entre les deux parties ne sont toutefois pas suffisants. Il est essentiel pour le maintien de relations amicales basées sur le respect et la compréhension mutuels de mener régulièrement des entretiens politiques au plus haut niveau. De telles rencontres permettent de *renforcer la confiance* entre les partenaires, *d'identifier à temps les problèmes* qui pourraient survenir et de favoriser leur résolution. Partageant les mêmes finalités que ses voisins et bénéficiant de la stabilité et de la prospérité qui prévaut sur le continent en raison de l'intégration européenne, la Suisse se doit aussi d'être un *partenaire solidaire assumant ses responsabilités en Europe*. De manière générale, c'est en menant une politique européenne active et engagée que la Suisse défendra au mieux ses intérêts vis-à-vis de sa principale partenaire.

En juin 2006, le Conseil fédéral a adopté son Rapport Europe¹², dans lequel il fait le point sur sa politique européenne et sur son avenir. Il en conclut que la poursuite de *la voie bilatérale reste, à l'heure actuelle, l'instrument le mieux à même de défendre les intérêts de la Suisse* vis-à-vis de l'UE. Il précise que pour que cela soit encore le cas à l'avenir, il faudra entre autres que les *conditions* suivantes continuent d'être remplies:

- Le degré de participation de la Suisse à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et la marge de manœuvre dont elle jouit dans la conduite de ses politiques autonomes sont perçus comme suffisants.
- Dans la conduite de sa politique à l'égard des Etats tiers, l'UE est disposée à trouver avec la Suisse des solutions par la conclusion d'accords bilatéraux sectoriels.
- L'évolution des conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, n'est pas défavorable à la Suisse.

La Suisse poursuivra ses efforts afin que ces conditions continuent à être remplies, tout en étant consciente que son influence dans ce domaine reste limitée. Si ces dernières n'étaient plus réalisées, il conviendrait d'adapter nos instruments de politique européenne. Dans ce sens, l'adhésion à l'UE reste une option pour la Suisse.

En janvier et mai 2007, le Conseil fédéral s'est fixé trois objectifs à court et à moyen termes en matière de politique européenne. Ces objectifs, qui ont été *confirmés en mars 2008*, sont les suivants:

1. Mise en œuvre rapide et efficace de l'ensemble des accords bilatéraux conclus avec l'UE.
2. Développement des relations avec l'UE par la conclusion d'accords additionnels dans de nouveaux domaines d'intérêt commun.
3. Consolidation des relations avec l'UE.

Les trois chapitres suivants se réfèrent aux trois objectifs mentionnés ci-dessus et présentent brièvement, pour chacun d'eux, les dossiers qui s'y rapportent (état des lieux, perspectives).

¹² FF 2006 6461

3.2.2.1.3

Mise en œuvre des accords existants (objectif 1)

Schengen/Dublin

Le 5 juin 2005, le peuple suisse acceptait les accords d'association Schengen/Dublin par 54,6 % des voix, se prononçant ainsi en faveur d'une coopération accrue avec l'Europe en matière de sécurité (Schengen) et d'asile (Dublin). Après l'entrée en vigueur des accords, le 1^{er} mars 2008, la Suisse a lancé une procédure d'évaluation de Schengen. De mars à début septembre 2008, des experts de l'UE et des autres Etats de l'espace Schengen, du Conseil et de la Commission ont passé en revue la protection des données, l'entraide policière, la coopération en matière de visas, la coopération consulaire, les aéroports et le système d'information Schengen (SIS). La conclusion positive de cette évaluation était une condition préalable à l'entrée en vigueur des accords de Schengen/Dublin. Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse participe aux opérations de coopération Schengen et met en œuvre la procédure de Dublin; aussi fait-elle désormais partie intégrante du système de Dublin. La suppression des contrôles frontaliers systématiques pour les personnes effectuant des vols à l'intérieur de l'espace Schengen est appliquée dans les aéroports depuis le 29 mars 2009, date du changement d'horaire.

De par son association à Schengen/Dublin, la Suisse est devenue un *partenaire à part entière de l'espace européen de libre circulation et de sécurité*. Elle a obtenu le droit de participer activement à l'élaboration de nouveaux actes et mesures propres à développer l'acquis de Schengen et de Dublin (*«decision shaping»*). Elle continuera à participer activement aux différents comités et groupes de travail qui y sont liés afin de profiter pleinement de son partenariat avec l'UE.

Libre circulation des personnes

Lors de l'approbation des Accords bilatéraux I, les Chambres fédérales avaient statué que la décision de *proroger l'Accord sur la libre circulation des personnes* (ALCP) – conclu initialement pour une durée de sept ans – serait prise dans un arrêté fédéral soumis à référendum. Etant donné les conditions juridiques (validité de l'ALCP jusqu'au 31 mai 2009, possibilité de référendum), l'Assemblée fédérale devait se prononcer sur le projet durant le premier semestre de 2008. Un autre projet concernait l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie. Comme pour l'élargissement de l'UE de 2004, l'extension de l'ALCP aux deux nouveaux Etats membres ayant adhéré à l'UE au 1^{er} janvier 2007 exigeait la conclusion d'un protocole additionnel. Les négociations ont été entamées le 10 juillet 2007 et conclues formellement le 29 février 2008 par le paraphe d'un protocole sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Accord sur la libre circulation (Protocole II), suivi de sa signature, le 27 mai 2008, à Bruxelles.

A l'issue de débats animés, l'Assemblée fédérale décidait au printemps 2008 de lier les arrêtés concernant la prolongation de l'ALCP et l'extension de celui-ci à la Roumanie et à la Bulgarie. Le projet d'arrêté fédéral a été adopté à une forte majorité le 13 juin 2008, mais le référendum aussitôt saisi.

La question de la prorogation et de l'extension de l'ALCP avait une grande portée sur la politique aussi bien intérieure qu'extérieure, puisque *le sort de l'ALCP est lié juridiquement aux six autres accords bilatéraux I*. En cas de non-prolongation, le texte de l'accord prévoit que tous les accords bilatéraux I deviennent automatique-

ment caducs après un délai de six mois. Tout l'avenir de la voie bilatérale se trouvait ainsi en jeu.

Lors de la *votation populaire du 8 février 2009*, la prorogation de l'ALCP et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie ont été approuvées par 59,6 % des voix, confirmant ainsi l'ensemble des accords bilatéraux I. Le protocole II est entré en vigueur au 1^{er} juin 2009.

Critique émise à l'encontre des mesures d'accompagnement (en particulier du délai d'annonce préalable de huit jours)

Depuis début 2007, la Suisse est la cible de critiques, *notamment de la part de l'Allemagne et de l'Autriche*, à propos de certaines mesures d'accompagnement (MAC) et de leur mise en œuvre, en particulier dans le domaine de la prestation de services transfrontaliers. La Commission européenne s'est saisie du problème. La critique porte sur les aspects suivants: le calcul de certains émoluments administratifs et d'autres frais, la pratique parfois disparate des cantons, le manque d'informations, mais surtout le délai d'annonce préalable obligatoire de huit jours pour les services transfrontaliers en provenance de l'UE. De l'avis de la Commission et de certains Etats membres, cette obligation est contraire à l'ALCP, tandis que la Suisse la juge compatible. Les MAC ont une importance fondamentale pour l'acceptation de la libre circulation des personnes en Suisse. Il est donc essentiel, du point de vue suisse, de trouver une solution satisfaisante pour toutes les parties.

Le Conseil fédéral et des hauts fonctionnaires ont donc approfondi ce sujet à maintes occasions dans le cadre des contacts permanents entretenus avec les Etats voisins précités et la Commission européenne (notamment au sein du Comité mixte de l'ALCP).

La volonté de trouver rapidement une solution aux problèmes rencontrés a conduit à la décision de créer un *groupe de travail trinational* composé de représentants allemands, autrichiens et suisses. Ce groupe est en train d'élaborer, dans le cadre des dispositions juridiques en vigueur en Suisse, des propositions concrètes en vue d'améliorer l'application des MAC, en veillant à ce qu'elles soient acceptables pour toutes les parties impliquées.

Lutte contre la fraude

L'accord du 26 octobre 2004 sur la coopération Suisse/UE dans la lutte contre la fraude et d'autres délits qui lèsent leurs intérêts financiers (Accord sur la lutte contre la fraude, ALF) est le dernier accord conclu à ce jour dans le cadre des Bilatérales II qui n'est pas encore entré en vigueur.

En tant qu'accord mixte, l'ALF doit être approuvé et ratifié non seulement par l'UE, mais aussi par chacun des Etats membres en sa qualité de partie contractante. A ce jour, 23 des 27 Etats membres l'ont ratifié, de même que la CE. Etant donné la lenteur du processus, la Suisse a attendu et n'a finalement ratifié l'ALF qu'au 23 octobre 2008.

Bien que l'ALF doive être ratifié par toutes les parties contractantes avant de pouvoir entrer en vigueur, il prévoit la possibilité, pour les parties qui en auront fait la déclaration, de le mettre en œuvre de manière anticipée dans leurs relations mutuelles jusqu'à l'entrée en vigueur officielle. La mise en vigueur de l'acquis de Schengen en décembre 2008 ainsi que les déclarations faites par la CE et par huit Etats membres ont conduit la Suisse à déclarer elle aussi, en date du 8 janvier 2009, *l'application*

anticipée de l'ALF. En vigueur depuis le 8 avril 2009, ce dernier contribuera à lutter plus efficacement contre la fraude en matière de fiscalité indirecte.

Fiscalité de l'épargne

Entré en vigueur en 2005, l'Accord sur la fiscalité de l'épargne (AFE) est toujours appliqué dans le respect des dispositions contractuelles. Conformément à ces dernières, le taux de retenue fiscale est passé de 15 à 20 % le 1^{er} juillet 2008, après les trois premières années d'application. *Les expériences faites* jusqu'ici montrent que l'AFE fonctionne bien. En 2008, ce ne sont pas moins de 489,9 millions de francs nets qui ont été rétrocédés aux Etats membres de l'UE à partir de la retenue prélevée en Suisse sur les intérêts versés à des contribuables européens. La même année, plus de 64 000 contribuables européens se sont annoncés spontanément à leurs autorités pour déclarer des intérêts perçus en Suisse.

Le 15 septembre 2008, la Commission a présenté un rapport intermédiaire sur la fiscalité de l'épargne telle qu'elle est pratiquée au sein de l'UE en vertu de la directive correspondante. Elle y constate que, dans les limites de son champ d'application, la directive européenne a fait ses preuves. Simultanément, la Commission annonçait toutefois qu'elle envisageait d'y apporter des améliorations, qui seraient soumises le 13 novembre 2008 au Conseil de l'UE. *Les changements proposés* visent à améliorer l'imposition des intérêts versés à des structures intermédiaires – personnes morales ou entités juridiques – utilisées jusque-là par des ayants droit assujettis à l'impôt pour échapper au fisc. Il est également proposé d'étendre l'imposition aux nouveaux instruments financiers dont les intérêts ou autres rendements proviennent de titres assimilables à des créances.

Dans ce contexte, la Commission européenne a demandé le 18 juin 2009 l'activation de la clause de révision afin d'améliorer le fonctionnement technique de l'Accord de la fiscalité de l'épargne et d'évaluer les développements internationaux. La Suisse a accédé à cette demande et une première rencontre est prévue pour le mois de septembre.

Recherche

Les *programmes-cadres pluriannuels de recherche et de développement (PCRD)* sont les principaux instruments mis en œuvre par l'UE pour promouvoir la recherche. La Suisse a déjà confirmé à deux reprises sa volonté d'y participer activement: les Bilatérales I comprenaient pour la première fois un accord d'association, limité toutefois à la durée de validité du 5^e PCRD; un nouvel accord concernant la participation au 6^e PCRD (2002 à 2006) a été approuvé par arrêté fédéral le 18 juin 2004.

En prévision du 7^e PCRD (2007 à 2013), la Suisse a dû négocier un nouvel accord de suivi. Signé le 25 juin 2007, celui-ci a été appliqué rétroactivement – et à titre provisoire – au 1^{er} janvier 2007 et est entré officiellement en vigueur le 28 février 2008.

La coopération globale pratiquée jusqu'ici a fait ses preuves. Il est réjouissant, en particulier, de constater que, selon une évaluation de la participation au 6^e PCRD, le montant des retours a été supérieur aux fonds investis par la Suisse.

MEDIA

Lors de la session d'hiver 2007, les Chambres fédérales ont reporté l'approbation de l'accord portant sur la participation de la Suisse au *programme communautaire MEDIA* pour les années 2007 à 2013 (MEDIA 2007). Ce renvoi a été motivé par l'obligation prévue dans l'accord de reprendre dès novembre 2009 le principe dit du pays d'origine appliqué dans l'UE concernant la libre réception et la diffusion sans entraves d'émissions de télévision.

Suite à ce renvoi, le Conseil fédéral a été chargé de trouver une solution qui permette de *mieux tenir compte des spécificités de la législation suisse*. Grâce à cette solution, la Suisse peut faire valoir ses dispositions nationales plus strictes vis-à-vis des fenêtres publicitaires étrangères, pour autant que les dispositions soient conformes à l'intérêt public, proportionnées au but visé et non discriminatoires. Le Conseil fédéral a proposé au Parlement (par décision du 26 novembre 2008) d'approuver cette nouvelle solution et de modifier la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), en étendant l'autorisation de publicité pour les alcools légers à tous les diffuseurs télévisuels suisses.

Le Parlement est appelé à se prononcer sur la modification de la LRTV et sur la participation de la Suisse au programme MEDIA dans le courant de cette année.

Education/formation professionnelle/jeunesse

La Suisse et l'UE entendent régler leur coopération au sein des programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse dans un *accord bilatéral* et de la consolider pour *garantir la participation à part entière de la Suisse*. Les Suisses auraient ainsi le même accès que les partenaires européens à l'ensemble des activités inscrites aux programmes, ce qui conduirait à une hausse sensible du nombre de participants suisses aux échanges d'étudiants et d'enseignants et à une augmentation des stages professionnels. La Suisse aurait un siège (sans droit de vote) dans les comités stratégiques, elle aurait accès aux informations et des droits de participation concernant l'élaboration du contenu des programmes. Suisses et Suissesses pourraient soumettre et diriger des projets. Les coûts des activités suisses seraient imputés directement au budget UE correspondant; en contrepartie, la Suisse contribuerait financièrement au budget respectif de l'UE.

La Suisse *ne participe actuellement qu'indirectement aux programmes européens*. Les institutions suisses peuvent s'associer à un projet précis avec la participation financière de la Confédération, pour autant que le coordinateur européen des projets ou l'institution européenne partenaire y consente. Dans le cadre des Bilatérales II, la Suisse et l'UE ont confirmé dans une déclaration d'intention politique leur volonté de négocier un accord sur la participation officielle de la Suisse aux programmes 2007 à 2013.

Les négociations ont été entamées le 9 avril 2008, et l'accord a pu être paraphé en été 2009.

Règle des 24 heures

Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'administration américaine a introduit de nouvelles mesures de sécurité applicables à la circulation des marchandises. En réponse à cette démarche et pour assurer ses chaînes d'approvisionnement, l'UE a décidé d'introduire au 1^{er} juillet 2009 *l'obligation de déclarer au préalable les transports transfrontaliers de marchandises dans ses échanges* avec les Etats

tiers (règle dite «des 24 heures»). Ce système créerait de nouvelles entraves considérables au commerce des marchandises entre la Suisse et l'UE, puisque l'une et l'autre sont étroitement liées tant sur le plan économique que sur celui des transports. Il est vital pour les deux parties que les marchandises circulent sans entraves à l'intérieur de l'Europe et que la procédure de dédouanement soit rapide. Les mesures de sécurité prévues auraient aussi des effets directs sur l'axe de transit européen à travers la Suisse: la surcharge de formalités provoquerait des bouchons supplémentaires et il faudrait s'attendre à un fort trafic de contournement, nuisible pour l'environnement.

Les négociations avec l'UE ont débuté le 19 juillet 2007. La Suisse et la Commission européenne ont pu s'entendre sur une solution qui ne fera pas obstacle au commerce de marchandises entre elles. Il est prévu d'associer la Suisse au dispositif européen de sécurité mis en place pour la circulation transfrontalière des marchandises, comme cela se pratique déjà dans le domaine vétérinaire. *La solution envisagée* comprend, pour l'essentiel, les points suivants: reconnaissance mutuelle des normes de sécurité respectives et abandon de la déclaration préalable obligatoire dans les échanges Suisse/UE; introduction par la Suisse de la déclaration préalable obligatoire et d'une analyse concomitante des risques pour le trafic des marchandises avec des Etats tiers; introduction par la Suisse du statut d'AEO (*Authorized Economic Operator*).

Le résultat obtenu à ce jour tient compte des préoccupations essentielles des deux Parties. Dans ce cadre, la Suisse et l'UE se sont aussi mises d'accord sur les principes applicables concernant la reprise des développements dans le domaine du droit (à ce sujet, voir ch. 3.2.1.6). Les négociations se sont achevées en février 2009, et l'accord signé le 25 juin 2009. Le Conseil fédéral a décidé le 13 mai 2009 de mettre cet accord en vigueur – sous réserve de l'issue de la consultation de la Commission de politique extérieure.

Contribution à l'élargissement

Par sa contribution financière en faveur des nouveaux Etats membres de l'UE, la Suisse reconnaît la portée de l'élargissement de l'UE qui représente une étape décisive pour surmonter les divisions de l'Europe et garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité sur tout le continent, ce dont profite aussi la Suisse. Le 26 novembre 2006, le peuple suisse a approuvé par 53,4 % des voix la *loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est*¹³, créant ainsi la base légale qui permet à la Suisse de verser des contributions destinées à réduire les inégalités économiques et sociales dans l'UE élargie.

La contribution de *1 milliard de francs* – qui couvre une période d'engagement de cinq ans – est destinée exclusivement aux dix Etats ayant adhéré à l'UE en 2004. Elle se traduit en projets et programmes que la Suisse sélectionne et réalise en étroite collaboration avec ses partenaires locaux. En vue de la mise en œuvre des projets, la Suisse a négocié avec *chacun des dix pays partenaires des accords bilatéraux de coopération*, qu'elle a signés le 20 décembre 2007. Au cours du premier semestre 2008, les questions relatives aux procédures ont été réglées et différentes formes d'accords ont été élaborées concernant la mise en œuvre des projets.

¹³ RS 974.1

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint à leur tour l'UE. L'aide transitoire à ces pays a alors été suspendue. Dans une décision de principe du 20 février 2008, le Conseil fédéral prévoit un *relèvement de la contribution suisse à l'UE élargie de 257 millions de francs en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie*. Le message relatif à un crédit-cadre en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie a été soumis à l'Assemblée fédérale le 5 juin 2009. Une fois celui-ci approuvé par les Chambres, des accords-cadres bilatéraux sur la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement de l'UE seront conclus avec les deux Etats bénéficiaires.

3.2.2.1.4 Développement des relations avec l'UE (objectif 2)

Décision du Conseil fédéral du 27 février 2008

Dans le cadre du développement des relations avec l'UE dans de nouveaux domaines d'intérêt commun, le Conseil fédéral a, après consultation des milieux intéressés, retenu une *série de dossiers* considérés comme prioritaires en raison de leur importance politique ou économique, de la nécessité de les régler prochainement, de l'intérêt que leur a déjà manifesté l'UE quant à une négociation et, le cas échéant, des chances d'aboutir à un accord. Les dossiers retenus sont les suivants: Eurojust, électricité, secteur agroalimentaire, santé publique, agence européenne de défense, accord-cadre dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), échange de quotas de gaz à effet de serre, Galileo, REACH et assurances. Ces différents domaines sont repris en détail ci-dessous.

Eurojust

En marge de la séance du 27 novembre 2008 du Conseil des ministres de la justice et de l'intérieur de l'UE, l'autorité judiciaire européenne Eurojust et la Suisse ont signé un accord de coopération. Eurojust a pour mission de renforcer la *collaboration transfrontalière des autorités pénales nationales et d'améliorer la poursuite et la sanction des délits*. L'accord signé donne une base juridique à la coopération ponctuelle qui existait déjà entre la Suisse et Eurojust, et contribue à renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme. Il développe la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures déjà pratiquée à ce jour. Le Conseil fédéral va transmettre à l'Assemblée fédérale un message relatif à sa ratification.

Electricité

La conclusion d'un accord avec l'UE dans le secteur de l'électricité a pour but de consolider durablement et par des règles contraignantes *le rôle de la Suisse comme plaque tournante du marché européen*. Cet accord doit garantir l'approvisionnement des marchés dans un contexte de libéralisation et contribuer au bon fonctionnement du marché européen de l'électricité. En ce qui concerne l'énergie hydraulique suisse, il s'agit d'obtenir en outre la reconnaissance mutuelle des attestations d'origine pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

Les négociations avec l'UE, qui ont débuté à Bruxelles le 8 novembre 2007, ont pour objet la sûreté de l'approvisionnement, le commerce transfrontalier et le libre accès mutuel aux marchés. Il s'agit aussi d'inscrire dans l'accord certaines dispositions d'ordre écologique qui concernent le secteur de l'électricité. Lors du dernier tour de négociations, deux groupes de travail ont été chargés d'élaborer un compara-

tif juridique dans les domaines susmentionnés. Du côté suisse, la base de comparaison sera la loi sur l'approvisionnement en électricité entrée en vigueur, pour l'essentiel, le 1^{er} janvier 2008.

Secteur agroalimentaire, santé publique, sécurité des produits

Alors que, dans les échanges bilatéraux avec l'UE, les biens industriels jouissent depuis 35 ans déjà de la franchise de droits de douane grâce à l'accord de libre-échange de 1972, le commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires n'est encore que partiellement libéralisé. En cas d'ouverture du marché, la Suisse doit pouvoir, pour se prémunir contre des risques de santé, participer aux agences européennes d'évaluation du risque ainsi qu'aux systèmes d'alerte précoce et rapide. Le domaine de la santé n'est concerné que marginalement par les accords bilatéraux existants.

Le 27 août 2008, après consultation des commissions parlementaires et des cantons, le Conseil fédéral a confirmé le mandat qu'il avait adopté le 14 mars 2008 pour des négociations entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire en matière de sécurité des produits et de santé. Les *négociations* ont débuté le 4 novembre 2008. Il s'agit d'une part, dans le domaine de la santé, de la participation de la Suisse aux deux agences d'évaluation des risques (Autorité européenne de sécurité des aliments, EFSA, et Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, ECDC), aux systèmes d'alerte précoce et rapide pour les denrées alimentaires et aliments pour animaux (RASFF), pour tous les produits de consommation dangereux (RAPEX) et pour les maladies transmissibles (EWRS), ainsi qu'au programme de santé (PHP).

D'autre part, l'accord *doit s'appliquer à tous les maillons de la chaîne de production* (agriculture, secteurs en amont et en aval compris) et éliminer les obstacles *aussi bien tarifaires que non tarifaires au commerce* (droits de douane, contingents) pour qu'une large ouverture du marché déploie complètement ses effets positifs sur la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie alimentaire suisses. L'accord serait donc bien plus qu'un simple développement des accords bilatéraux existants (accord agricole, protocole additionnel n° 2 à l'accord de libre-échange de 1972) et ouvrirait à long terme des perspectives claires à l'agriculture, à l'industrie de transformation et au commerce suisses. L'abandon de la protection douanière pose cependant des problèmes considérables à l'agriculture. Pour que les nouvelles occasions d'affaires puissent être saisies et que les exploitations concernées obtiennent l'aide nécessaire pour se réorienter, il faut que la libéralisation se fasse progressivement et soit assortie de mesures d'accompagnement.

Agence européenne de défense (AED)

En Europe, la coopération multilatérale en matière d'armement s'effectue essentiellement dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED), entrée en service à fin 2004. Pour la Suisse, il est essentiel, pour des raisons financières et de sécurité, *de renforcer la coopération et la coordination internationales dans le domaine de l'armement*. Notre industrie de l'armement et nos institutions de recherche et de technologie ne peuvent en outre acquérir le savoir-faire requis que si elles ont la possibilité de coopérer au niveau international.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, au printemps 2008, que la Suisse devait renforcer la coopération avec l'AED. A cet effet, il souhaite conclure avec l'AED une convention dite administrative. Elle permettrait à la Suisse d'échanger des

informations avec l'AED, autrement dit de repérer les projets et programmes d'armement auxquels la Suisse pourrait participer. Le mandat d'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'une convention administrative avec l'AED est actuellement en préparation.

Accord-cadre dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Depuis 2003, l'Union européenne joue un rôle de plus en plus important en matière de promotion de la paix. Dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense (PESD), elle a effectué entre-temps de *nombreuses missions civiles et militaires de promotion de la paix, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe*. La Suisse participe à plusieurs de ces missions. Les Etats européens – Suisse comprise – affrontent de nouveaux défis sécuritaires, comme la piraterie qui a pris des proportions inquiétantes dans le Golfe d'Aden pour tous les navires commerciaux et humanitaires (voir aussi ch. 3.4.1.2).

Jusqu'ici, la Suisse devait, chaque fois qu'elle souhaitait participer à une mission de promotion de la paix, conclure un accord spécial avec l'UE. Un tel accord réglerait les modalités foncières régissant tous les engagements de la Suisse dans les opérations civiles et militaires de promotion de la paix de l'UE. L'UE a déjà invité la Suisse en automne 2004 à en conclure un. Le Conseil fédéral examinera au moment venu si une reprise des négociations sur un accord cadre portant sur la participation de la Suisse aux missions de soutien de la paix de l'UE est opportune.

La conclusion d'un tel accord ne préjuge en rien de la participation de notre pays à des opérations de promotion de la paix de l'UE. Il incombe à la Suisse seule de décider au cas par cas de l'opportunité d'une éventuelle participation.

Echange de quotas de gaz à effet de serre

Pour être exemptés de la redevance CO₂ sur les combustibles introduite le 1^{er} janvier 2008 par la loi sur le CO₂, les entreprises peuvent participer au système suisse de commerce des droits d'émission (CDE-S) en s'engageant expressément à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Le CDE-S doit être relié au système européen ETS (*European Trading System*), en service depuis 2005.

Le 30 avril 2008, des entretiens exploratoires ont eu lieu à Bruxelles avec la Commission européenne. Il est apparu que les deux systèmes sont compatibles sur le plan technique, mais que divers problèmes font encore obstacle à un rattachement rapide. D'une part, les systèmes sont encore conçus très différemment, ne serait-ce que parce que le CDE-S est volontaire et l'ETS obligatoire. D'autre part, la politique internationale du climat est en train d'être redéfinie pour la période après 2012, ce qui entraînera une révision à la fois du CDE-S et de l'ETS.

Galileo et EGNOS

L'importance grandissante des applications satellites pour la mise en œuvre de ses politiques sectorielles a incité l'UE à lancer des programmes correspondants avec l'ESA (Agence spatiale européenne, voir ch. 3.2.2.3.6). Les premiers programmes communs sont EGNOS («European Geostationary Navigation Overlay Service») et Galileo, dont le but est de mettre fin à la dépendance de facto des utilisateurs européens vis-à-vis du système américain GPS (*Global Positioning System*) moyennant la *mise en place d'infrastructures européennes de navigation par satellite*. Le déve-

lancement des premières phases de ces programmes, financement inclus, a été assuré principalement dans le cadre de l'ESA. La responsabilité des projets et d'importantes compétences décisionnelles ont été transférées progressivement à l'UE au cours des dernières années. Lors de tels transferts se pose le défi de la reconnaissance du rôle spécifique qui revient à la Suisse en tant que membre de l'ESA. La Suisse a en outre un intérêt réel à être associée aux programmes correspondants de l'UE. D'une part, elle conserve ainsi la possibilité d'avoir le même accès aux multiples services offerts par ces systèmes. Le statut d'associée augmente, d'autre part, les chances de l'industrie des services et de l'industrie spatiale suisses d'être prises en considération lors de l'adjudication des mandats, qui a déjà commencé. Enfin ce statut confère à la Suisse certains droits de participation et de codécision.

Ces deux dernières années, l'administration fédérale a poursuivi ses entretiens exploratoires pour préparer les négociations officielles. Les conditions pour l'ouverture de négociations n'ont cependant été réunies que tout récemment, à cause des retards enregistrés du côté de l'UE. Le Conseil fédéral a approuvé le mandat le 13 mars 2009.

Les négociations pour un premier accord susceptible d'être étendu par la suite débuteront probablement dans le courant du second semestre 2009.

REACH

Entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, le règlement européen REACH (concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, Règlement CE N° 1907/2006) vise à rendre plus sûre l'utilisation des produits chimiques pour l'être humain et l'environnement. Depuis l'adoption, le 1^{er} juin 2008, de la nouvelle procédure d'enregistrement fixée par le règlement européen REACH, il existe entre la législation suisse sur les produits chimiques et celle de l'UE des différences substantielles, qui occasionnent des entraves notables au commerce. Or, à moyen et à long terme, le niveau de protection pour l'être humain et l'environnement pourrait être inférieur en Suisse à ce qu'il est dans l'UE. Le Conseil fédéral entend donc évaluer rapidement les possibilités et les conditions générales d'une coopération avec l'UE, avec notamment l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) à Helsinki, dans le domaine du contrôle des substances chimiques.

A cet effet, il a chargé l'administration, le 29 octobre 2008, d'entamer des entretiens exploratoires avec l'UE. Les premiers entretiens avec la Commission de l'UE ont eu lieu au cours du premier semestre 2009. Il convient parallèlement de revoir la législation suisse sur les produits chimiques.

Doivent notamment être déterminés les grandes lignes d'un accord éventuel avec l'UE, les conditions d'accès au marché pour les exportateurs suisses et les coûts. L'administration a été chargée de rendre compte au Conseil fédéral des résultats de ses entretiens exploratoires au cours du second semestre 2009 et d'en présenter les effets sur l'économie, la Confédération et les cantons en particulier.

Assurances

Entré en vigueur en 1993, l'accord sur les assurances non-vie garantit *une ouverture partielle des marchés* sur la base des principes de réciprocité et de non-discrimination. En sont exclues par exemple la réassurance, les assurances sur la vie et la prestation transfrontalière de services. Ces restrictions font que les assureurs suisses

ne bénéficient pas d'un accès illimité aux segments de plus en plus lucratifs et internationalisés du marché des assurances.

Le 27 février 2008, le Conseil fédéral a chargé l'administration d'entamer les travaux préparatoires concernant un mandat éventuel de négociation sur un nouveau rapprochement des marchés dans le domaine des assurances. La comparaison entre les législations suisse et communautaire en matière de surveillance devrait être terminée fin 2009. L'administration évalue en outre les études de tiers concernant l'utilité potentielle d'une extension horizontale et/ou verticale de l'accord sur les assurances. Ces travaux serviront de base aux décisions concernant les étapes suivantes.

Controverse fiscale

Contrairement aux thèmes précédents, celui de la controverse fiscale ne fait pas partie des objectifs du Conseil fédéral ni des dossiers prioritaires qu'il souhaite négocier avec l'UE. *Cas particulier*, il a toutefois sa place dans ce chapitre en tant que développement dans nos relations avec l'UE.

En février 2007, après que l'UE eût critiqué à plusieurs reprises le *mode d'imposition appliqué au plan cantonal à certains types d'entreprises tels que sociétés de holding et sociétés d'administration*, conformément aux directives de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs, la Commission européenne a informé la Suisse de sa décision unilatérale d'assimiler les régimes fiscaux cantonaux à des aides d'Etat incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord de libre-échange de 1972. Le Conseil fédéral a réfuté le bien-fondé de cette interprétation de l'UE et refusé les négociations demandées. De l'avis du Conseil fédéral, *l'accord de libre-échange*, qui concerne exclusivement le commerce des marchandises, *ne constitue pas un instrument adéquat en vue d'une harmonisation éventuelle de la politique fiscale ou de celle régissant la concurrence*. Les règles internes de l'UE concernant les aides d'Etat ne sont pas applicables en Suisse. Le Conseil fédéral s'est cependant montré disposé à dialoguer avec l'UE pour que chaque partie puisse exposer sa position et en approfondir les aspects techniques.

Fin 2008, le Conseil fédéral a décidé de lancer une *nouvelle réforme de la fiscalité des entreprises*, en vue de renforcer la position de la Suisse dans la concurrence fiscale internationale et les perspectives de croissance du pays. Outre diverses mesures destinées à éliminer les obstacles fiscaux rencontrés par les entreprises, il est aussi question de procéder à certaines adaptations des régimes fiscaux cantonaux. Ces adaptations visent à instaurer une égalité dans le traitement fiscal des revenus suisses et étrangers des sociétés de holding et des sociétés d'administration. Elles tiennent aussi compte des demandes de l'UE et renforcent ainsi la reconnaissance internationale de ces sociétés.

3.2.2.1.5 Consolidation des relations avec l'UE (objectif 3)

Un des objectifs du Conseil fédéral en matière de politique européenne consiste à consolider la coopération bilatérale, c'est-à-dire à garantir la sécurité juridique de l'ensemble de notre réseau d'accords bilatéraux pour en assurer la pérennité. Cet objectif pourrait éventuellement être poursuivi par la conclusion d'un *accord-cadre* avec l'UE.

L'idée d'un tel accord qui chapeauterait l'ensemble des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE *n'est pas récente*. Du côté suisse, elle a été thématiquée, notamment, dans le rapport du 18 mars 2002 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats sur les options de la politique d'intégration de la Suisse¹⁴, dans l'interpellation Polla du 21 juin 2002 «Amélioration des relations Suisse – UE»¹⁵ et de la réponse du Conseil fédéral du 20 septembre 2002, dans le postulat Stähelin du 5 octobre 2005 «Accord-cadre entre la Suisse et l'UE»¹⁶, dans le Rapport Europe 2006 du Conseil fédéral du 28 juin 2006¹⁷, dans le communiqué du 1^{er} septembre 2006 de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats¹⁸, dans l'interpellation Briner (Conseil des Etats) et du groupe radical (Conseil national) du 7 décembre 2006 «Garantie intérieure de l'acquis bilatéral»¹⁹ et de la réponse du Conseil fédéral du 14 février 2007, ainsi que dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁰ qui est venu compléter l'objectif 14 du Conseil fédéral «Consolider les relations avec l'UE» par la négociation d'un accord-cadre avec l'UE. Enfin, le Conseil fédéral ne s'est exprimé sur le thème de l'élaboration éventuelle d'un accord-cadre que récemment, dans ses réponses respectivement datées du 13 mai et du 20 mai 2009 à l'interpellation Fehr «Quel avenir pour nos relations avec l'UE?» (déposée le 18 mars 2009)²¹ et à l'interpellation du Groupe de l'UDC «Un accord-cadre avec l'UE pour renforcer la reprise automatique du droit européen?» (déposée le 20 mars 2009)²².

Du côté de l'UE, l'intérêt pour la conclusion d'un tel accord a été exprimé à plusieurs reprises par des membres de la Commission européenne ainsi que par de hauts fonctionnaires. Dans ses conclusions sur les relations de l'UE avec les Etats de l'AELE du 8 décembre, le Conseil de l'UE a salué les discussions menées en faveur d'un accord-cadre au sein du Parlement suisse. Lors de sa rencontre avec le Président Couchevin du 15 décembre, le Président Barroso a rappelé l'intérêt de l'UE à entrer en discussion.

Le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé sur l'opportunité d'un accord cadre. Il déterminera sa position dès que tous les éléments de décision seront connus.

3.2.2.1.6 Reprise de l'acquis communautaire et des nouveautés juridiques

Dans différents dossiers, l'UE exige de la part de la Suisse qu'elle s'engage davantage à reprendre les développements de l'acquis communautaire dans les accords bilatéraux. La Commission européenne estime en effet que les accords actuels coûtent très cher en négociations de suivi. Elle constate en outre un écart croissant entre le droit applicable d'une part au marché intérieur européen, de l'autre à la Suisse. Un engagement accru, de la part de la Suisse, à reprendre les développe-

14 FF 2002 5879

15 02.3374

16 05.3564

17 FF 2006 6461

18 www.pd.admin.ch/f/mm/2006/pages/mm_2006-09-01_070_01.aspx

19 06.3659 et 06.3651

20 FF 2008 7745

21 09.3172

22 09.3249

ments de l'acquis communautaire est donc une condition de l'UE pour conclure un accord-cadre. Concrètement, l'UE propose diverses dispositions prévoyant la caducité ou la suspension automatique des accords bilatéraux au cas où la Suisse ne pourrait ou ne voudrait procéder aux adaptations nécessaires. Ces automatismes représentent une ingérence dans la souveraineté de la Suisse et sont contraires au besoin qu'éprouvent les agents économiques de disposer d'une base juridique stable et sûre pour les relations commerciales Suisse/UE.

Dans un esprit d'équilibrage des intérêts qui tient compte à la fois du bon fonctionnement des accords bilatéraux et de la souveraineté de la Suisse, la Confédération suit les *principes suivants* (qui ont notamment été appliqués dans le cadre de la modification de l'accord relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, en vue du règlement du problème de «la règle des 24 heures»):

- a) La Suisse est prête à accepter que les négociations se fondent sur l'acquis communautaire déterminant, pour autant que les accords respectent la souveraineté suisse (sans automatisme, toutefois).
- b) La reprise, dans nos accords, de cet acquis communautaire doit être compensée par une participation adéquate à la prise de décision dans le domaine couvert par l'accord, c'est-à-dire aux travaux menés par les groupes de travail du Conseil compétents, les comités de comitologie (comités de l'UE chargés de développer l'acquis communautaire) et les groupes d'experts.
- c) Le mécanisme prévu doit permettre une adaptation des accords au développement de l'acquis communautaire, mais les délais doivent tenir compte de la durée des procédures prévues par la législation suisse.
- d) Les adaptations des accords doivent toujours être effectuées d'un commun accord.
- e) Si la Suisse n'est pas en mesure de tenir compte des développements de l'acquis communautaire considéré et que l'UE fait valoir son droit de prendre des mesures de compensation, ces dernières ne peuvent aller au-delà de ce qui est jugé nécessaire pour maintenir l'équilibre de l'accord visé; la proportionnalité de ces mesures peut être vérifiée dans le cadre d'une procédure d'arbitrage.

Le but est d'appliquer ces principes dans les négociations présentes et futures.

3.2.2.1.7 Conclusions

C'est intentionnellement, et en pleine connaissance de cause des avantages et des inconvénients qui en découlent, que la Suisse a choisi la voie bilatérale. Dans son Rapport Europe 2006, le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion que la voie bilatérale représente la meilleure façon de pratiquer une collaboration intensive axée sur les résultats sans pour autant priver la Suisse de sa marge de manœuvre. L'aval donné le 8 février 2009 par le peuple suisse à la poursuite de l'Accord sur la libre circulation des personnes – le fondement même de nos accords bilatéraux – confirme le bien-fondé de cette appréciation, largement partagée par la population.

Le qualificatif de meilleur instrument pour sauvegarder les intérêts de la Suisse à l'égard de l'UE, employé par le Conseil fédéral dans son Rapport Europe 2006 pour

désigner la voie bilatérale, est subordonné à la réalisation de trois conditions: 1) l'assurance de la participation à la prise de décisions, 2) l'assurance de la faisabilité au plan de la politique extérieure et 3) l'existence des conditions-cadres économiques nécessaires. Les expériences acquises à ce jour montrent en effet que l'efficacité de la voie bilatérale passe par la réalisation de ces conditions. Rien ne garantit toutefois que ces conditions continueront d'être remplies à l'avenir. La Suisse peut néanmoins contribuer à leur pérennité en recourant aux instruments de politique extérieure dont elle dispose.

Condition n° 1: Participation à la prise de décisions

La voie bilatérale exclut par définition pour la Suisse le droit de codécision au sein des instances de l'UE au sens propre du terme. Néanmoins, elle lui offre certaines possibilités de participer au développement continu de la législation européenne. La garantie d'un droit de participation adéquat à l'élaboration du nouveau droit est d'autant plus importante que la Suisse s'engage, par la conclusion d'accords, à intégrer des développements du droit communautaire dans ses relations bilatérales. Doivent être sauvegardées, lors de l'intégration de ce nouveau droit dans la relation Suisse-UE, tant la répartition des compétences au plan national que le droit de référendum.

Il importe, s'agissant des conséquences à envisager au cas où le développement continu du droit européen divergerait du droit applicable en Suisse, de viser en priorité la poursuite de la collaboration dans le secteur concerné. Les clauses de résiliation automatique ne sont pas appropriées dans un tel contexte; elles représentent en outre un risque au niveau de la sécurité juridique. Il n'en reste pas moins que la Suisse porte aussi un intérêt à la flexibilité d'adaptation permanente des relations contractuelles aux nouveaux besoins.

Lors de la conclusion de nouveaux accords avec l'UE, la Suisse doit toujours privilégier une approche institutionnelle lui assurant les meilleurs droits de participation possible.

N'étant pas membre de l'UE, la Suisse dispose – dans les domaines où n'existe aucune relation contractuelle avec l'UE – de marges de manœuvre qu'elle peut utiliser de telle façon qu'il en résulte des solutions qu'elle juge avantageuses, mais qui s'écartent du droit européen.

L'expérience prouve néanmoins que l'UE attend – lorsque ses propres intérêts sont touchés par les politiques adoptées par la Suisse – que cette dernière applique les normes européennes. A titre d'exemple, on peut citer la critique de l'UE concernant les règles d'imposition cantonale des entreprises. D'une manière générale, on constate que le renforcement de la concurrence mondiale et l'assurance croissante de certaines groupes de pays réduisent la marge de manœuvre de la Suisse dans l'élaboration de politiques autonomes.

Il faut en conséquence tirer profit des marges de manœuvre qu'offrent les domaines exempts d'accords contractuels entre la Suisse et l'UE, de façon à ce que les décisions prises satisfassent au mieux aux intérêts suisses. Les limites politiques que présentent ces marges de manœuvre doivent toutefois être évaluées avec attention.

Condition n° 2: Faisabilité en matière de politique extérieure

La politique européenne n'est pas à sens unique: toute recherche de solutions à un problème exige en effet de rechercher systématiquement l'équilibre des intérêts

respectifs. L'UE poursuit, au niveau de la sauvegarde de ses intérêts par rapport à la Suisse, une approche systémique qu'elle range sous le concept de «parallélisme». La Suisse, quant à elle, cherche à sauvegarder de ses intérêts de façon optimale en privilégiant la coordination étroite de tous les dossiers touchant à l'UE. L'entretien de relations de partenariat permet ainsi d'obtenir des résultats satisfaisant au mieux aux intérêts des deux parties.

D'une façon générale, il importe pour la Suisse de veiller au réalisme de ses revendications par rapport à l'UE et à la prise en compte appropriée des besoins de l'UE. Une telle approche est garante de cohérence et d'efficacité dans la formulation de ses attentes envers l'UE. Cela permet à la Suisse de défendre ses intérêts avec cohérence et efficacité.

La contribution solidaire de la Suisse à la réalisation d'objectifs européens s'effectue par le vecteur de sa collaboration avec l'UE, mais aussi par celui d'efforts autonomes comprenant, par exemple, la construction d'une infrastructure de transports performante ou encore le soutien aux nouveaux Etats membres. Fait notamment partie de ces efforts son engagement dans les domaines de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Cet engagement peut s'effectuer en collaboration avec l'UE – par exemple au niveau de la collaboration sécuritaire dans les Balkans ou de la participation à l'opération Atalanta, qui vise à protéger la navigation contre la piraterie; il peut aussi revêtir la forme de contributions indépendantes, par exemple dans les domaines de la coopération au développement ou de la promotion de la paix. Les contributions notables de la Suisse sont le reflet de son statut de partenaire solidaire.

Condition n° 3: Conditions-cadres d'ordre économique

Les développements survenus dans le sillage de la crise mondiale des marchés financiers ont mis en lumière la vitesse avec laquelle les conditions-cadres économiques peuvent changer. Ces changements exercent notamment un impact considérable sur le contexte réglementaire international. Or les modifications de ce contexte ont des conséquences, parmi lesquelles on notera le rétrécissement de la marge de manœuvre dont dispose la Suisse pour sauvegarder les intérêts de sa place financière. Il y a donc lieu d'aménager les conditions-cadres appliquées en Suisse et les relations contractuelles avec l'UE de façon à préserver et à renforcer les avantages de la place économique et financière suisse. D'où la nécessité d'identifier les obstacles réciproques – existants ou potentiels – à l'accès aux marchés et d'examiner en détail les mesures à prendre pour les éliminer.

La Suisse peut contribuer au maintien des conditions requises pour le succès de la voie bilatérale en pratiquant une politique engagée et proactive. On peut, dès lors, envisager d'intensifier davantage encore la collaboration bilatérale. Se pose néanmoins la question des limites dont souffre la voie bilatérale lorsque le besoin d'une collaboration aussi large que possible se fait sentir – même si l'on parvient à fixer d'avantageuses possibilités de participation institutionnelles pour la Suisse dans de nouveaux accords. Ces limites se situent probablement là où la Suisse dispose d'une moindre influence qu'ailleurs sur les conditions-cadres qui la concernent directement que dans d'autres scénarios. En d'autres termes:

La voie bilatérale ne doit pas mener à une adhésion *de facto* sans droit de vote. Dans cet ordre d'idées, il importe aussi d'empêcher de péjorer la position de la Suisse au niveau de la concurrence mondiale pour des motifs de politique des souverainetés.

Si des raisons d'ordre politique et/ou économique devaient exiger une nouvelle avancée d'envergure dans le sens de l'intégration, un choix s'imposerait au niveau des instruments appropriés – dont l'option de l'adhésion.

Aussi importante soit-elle, l'UE ne représente pas l'Europe à elle seule. Ses Etats membres, les autres pays européens et les organisations régionales continuent à jouer un rôle significatif pour la Suisse, d'où la nécessité de soigner nos relations bilatérales avec ces derniers. Ces relations font l'objet des chapitres qui suivent.

3.2.2.2 Relations avec les Etats de l'Europe

3.2.2.2.1 Etats voisins et Etats membres de l'UE

En Europe, un nombre croissant d'Etats ont accepté de déléguer l'exercice d'éléments de leur souveraineté à une instance supranationale – le Conseil, le Parlement et la Commission européenne pour ce qui est des membres de l'UE, la Banque centrale européenne concernant les membres de la zone euro. Des compétences fondamentales, dont la politique extérieure, la défense ou la fiscalité, continuent de dépendre de l'unanimité des Etats – sans que les plus petits d'entre eux puissent se prévaloir sans restriction de leur droit de veto. L'exécution même des décisions et politiques communautaires implique l'existence d'appareils d'Etat performants. Ayant en commun des régimes démocratiques fondés sur le respect du droit et de la liberté individuelle, les Etats voisins de la Suisse appliquent une doctrine économique où les forces du marché sont contrebalancées par un système de redistribution associant fiscalité directe et indirecte de sorte que l'Etat dispose des moyens de mener une politique sociale et d'investir pour l'avenir. En période de crise économique, il est évident que, même dans un marché intégré des biens, du travail, des services et des capitaux, les réflexes les plus vifs sont ceux des Etats qui agissent notamment par le biais de leur politique fiscale et budgétaire. En outre, la majorité des membres de l'UE sont engagés par la garantie mutuelle de sécurité consentie au sein d'une alliance militaire – l'OTAN – où la plus forte puissance n'est pas européenne et où des non-membres de l'UE bénéficient d'une garantie identique.

C'est dans ce contexte que la Suisse doit continuer à faire valoir ses intérêts et à construire son avenir en tant qu'Etat et société. En compagnie de ses voisins, elle s'efforce sans relâche de trouver des équilibres et des compromis susceptibles à la fois de préserver ses spécificités et d'améliorer sa capacité à accueillir des solutions porteuses de progrès économique et social – ce qu'elle fait d'ailleurs depuis qu'elle existe en tant qu'Etat fédéral.

Les pays européens occupent une place centrale dans la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Plus de 60 % des exportations suisses de biens leur sont destinées, et plus de 80 % de nos importations en proviennent (voir ch. 3.2.2.1). La situation est similaire en ce qui concerne les services. 400 000 de nos compatriotes, soit environ 60 % des Suisses de l'étranger, vivent et travaillent dans l'UE. Inversement, plus de 900 000 citoyens de ces pays vivent en Suisse (voir ch. 4.4), et 200 000 frontaliers travaillent dans notre pays.

L'intensification de notre collaboration avec l'UE accroît les *besoins d'harmonisation et de coopération bilatérales avec chacun de ses membres, et en particulier avec nos voisins*. Pour poursuivre sur la voie bilatérale avec l'UE, la Suisse a en outre besoin d'entretenir des contacts étroits avec chacun de ses membres et de

susciter dans les capitales européennes la *compréhension et le soutien pour l'option qu'elle a choisie*. A cela s'ajoute le fait que les Etats européens exercent sur les affaires internationales une influence dont la Suisse ne peut se prévaloir – que ce soit individuellement pour la France et le Royaume-Uni dans le cadre du Conseil de sécurité, au sein de groupes cooptés comme le G-8 et le G-20, ou par le biais de l'UE. Eu égard à la solidarité qui lie entre eux les membres de l'UE et ceux de l'OTAN, le sort de la Suisse ne peut que dépendre très largement de celui de ses voisins européens en matière d'approvisionnement stratégique et de sécurité militaire.

La politique étrangère bilatérale et l'activité sur place des ambassades et des consulats généraux constituent les piliers de la promotion des intérêts de la Suisse auprès de ses voisins européens. La connaissance du contexte et des forces politiques à l'œuvre dans chaque Etat, la capacité de configurer des réseaux adaptés à la promotion systématique de l'image de la Suisse et de ses intérêts sont, pour notre pays comme pour les membres de l'UE, des conditions indispensables à une coopération fructueuse dans un environnement international compétitif. La capacité de la Suisse de résoudre des problèmes en amont déjà ou de clore des négociations d'une façon acceptable pour tous les intéressés dépend largement de la stabilité des autorités et des acteurs suisses concernés ainsi que de leur bonne coordination. Ce principe s'applique tout particulièrement aux discussions sur le renforcement de la collaboration avec l'UE et aux relations transfrontalières. La recherche du *dialogue* entre les membres des exécutifs et entre les parlementaires doit être systématique pour que la Suisse puisse compenser son absence de la plupart des réunions auxquelles participent semaine après semaine les représentants de tous les pays voisins affiliés à l'UE. Pour les affaires étrangères, les entretiens menés par la cheffe du Département et le Secrétaire d'Etat trouvent leur prolongement dans les *consultations régulières* que les représentants suisses, sur place et depuis la centrale, poursuivent avec leurs homologues des pays européens. Ces consultations politiques ont été intensifiées ces dernières années et pérennisées par des déclarations d'intention communes, notamment avec le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. La *participation au cas par cas de la Suisse à certaines actions de politique extérieure de l'Union* – notamment dans le domaine des missions de soutien à la paix dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) – ou à la mise en œuvre de coopérations avec des Etats tiers, complémentaires à celles engagées par l'UE et ses membres, sont des moyens de faire valoir la solidarité de la Suisse avec ses voisins. Les ouvertures trouvées par la Suisse grâce à la flexibilité de sa politique étrangère indépendante dans des situations de cristallisation des fronts de conflit sont un autre volet de cette complémentarité.

Le DFAE a par ailleurs spécialement mis en place des dialogues politiques annuels avec les *pays voisins* sur les questions présentant une dimension transfrontalière. Menés avec la France et l'Italie, ils démontrent l'intérêt porté à la définition de perspectives communes par l'ensemble des partenaires nationaux et régionaux et devraient encore s'intensifier à l'avenir. S'y ajoutent des approches trilatérales, comme la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse du Rhin supérieur chargée de faciliter la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, et au sein de laquelle le DFAE exerce une présence active.

Allemagne

C'est avec la République fédérale d'Allemagne que la Suisse entretient *les rapports les plus étroits*, gage d'une collaboration constructive et durable.

La consolidation de ces liens et l'intensité des échanges sont dans l'intérêt des deux parties; *ils bénéficient en effet aussi à l'Allemagne*. La Suisse achète à cette dernière pratiquement le même volume de marchandises qu'à l'Italie, la France, les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni réunis (le volume financier des importations en provenance d'Allemagne était de 65,8 milliards de francs en 2008). Les achats des sept millions d'habitants de la Suisse à l'Allemagne atteignent ainsi pratiquement la moitié du volume acheté par les plus de 300 millions d'habitants des Etats-Unis. La balance commerciale de l'Allemagne avec la Suisse est excédentaire depuis des années (23,1 milliards de francs en 2008), ce qui finance une bonne partie du déficit allemand à l'égard de l'Asie. La Suisse est le sixième investisseur en Allemagne (environ 50 milliards de francs). Elle atteint même parfois le premier rang dans les nouveaux Länder allemands. Un total de 1200 entreprises suisses occupent en Allemagne 260 000 personnes. Elles y disposent d'un vaste réseau de sociétés de production, de distribution et de participation financière. Certes, la différence de taille se traduit par une certaine asymétrie, qui s'estompe toutefois à mesure qu'on descend dans le sud de l'Allemagne. Les échanges commerciaux sont par exemple symétriques avec le Bade-Wurtemberg. Dans la Bade du Sud, le rapport s'inverse: plus de 44 000 frontaliers allemands provenant majoritairement de cette région travaillent dans le nord de la Suisse. Dans le district de Waldshut, une personne active sur cinq gagne sa vie dans notre pays. La Suisse est d'ailleurs devenue le pays de prédilection des émigrants allemands qui sont plus de 31 000 à l'avoir choisie en 2008, ce qui représente la moitié d'une ville comme Lucerne. Il y a maintenant plus de 233 000 ressortissants allemands dans la population résidente étrangère; ils constituent la deuxième colonie étrangère après la communauté italienne, et leur contribution dynamique à l'économie, à la culture et à la science, mais aussi au système de santé suisse est tout à fait bienvenue.

Ces relations intenses ont été quelque peu perturbées ces derniers temps par le *contentieux lié à l'entraide fiscale*. Le problème ne provient pas des intérêts parfois divergents des deux pays, mais du ton qu'a pris le débat entre ces deux voisins très proches. Le ministre allemand des finances s'est exprimé à plusieurs reprises de façon inacceptable, et a continué de le faire alors que le Conseil fédéral avait décidé le 13 mars 2009 de reprendre les normes de l'OCDE en matière d'entraide administrative dans le domaine fiscal. Ses propos ont été reçus avec indignation par le gouvernement, le Parlement et la population suisse. Notre pays a clairement manifesté sa position à l'égard de l'Allemagne, publiquement et par les canaux diplomatiques. La Suisse n'est pas un paradis fiscal; elle collabore activement dans ce domaine et a conclu des conventions contre les doubles impositions avec 74 pays, parmi lesquels l'Allemagne – dont elle n'a reçu jusqu'à présent qu'une seule demande d'entraide administrative. Elle a prouvé ses bonnes intentions en concluant avec l'UE des accords sur la fiscalité de l'épargne et la lutte contre la fraude. Cela s'est traduit par un versement à l'Allemagne de 131 millions de francs de produits de la taxation des intérêts en vertu de l'accord sur la fiscalité de l'épargne pour la seule année fiscale 2007. L'introduction anticipée de l'accord sur la lutte contre la fraude entre la Suisse et l'UE, convenue avec l'Allemagne et avec d'autres membres de l'UE avant que certains d'entre eux aient achevé la procédure de ratification, complète ce dispositif. L'accord est entré en vigueur à l'égard de l'Allemagne et de

la majorité des autres Etats de l'UE le 8 avril 2009; 4 pays ne l'ont pas encore ratifié. La controverse avec l'Allemagne a éclaté malgré des contacts intenses, établis et entretenus à tous les niveaux.

Les restrictions imposées par l'Allemagne concernant les approches de l'aéroport de Zurich pèsent aussi sur les relations bilatérales. Cette inégalité de traitement pénalise l'aéroport de Zurich par rapport à ses concurrents de Francfort et de Munich. Les mouvements aériens sont pourtant nettement liés à l'Allemagne, puisque environ 70 % d'entre eux sont le fait de compagnies allemandes ou en mains allemandes (Swiss, Lufthansa, Air Berlin, etc.), et que près d'un quart sont à destination ou en provenance d'Allemagne. L'aéroport de Zurich est la principale infrastructure aérienne de Suisse et occupe une place importante dans l'économie helvétique comme dans celle de la région transfrontalière. Il a été convenu que le groupe de travail des deux ministères des Transports procéderait à une analyse commune des nuisances sonores émises par l'aéroport de Zurich selon des méthodes internationalement reconnues. La Suisse soumettra ensuite une proposition de fonctionnement de l'aéroport de Zurich fondée sur les résultats de cette analyse.

Les relations avec l'Allemagne doivent avoir un statut prioritaire à tous les niveaux. Aux yeux de la Suisse, deux voisins aussi étroitement liés ont *intérêt à soigner leurs relations*. Ils se doivent le respect, même lorsque leurs intérêts ou leurs vues divergent. La Suisse a manifesté à plusieurs reprises sa *volonté d'entretenir de bonnes relations* avec son voisin du Nord. Dans ce contexte, il convient d'impliquer également les cantons limitrophes qui sont des acteurs importants, surtout pour ce qui concerne les contacts avec le Bade-Wurtemberg. La mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes reste un point important de l'agenda régional.

France

Autre membre influent de l'UE, de surcroît membre permanent du Conseil de sécurité, disposant de l'arme atomique et présente tant diplomatiquement que militairement dans le monde entier, la France est, parmi nos voisins européens, l'Etat dont la politique étrangère couvre le plus vaste champ d'intérêts. Malgré la différence de taille et d'organisation des deux Etats, la géographie et l'économie, la circulation des personnes, les enjeux de sécurité entre autres ont facilité le développement de *coopérations étroites et diversifiées* entre les autorités françaises et suisses. Il est évident que l'intensité du partenariat économique entre les deux pays présente un intérêt mutuel. La France occupe le troisième rang des partenaires économiques de la Suisse (en 2007, les importations de France représentaient 18,3 milliards de francs, les exportations 17,2 milliards de francs). Il en résulte régulièrement un excédent de sa balance commerciale (1,1 milliard de francs en 2007). Avec un volume d'investissements de 29,4 milliards de francs, les entreprises suisses occupaient en France 168 000 employés en 2007. La France est le pays où résident le plus grand nombre de Suisses de l'étranger (170 000), tandis que 158 000 Français sont établis en Suisse. Plus de 110 000 frontaliers travaillent par ailleurs en Suisse. L'agglomération transfrontalière de Genève constitue un important pôle de coopération, encore renforcé par le rôle moteur de la Genève internationale. Près de Bâle, l'EuroAirport situé sur territoire français représente un atout majeur pour le développement de la région transfrontalière du Rhin supérieur, composée de territoires suisses, français et allemands. Les échanges culturels avec la France sont particulièrement importants,

tant par le mouvement d'artistes et de créateurs réputés que par les flux de produits et de services facilités par la communauté de langue.

Au sein de l'UE, la France est pour la Suisse un interlocuteur incontournable. La France a toujours milité en faveur de la reprise littérale du droit communautaire dans la négociation des accords bilatéraux. Cela étant, la France encourage la coopération avec la Suisse. Pendant sa présidence de l'UE, la France a soutenu la mise en œuvre rapide de l'accord d'association de la Suisse à Schengen. Elle a aussi manifesté son attention pour les effets transfrontaliers des politiques régionales. Ses exigences en matière de coopération contre l'évasion fiscale sont connues de longue date, mais ont à nouveau été bruyamment formulées dans le sillage des revendications allemandes. La France est aussi très attentive à la question de la fiscalité des entreprises dans certains cantons, mise en évidence par des députés français au Parlement européen. Enfin, la France, locomotive durant les quatre dernières décennies de l'effort spatial en Europe, s'efforce de placer l'UE en chef de file de la politique spatiale européenne.

Plusieurs rencontres de haut niveau – notamment la visite du premier ministre le 28 novembre 2008 alors que la France assurait pour un semestre la présidence de l'UE – ont fait progresser la *collaboration bilatérale* dans des domaines concrets. Les coopérations avec la France dans le domaine des transports, de l'énergie électrique, de la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière, de l'entraînement des forces aériennes ou de la recherche font partie des constantes de nos relations. En matière de politique étrangère, des occasions de partager des expériences et de mettre en œuvre des efforts communs ont été trouvées dans différents domaines, comme par exemple l'évacuation des ressortissants en cas de crise et la promotion de la paix. Les bons offices humanitaires menés conjointement par la Suisse et la France avec l'Espagne en Colombie, suspendus en 2008, ont nécessité une coopération intense pendant plusieurs années. L'Organisation internationale de la Francophonie est une enceinte où la Suisse et la France mènent de longue date des actions convergentes avec leurs partenaires ayant en commun l'usage du français.

La communication avec les autorités françaises devrait bénéficier de la reprise de contacts plus fréquents et systématiques avec les ministres en charge de politiques sectorielles. Le renforcement passe également par la mise sur pied de canaux de travail entre experts pour les questions économiques et les affaires financières, à l'égal de ce qui existe déjà entre les ministères des affaires étrangères pour les questions transfrontalières.

Italie

Les relations entre la Suisse et l'Italie sont marquées par l'intensité des rapports humains, la force des échanges commerciaux, la concentration des passages transfrontaliers et par l'usage d'une langue commune. Nos contacts avec l'Italie reposent sur une *base extrêmement solide*, avec des communautés très fournies de résidents permanents italiens en Suisse (290 155 personnes en septembre 2008, pour quelque 500 000 doubles nationaux) et de Suisses de l'étranger en Italie (47 953 personnes en décembre 2007). 40 000 Italiens sont employés comme frontaliers au Tessin. La valeur cumulée des importations et des exportations fait de l'Italie, derrière l'Allemagne, le deuxième partenaire commercial de la Suisse (volume commercial en 2008: 41 milliards de francs). Avec des investissements directs de 23 milliards de francs, la Suisse se situe au sixième rang des investisseurs en Italie, où elle a créé quelque 79 000 emplois. La mise en service des nouvelles transversales ferroviaires

alpines exige une bonne coordination avec l'Italie: un groupe de travail bilatéral suit la mise en œuvre des investissements nécessaires. Le renforcement de la coopération en matière migratoire entre les deux pays se justifie par la forte immigration clandestine que connaît l'Italie. Les relations culturelles sont également intenses: depuis 1947, la Suisse exploite à Rome l'*Istituto Svizzero di Roma* chargé des échanges culturels et scientifiques qui possède également des antennes à Milan et à Venise. Sur le plan institutionnel, une commission culturelle consultative travaille à intensifier les échanges culturels et universitaires entre les deux pays.

En politique étrangère, la coopération avec l'Italie dans les enceintes multilatérales a surtout porté sur les questions des droits humains et de la réforme des méthodes de travail du Conseil de Sécurité. L'Italie, particulièrement concernée, est un interlocuteur privilégié sur la question des Balkans occidentaux et de l'Afrique du Nord. Au sein de l'UE, l'Italie a négocié des conditions aussi avantageuses que possible pour le transit transalpin des marchandises. Malgré l'entrée en vigueur de l'accord sur la fiscalité de l'épargne, elle a maintenu envers la Suisse des restrictions concernant l'exonération des Italiens résidents et la réduction à zéro de l'impôt à la source entre filiales italiennes et sociétés mères: moins apparente que celle de l'Allemagne et de la France, sa pression n'en est pas moins réelle. Il existe également diverses questions, soulevées au Tessin, quant à l'application par l'Italie des accords en matière de marchés publics ou de libre circulation des personnes. Pour la gestion des questions d'ordre transfrontalier, un groupe de travail institué par le DFAE et le ministère des Affaires étrangères se réunit annuellement.

Dans les relations de voisinage avec l'Italie, il convient de thématiser le rejet net par les *électeurs tessinois de la reconduction et l'extension de la libre circulation des personnes* le 8 février 2009. Les bénéfices des accords bilatéraux doivent être ressentis de chaque côté de la frontière et les obstacles à une telle évolution doivent être réduits.

Les contacts avec l'Italie doivent donc rester prioritaires à tous les niveaux. Il serait en particulier souhaitable d'impliquer les acteurs importants que sont les cantons frontaliers et de répondre à leurs préoccupations.

Autriche

La collaboration est particulièrement étroite avec l'Autriche, seul pays voisin comparable à la Suisse par sa population et son économie. Les deux Etats ont conclu plus de 80 accords bilatéraux touchant à presque tous les domaines de l'action étatique. C'est aussi avec l'Autriche que les *consultations* sont les *plus fréquentes aux niveaux les plus divers*. Il est de tradition qu'un gouvernement suisse ou autrichien consacre à l'autre sa première visite à l'étranger. Le dialogue intense se traduit par des échanges substantiels sur toutes les grandes questions politiques.

L'entrée de l'Autriche dans l'UE le 1^{er} janvier 1995 s'est traduite par une intensification de la coopération. La Suisse trouve dans l'Autriche un précieux interlocuteur sur les questions de politique européenne. En effet, l'Autriche et la Suisse observent le secret bancaire, lequel est même inscrit dans la Constitution en Autriche. Les deux pays prélèvent pour les Etats de l'UE une retenue fiscale dans le cadre de la fiscalité de l'épargne. Ils ont aussi tous deux décidé au même moment, le 13 mars 2009, d'adopter la norme de l'OCDE relative à la collaboration en matière fiscale.

L’Autriche a aussi beaucoup soutenu notre pays dans la mise en œuvre pratique de son association à l’espace Schengen. Il convient aussi de mentionner la coopération consulaire entre les deux ministères des Affaires étrangères – dont profitent les citoyens – et qui sera encore étoffée à l’issue de projets pilotes. L’organisation conjointe de l’EURO 08 a prouvé une fois de plus l’excellent niveau de collaboration entre les deux pays dans la concrétisation de projets communs.

Principauté de Liechtenstein

La Suisse entretient traditionnellement des *relations de voisinage étroites* avec la Principauté de Liechtenstein, sous-tendues par de nombreux accords bilatéraux (défense des intérêts à l’étranger depuis 1919; union monétaire et douanière sans contrôles aux frontières depuis 1924). L’entrée du Liechtenstein dans l’EEE en 1995 a nécessité une extension de la coopération dans des domaines très divers. Les relations sont marquées par des contacts directs fréquents entre les pouvoirs publics à tous les niveaux. Parmi les quelque 35 400 habitants du Liechtenstein, on compte environ 3600 ressortissants suisses, plus quelque 8000 frontaliers résidant en Suisse mais travaillant dans la principauté. Les Suisses y représentent la plus forte communauté étrangère.

Les contacts étroits entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein s’étendent aussi au domaine financier. Comme la Suisse, le Liechtenstein a adopté en mars 2009 la norme de l’OCDE concernant l’assistance administrative en matière fiscale. Il ne peut cependant, contrairement à la Suisse qui compte plus de 70 conventions contre les doubles impositions, appliquer cette norme au moyen d’une adaptation des conventions existantes. L’accession des deux Etats à l’espace Schengen a nécessité un nouvel accord-cadre sur la coopération en matière de visas, de contrôle des entrées sur le territoire, de séjour et de coopération policière dans la zone frontalière. Le Liechtenstein ne pouvant faire entrer en vigueur l’acquis de Schengen qu’après la Suisse, sa frontière avec la Suisse reste pour l’instant une frontière extérieure de l’espace Schengen; un régime transitoire est donc nécessaire du 12 décembre 2008 jusqu’à l’entrée effective du Liechtenstein dans l’espace Schengen.

Les deux Etats ont tout intérêt à poursuivre leurs relations de bon voisinage selon la formule éprouvée.

Coopération transfrontalière

Comme le prévoit la Constitution, les relations transfrontalières avec des Etats, des entités fédérées ou des collectivités locales limitrophes sont l’affaire des *cantons*, qui y consacrent de nombreuses activités très utiles. A titre de complément, le DFAE offre le *soutien politique* nécessaire dans le processus de coopération transfrontalière. Il le fait dans le cadre des contacts bilatéraux avec les Etats voisins et par le développement d’instruments juridiques aux niveaux bilatéral et multilatéral. Les rencontres entre de hauts représentants du DFAE et ceux des ministères des affaires étrangères des pays limitrophes contribuent à renforcer l’échange d’informations transfrontalier et à faciliter la solution des problèmes de voisinage.

La mobilité accrue et la mondialisation renforcent l’impact direct des accords bilatéraux sur les régions frontalières. Le fait que les problématiques frontalières dépassent souvent le cadre local est une autre conséquence de ce phénomène. Il convient donc d’accorder une attention soutenue à la coordination et à la mise en œuvre des différents accords dans ces régions en fournissant à ces dernières tout l’appui nécessaire. Dans ce contexte, il est indispensable d’associer les interlocuteurs concernés

de part et d'autre de la frontière, tant au niveau national (fédéral) qu'au niveau régional (cantonal). Les points à traiter portent sur des domaines aussi divers que la prestation de services, les infrastructures de transport ou la gestion des affaires sanitaires.

Royaume-Uni

Les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni se mesurent à l'intensité des flux commerciaux et financiers ainsi qu'aux mouvements de visiteurs: elles sont excellentes. La Suisse a obtenu, grâce à un volume d'échanges de 18,4 milliards de francs, un excédent de 3,9 milliards de francs. La Grande-Bretagne occupe, derrière les Etats-Unis, le deuxième rang des pays-cibles des investissements suisses (investissements directs en Grande-Bretagne: 57 milliards de francs en 2007). Les 700 entreprises suisses actives en Grande-Bretagne y comptent un total de 112 000 employés.

En comparaison des grands voisins européens avec lesquels la Suisse partage une frontière ou dans le contexte de l'arrivée récente de nombreux immigrants britanniques, le Royaume-Uni est un partenaire avec lequel la régularité des contacts pourrait s'apparenter à de la routine. Il n'en est rien, comme le prouve l'accélération des discussions sur le cadre de coopération applicable aux *places financières*. Le Royaume-Uni, qui abrite la place de Londres, reste un foyer d'influence de la communauté internationale que sa situation en marge de la zone euro n'a pas amoindrie. Eu égard à la promotion de ses intérêts, la Suisse doit en tenir compte; il lui faut aussi prendre conscience des différences et des analogies objectives qui continuent de subsister avec les politiques britanniques. D'une part, la Suisse et la Grande-Bretagne se trouvent en concurrence dans le domaine financier, comme le montre par exemple le différend sur la collaboration en matière fiscale. En effet, la Grande-Bretagne sollicite de la part d'autres Etats le respect d'un principe de transparence qu'elle est elle-même peu encline à observer.

D'autre part, la Grande-Bretagne et la Suisse ont aussi des *opinions convergentes, surtout en matière de réglementation*. Le Royaume-Uni est un interlocuteur privilégié de la Suisse. Ses prises de position qui tranchent parfois au sein de l'UE sont souvent proches de celles de la Suisse et il défend en matière de relations transatlantiques des vues intéressantes pour notre pays.

Sur le plan de la politique étrangère, le maintien d'un dialogue bilatéral ciblé à tous les niveaux constitue une priorité, aux fins de compléter et d'alimenter le travail mené sur des enjeux d'intérêt commun dans les instances multilatérales. Une attention particulière revient, à cet égard, aux thèmes qui ont trait à nos rapports avec l'UE. Dans le *domaine financier et fiscal*, il s'agira de continuer à mettre en œuvre l'«agenda commun» agréé en 2005 par les deux ministres des finances et à en adapter les priorités aux contingences globales et européennes. Les secousses du système financier et économique rendent nécessaire l'exploration de convergences d'approches, notamment en matière de réglementation. Cela concerne à la fois les opérations de soutien au système financier et les ajustements à moyen terme de l'architecture institutionnelle économique mondiale. Par ailleurs, la *présence diplomatique du Royaume-Uni*, membre permanent du Conseil de sécurité, demeure très étendue dans le monde: une bonne communication avec les représentants britanniques et la démonstration de la complémentarité des efforts déployés par la Suisse avec ses partenaires européens est également de nature à favoriser la coopération avec le Royaume-Uni.

En conclusion, le potentiel de rapprochement avec la Grande-Bretagne devrait être mieux exploité. Le niveau des relations retrouverait ainsi la qualité d'un partenariat, ce qu'il a été à des époques antérieures de l'intégration européenne.

Autres partenaires européens

La Suisse gère ses *relations avec ses autres partenaires européens indépendamment de leur taille*. Elle reconnaît en particulier l'importance de chacune des capitales des Etats membres de l'UE dans les processus de décision aboutissant à Bruxelles. A ce titre, les échanges de vues réguliers auxquels la Suisse procède au niveau ministériel et administratif avec la plupart de ces Etats – y compris la Norvège – en y associant les ambassades contribuent à faire connaître et à défendre les positions de la Suisse. Les relations de la Suisse avec ces partenaires sont bonnes et bénéficient largement de la mise en œuvre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. Avec les pays d'Europe centrale (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, Slovénie, République tchèque), les relations se sont régulièrement intensifiées depuis leur adhésion à l'UE en 2004, notamment sous l'angle du dialogue politique. L'ouverture des marchés a également offert des perspectives nouvelles aux entreprises suisses. Il convient enfin de mentionner les activités liées à la contribution suisse à l'élargissement, qui entrent dans une phase intense en 2009, avec pour plus de 300 millions de francs de projets prévus. La contribution à l'élargissement – étendue à la Roumanie et la Bulgarie – doit être l'occasion pour la Suisse de renforcer ses relations bilatérales avec les pays concernés en offrant la possibilité de contacts renouvelés et de coopérations dans des secteurs comme l'accès au marché ou les migrations. L'objectif reste d'assurer une visibilité optimale à la contribution suisse et, par ce biais, de véhiculer les valeurs défendues par la Suisse.

3.2.2.2.2 Turquie

La Turquie est un important partenaire pour l'UE en même temps qu'un acteur régional influent au Moyen-Orient, dans le Caucase et en Asie centrale. Elle est un point de passage privilégié des exportations de gaz et de pétrole (iranien notamment) vers l'Europe, dont sa propre économie – déjà classée parmi les 20 premières mondiales – est aussi de plus en plus friande. La Turquie s'affirme comme pont entre l'Orient musulman et l'Occident non seulement pour des raisons historiques, mais aussi – et surtout – en raison de la politique menée par le parti AKP actuellement majoritaire, dont le programme laïc conforme aux principes de l'islam est porté par les valeurs démocratiques. La diplomatie turque s'engage pour le dialogue entre ces parties du monde. La Turquie marque aussi son appartenance à l'Europe en visant une adhésion à l'UE, avec laquelle elle a entamé des négociations en 2005. Membre de l'OTAN, entrée au Conseil de l'Europe bien avant la Suisse, elle a été élue en 2008 au terme d'une vaste campagne membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2009 à 2010.

Les relations politiques entre la Suisse et la Turquie *ont continué à se développer favorablement* en 2008. Le niveau de dialogue atteint permet de gérer des cas qui, par le passé, auraient sans doute nui à la bonne communication entre les gouvernements. La pratique suisse en matière d'asile et d'extradition à l'égard de personnes accusées par la Turquie d'actes terroristes dans le cadre du mouvement kurde, de même que les poursuites engagées par des tribunaux suisses contre des ressortissants

turcs pour violation de la disposition pénale réprimant la négation du génocide, suscitent toujours de l'incompréhension en Turquie. Le DFAE et le ministère turc des affaires étrangères ont cependant veillé à consolider la confiance entre les autorités des deux pays, notamment par l'intensification des coopérations. Ainsi, un *avenant au protocole d'entente qui fixait déjà le cadre du dialogue politique* entre les deux pays a été signé en septembre 2008 lors de la visite en Suisse du ministre des affaires étrangères Ali Babacan. Cet avenant prévoit des contacts de travail bilatéraux dans de nombreux domaines, parmi lesquels des consultations à caractère consulaire (incluant les questions migratoires et d'intégration), des consultations sur la réponse internationale au terrorisme et des consultations sur les questions énergétiques. L'amélioration du dialogue en matière d'entraide judiciaire et de migration fait partie des priorités actuelles. Le renforcement des mesures destinées à prévenir les activités illégales du PKK en Suisse, suite à une série d'actes malveillants revendiqués par des organisations apparentées, souligne la volonté de la Suisse de faire face à un danger concret.

Une autre explication, longtemps confidentielle, du regain de confiance entre la Suisse et la Turquie est le rôle joué par la diplomatie suisse dans les efforts de *normalisation des relations entre la Turquie et l'Arménie*. A la demande des deux pays, la Suisse s'est entremise pour les aider à débloquer leurs relations. La satisfaction des bénéficiaires de ces bons offices compte avantagement dans le bilan des relations Suisse-Turquie et dans le développement positif des rapports entre la Suisse et l'Arménie. La relation directe établie avec les responsables turcs des affaires étrangères a aussi facilité la communication sur certains dossiers bilatéraux. Dans le cadre de ce processus de facilitation, auquel les Etats-Unis attachent beaucoup d'importance, la Cheffe du DFAE a pour la première fois rencontré le président américain Obama, en avril 2009 à Istanbul.

La *première visite en Turquie d'un président de la Confédération*, en novembre 2008, est l'expression du succès des efforts diplomatiques visant à intensifier les contacts de haut niveau. Eu égard à sa situation géopolitique, la Turquie peut aussi devenir un *partenaire de premier plan dans l'intensification de l'engagement de la Suisse en faveur de la paix*, par exemple dans le cadre de l'Alliance des civilisations. La politique suisse envers la Turquie doit continuer à favoriser le traitement de tous les sujets dans le respect du partenaire et dans la perspective de coopérations toujours plus étroites au titre de l'intégration européenne.

3.2.2.2.3 Balkans occidentaux

Les Balkans occidentaux comprennent les Etats issus de l'ex-Yougoslavie non-membres de l'UE ainsi que l'Albanie. Le lien de notre pays avec cette région découle principalement de l'importante présence, parmi la population résidant ou travaillant en Suisse, de quelque 330 000 ressortissants de ces Etats. La Suisse poursuit dans les Balkans occidentaux un engagement prioritaire des moyens de sa politique étrangère et de sécurité pour participer à la stabilisation de la région et à son inclusion dans la collaboration européenne. Durant la période considérée, la situation dans les Balkans occidentaux a été marquée par la *déclaration d'indépendance du Kosovo*.

Au terme des longues négociations de 2007 qui ont buté sur l'impossibilité d'aboutir à une solution négociée avec la Serbie sur la question du statut, le Kosovo a déclaré son indépendance le 17 février 2008. Plus de cinquante Etats l'ont reconnu avant la fin 2008.

La Suisse a reconnu l'indépendance du Kosovo le 27 février 2008. Prolongement logique de l'engagement suisse, dès 2005, en faveur de la solution finalement retenue de l'indépendance supervisée, la décision du Conseil fédéral, après consultation des Commissions de politique extérieure, répondait pour l'essentiel à *deux impératifs*: il s'agissait d'une part de garantir la stabilité durable des Balkans afin de permettre au Kosovo et aux autres Etats de la région de poursuivre leur développement politique et socio-économique et leur rapprochement vers les institutions européennes, et d'autre part de pouvoir établir avec le Kosovo des relations claires d'Etat à Etat, nécessaires à la sauvegarde des intérêts de la Suisse dans le domaine migratoire et dans celui de la sécurité intérieure, compte tenu de l'importante communauté kosovare en Suisse. Ces deux priorités restent celles de l'engagement actuel au Kosovo, en coopération avec les autorités kosovares dont les obligations et responsabilités qu'elles ont acceptées en revendiquant et en obtenant l'indépendance sont claires et primordiales. En procédant dans des délais relativement brefs, mais sans précipitation, à la reconnaissance du Kosovo, la Suisse a confirmé vis-à-vis de ses partenaires internationaux sa position d'acteur particulièrement engagé et crédible dans les Balkans occidentaux, résolu à y défendre ses intérêts propres tout en étant capable d'assumer sa part de responsabilités et d'efforts encore à consentir dans cette région.

La Serbie s'est résolument opposée à la déclaration d'indépendance du Kosovo en se livrant à une intense campagne diplomatique dont l'un des résultats notables a été la saisine de la Cour internationale de justice (CIJ) par l'Assemblée générale de l'ONU le 8 octobre 2008 sur la question de la légalité de la déclaration d'indépendance. L'opposition de la Serbie a aussi retardé le déploiement de la Mission EULEX de l'Union européenne, qui n'a pu intervenir qu'au début décembre. Après avoir retiré son ambassadeur de Suisse (et des autres Etats ayant reconnu le Kosovo), la Serbie l'a renvoyé à son poste début 2009, en même temps qu'elle normalisait ses relations avec ses autres partenaires. Après la victoire du camp européen au détriment du bloc nationaliste conservateur lors des législatives anticipées de mai 2008, elle s'est tournée vers l'UE. Elle reste cependant sommée de mieux coopérer avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, malgré l'arrestation de Radovan Karadzic en juillet 2008.

Les différents Etats de la région présentent un tableau contrasté dans leurs efforts pour assurer leur transition vers les institutions européennes et euro-atlantiques. La Croatie et l'Albanie ont adhéré à l'OTAN le 1^{er} avril 2009, et la Croatie se trouve en négociations d'adhésion avec l'UE. En Macédoine, l'année 2008 n'a guère été enthousiasmante, marquée pour l'essentiel par l'opposition avec la Grèce sur la question du nom du pays, et qui a empêché l'invitation prévue de la Macédoine à l'OTAN lors du Sommet de Bucarest en avril. Un pôle de tension s'est formé sur des thèmes nationalistes peu compatibles avec le rapprochement de la Macédoine vers l'UE. De son côté, la Bosnie-Herzégovine reste en proie à des divisions internes qui retardent considérablement la mise en œuvre de réformes tout aussi ardues.

De nombreux contacts de haut niveau ont eu lieu dans un contexte bilatéral ou en marge de rencontres multilatérales. Complété au Kosovo par la participation au Bureau civil international (BCI, l'organe chargé de superviser la mise en œuvre du

Plan Ahtisaari) et à EULEX, l'engagement de la Suisse s'est poursuivi sous ses diverses formes – coopération technique et économique, activités de promotion civile de la paix et participation militaire à des opérations de maintien de la paix. La Suisse a par ailleurs lancé des discussions portant sur des partenariats migratoires avec les pays de la région, notamment avec la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo et le Monténégro.

La *pression migratoire* des Balkans occidentaux vers la Suisse reste forte. Le Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour, une plate-forme très utile d'échanges et de coopération entre la DDC et l'ODM sur les questions de migration, déploie dans les Balkans occidentaux des programmes dont l'objectif stratégique est de contribuer au partenariat migratoire avec les pays de la région.

Dans l'avenir immédiat, la Suisse continuera, avec ses partenaires internationaux, d'œuvrer au *renforcement de l'état de droit* et au *développement politique et socio-économique* du Kosovo, au bénéfice de toutes les communautés. A cette fin, la Suisse poursuivra en particulier son travail au sein du Groupe de pilotage international, en veillant notamment à l'efficacité de la coordination entre les différentes organisations internationales actives au Kosovo. Outre ses programmes bilatéraux de coopération technique et économique, elle poursuivra son *engagement au sein d'EULEX et du BCI* où, par la mise à disposition d'experts dans les domaines de justice et police, de contrôle des frontières et de promotion de la paix, elle contribue au développement d'une société aux institutions plus justes et plus efficaces. Les développements constatés depuis février 2008 sont dans l'ensemble conformes aux attentes. Le processus de transition entamé par le Kosovo prendra du temps et même si la tâche n'est ni simple, ni aisée, il est dans l'intérêt manifeste de l'Europe, et donc de la Suisse, de soutenir cet Etat dans son cheminement. En ce sens, la Suisse a prolongé en 2008 sa participation à la Force multinationale de maintien de la paix au Kosovo (KFOR), placée sous commandement de l'OTAN en vertu de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et qui assure depuis 1999 un environnement sûr au Kosovo. Le *détachement suisse SWISSCOY* compte plus de 200 soldats. Ces engagements, et celui de SWISSCOY en particulier, sont une contribution significative – et appréciée de nos partenaires – aux efforts internationaux consentis sur place. Ils permettent en outre à la Suisse d'acquérir une précieuse expérience dans le domaine de l'utilisation du matériel (véhicules) et des procédures d'engagement et de conduite qui peuvent être testés sur de longues durées et dans des conditions impossibles à réaliser en Suisse. En outre, l'étroite coopération qui s'est instaurée avec nos partenaires internationaux sur place permet de vérifier sur la durée que les processus de planification et d'exécution mis en œuvre par l'armée suisse correspondent aux standards internationaux.

La communauté internationale doit également maintenir son engagement en *Bosnie-Herzégovine* afin de permettre à ce pays de poursuivre son rapprochement vers les institutions européennes. Particulièrement active dans ce pays, la Suisse a tout intérêt à poursuivre son engagement, que ce soit par le biais de la coopération technique et économique, des activités de promotion civile de la paix ou de la participation à la Mission militaire ALTHEA de l'Union européenne (cette mission déployée sur la base de la résolution 1575 du Conseil de sécurité comprend 27 militaires suisses, dont jusqu'en septembre 2009 un détachement hélicoptère avec deux hélicoptères pour les transports et le personnel correspondant). La Suisse continuera de resserrer ses relations bilatérales et d'intensifier la coopération avec la *Serbie* – important partenaire au potentiel prometteur – dans le prolongement de l'engage-

ment actuel. L'intérêt de Belgrade pour la conclusion rapide d'un accord de libre-échange avec l'AELE sera en particulier dûment pris en compte. La Serbie appartient en outre au groupe de vote que préside la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods et de la Banque européenne de développement (BERD). La *Macédoine* devra également continuer de faire l'objet d'une attention particulière. Depuis la crise de 2001, la Suisse a fait du soutien au dialogue politique entre les deux principales communautés du pays l'une de ses priorités. Elle poursuivra ces efforts parallèlement à d'autres activités, dont la coopération technique. Enfin, il est important d'entretenir des relations régulières avec l'*Albanie* (elle aussi bénéficiaire d'un programme de coopération technique et économique suisse), la *Croatie* et le *Monténégro*, afin de soutenir les efforts d'intégration de ces pays.

D'une manière générale, la Suisse s'emploiera donc à poursuivre sa politique équilibrée dans les Balkans occidentaux, en cherchant à approfondir les relations et la coopération entretenues de longue date avec tous les Etats de la région, dans le but de soutenir leurs efforts de transition – parfois ardu – mais aussi de promouvoir et de défendre ses propres intérêts, que ce soit dans le domaine des migrations, de la sécurité, ou encore sur le plan économique.

3.2.2.2.4 Russie

Le Conseil fédéral accorde une *importance stratégique* au développement des relations avec la Russie. Il estime que cette dernière redevient un acteur politique de poids dans le monde et commence à défendre vigoureusement ses intérêts tant dans les conflits régionaux que sur les problèmes de sécurité et de désarmement. Le pays a connu un essor économique très dynamique ces dix dernières années (du moins jusqu'à la crise), et la Suisse y figure parmi les dix plus gros investisseurs; de leur côté, des sociétés russes ont acquis des participations notables dans des entreprises suisses. L'importance des relations économiques bilatérales est manifeste. Enfin, on ne peut pas oublier la position dominante de la Russie dans l'approvisionnement énergétique de l'Europe.

Divers contacts avec le gouvernement russe confortent le Conseil fédéral dans son opinion que la Suisse, pays neutre et extérieur à l'UE, a sa place dans le cercle restreint des partenaires de la Russie. En témoigne par exemple le *mémorandum d'entente* signé à Moscou le 7 novembre 2007: cet accord bilatéral va au-delà des questions de politique extérieure pour englober notamment la recherche, la culture, les droits humains, les transports, l'énergie et l'entraide policière. Cet ample processus prévoit toute une série de consultations thématiques. Il est dirigé par un comité de pilotage mixte. Les services fédéraux ayant affaire à la Russie sont représentés au sein d'un comité de suivi présidé – pour la partie suisse – par le Secrétaire d'Etat du DFAE. On constate dans l'ensemble que les relations bilatérales ont continué à se développer même après l'indépendance du Kosovo – que la Suisse a reconnue contrairement à la Russie.

Les échanges de visites de haut niveau avec la Russie se sont intensifiés pendant la période sous revue. De nouveaux domaines d'intérêt commun viennent s'ajouter à la série des consultations politiques menées régulièrement entre Berne et Moscou: le désarmement conventionnel et la limitation des armements nucléaires en font partie, tout comme les défis actuels de la sécurité européenne. La Russie est à l'origine du regain de motivation pour la discussion des nouvelles formes possibles de l'archi-

teature de sécurité européenne. Soulevée au niveau de l'OTAN et de l'OSCE, cette question débouche sur des travaux d'experts à laquelle la Suisse peut elle aussi contribuer.

Que ce soit sur les sujets multilatéraux ou dans la poursuite d'intérêts bilatéraux, la diplomatie suisse s'emploie à faire comprendre les obligations auxquelles la Suisse est tenue, notamment par la règle de l'Etat de droit et par sa fidélité aux normes du Conseil de l'Europe. La Suisse se félicite aussi, non sans respect pour les spécificités et l'histoire de ce pays, du progrès des réformes en Russie. Il est à relever que cette dernière a dernièrement prouvé à plusieurs reprises son profond attachement à la Genève internationale.

Ces nombreux contacts sont sans doute l'une des raisons pour lesquelles la Russie a demandé à la Suisse de représenter *ses intérêts à Tbilissi* après la rupture des relations diplomatiques avec la Géorgie. Après avoir examiné cette demande, le Conseil fédéral a décidé au début du mois d'octobre 2008 que la Suisse y accéderait si la Géorgie donnait son consentement. La *Géorgie* a ensuite elle-même demandé à la Suisse de représenter *ses intérêts en Russie*. Le DFAE a négocié à Moscou et à Tbilissi les accords définissant les modalités de ces mandats de puissance protectrice. La représentation d'intérêts étrangers possède une longue tradition dans la politique extérieure de la Suisse. Dans le cas présent, des sections d'intérêts russe et géorgienne sont créées sous la responsabilité de l'ambassade de Suisse concernée dans les bâtiments anciennement occupés par les ambassades de chacun des deux pays à Tbilissi et à Moscou. Pour ce qui est des relations consulaires, les sections communiquent directement avec les autorités compétentes; mais les relations diplomatiques entre la Russie et la Géorgie peuvent passer par le truchement de la Suisse.

3.2.2.2.5 **Caucase du Sud**

Après l'effondrement de l'Union soviétique, trois nouveaux Etats possédant chacun une longue tradition historique et une riche culture sont apparus dans le Sud-Caucase – Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan. Le Caucase a toujours été une région très disputée. Charnière entre l'Europe et l'Asie et entre la chrétienté et l'islam, il n'a cessé de susciter les convoitises de ses puissants voisins. L'indépendance a fait ressurgir de vieilles rivalités et déclenché parfois des conflits régionaux. Mais les nouveaux gouvernements ont aussi dû procéder à d'amples réformes et trouver des solutions aux problèmes politiques hérités des régimes antérieurs. Leur détachement de la Russie les a aussi privés de leurs débouchés traditionnels. Ces bouleversements se sont traduits par des tensions politiques et régionales, qui ont aussi pénalisé une grande partie de la population sur le plan économique.

Consciente de cette situation et de ses retombées, la Suisse a ouvert dès 1996 un bureau de coopération dans le Sud-Caucase. Elle y a constamment *intensifié sa présence ces dernières années*, notamment en ouvrant une ambassade à Tbilissi en 2001. Elle a reclassé en 2007 le bureau d'ambassade de Bakou en ambassade, et compte ouvrir une représentation diplomatique à Erevan en 2009. Elle est donc bien représentée dans la région sur le plan diplomatique. Les *contacts économiques pourraient encore être étoffés*, sachant que les relations commerciales entre la Suisse et les trois Etats du Sud-Caucase demeurent relativement modestes, tout comme les investissements directs. L'Azerbaïdjan a notamment connu un remarquable essor économique ces dernières années, grâce au pétrole et au gaz naturel. Ce pays appar-

tient au groupe de vote que préside la Suisse au sein des institutions de Bretton-Woods et de la Banque européenne de développement (BERD). La Suisse soutient par ailleurs un projet de diversification de l’approvisionnement énergétique de l’Europe occidentale et méridionale misant notamment sur le gaz d’Azerbaïdjan et d’Iran (gazoduc transadriatique). D’une façon très générale, le développement économique du Sud-Caucase offre des perspectives intéressantes aux entreprises suisses.

La *pression migratoire* du Caucase vers la Suisse reste forte. Le Groupe directeur interdépartemental d’aide au retour, une plate-forme très utile d’échanges et de coopération entre la DDC et l’ODM sur les questions de migration, a donc donné un statut prioritaire, parmi ses objectifs opérationnels, à des projets de prévention de la migration illicite.

Du fait de sa longue présence dans la région, la Suisse a pu réagir promptement et de façon adaptée au *conflit armé entre la Russie et la Géorgie* portant sur l’Ossétie du Sud; elle a ajusté et intensifié certains aspects de son engagement dans la région (renforcement du corps d’observateurs militaires de l’OSCE, programmes d’aide aux personnes déplacées par le conflit, actions de relance économique ciblées sur la population rurale). Le double mandat de représentation des intérêts russes en Géorgie et géorgiens en Russie est évoqué ci-dessus. La Suisse, avec Genève, a aussi été le site choisi pour les entretiens sur la sécurité régionale qui ont fait suite au cessez-le-feu et se sont tenus à plusieurs reprises sous l’égide de l’UE, de l’ONU et de l’OSCE.

A la demande de *l’Arménie et de la Turquie*, la Suisse a offert son entremise en soutenant un processus de négociations – le premier à avoir engendré une solution considérée par les deux parties comme un jalon sur la voie de la réconciliation (voir aussi ch. 3.2.2.2.2.).

3.2.2.2.6 Asie centrale

Les Etats d’Asie centrale méritent eux aussi une attention accrue. Ils figurent dans cette partie du rapport en raison de leur appartenance à l’OSCE et de leurs liens avec la Russie et l’Occident. Ces Etats qui ont obtenu l’indépendance lors de l’effondrement de l’URSS, dans les frontières complexes définies sous le régime communiste, ont affirmé leur identité sans rompre avec leur passé et gardé des pouvoirs politiques forts. Enclavés entre la Russie, la Chine, l’Afghanistan et l’Iran, ils ont misé sur leurs ressources minérales, pétrolières, gazières et agricoles pour retrouver le chemin de la prospérité par le biais des exportations après une chute brutale au sortir de l’époque soviétique. Les pays les plus enfermés, le Tadjikistan et le Kirghizistan, sont aussi les plus démunis. La position stratégique des Etats d’Asie centrale, notamment eu égard au conflit d’Afghanistan, en a fait des partenaires convoités par les Etats-Unis et les Européens. Les Occidentaux sont partagés entre l’intention de faire progresser la pratique des valeurs démocratiques dans cette région et la nécessité de bénéficier de la coopération des régimes en place. La Russie, voisine immédiate, a repris de l’influence en contrôlant l’essentiel des exportations d’hydrocarbures, que convoite également la Chine.

La Suisse s'est tournée vers cette région au moment de son entrée dans les *institutions de Bretton Woods*, auxquelles les Etats d'Asie centrale fraîchement parvenus à l'indépendance étaient aussi sur le point d'accéder: quatre d'entre eux (à l'exception du Kazakhstan) ont accepté de faire partie de son *groupe de vote*. Le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan sont également membres du groupe de vote représenté par la Suisse à la Banque européenne de développement (BERD). Notre pays dispose depuis lors d'une ambassade à Tachkent (Ouzbékistan) et en a ouvert une à Astana (Kazakhstan) en mars 2009. Ces dernières années, le *Kazakhstan* a gagné en importance en raison de son poids économique croissant, mais aussi de son statut de puissance régionale stable. Il présidera l'OSCE en 2010, montrant ainsi qu'il apprécie les valeurs occidentales malgré son caractère oriental et qu'il s'affirme dans un rôle de médiation entre les cultures.

La défense des intérêts de la Suisse en Asie centrale passe à la fois par le travail des ambassades et la bonne coopération au sein des organisations financières internationales, et par les *programmes de coopération* mis en œuvre depuis les années 90. Le Kirghizistan, le Tadjikistan et, dans une moindre mesure, l'Ouzbékistan, sont les bénéficiaires de cette aide. La *promotion des droits humains et de la sécurité humaine* demeure parmi les priorités retenues par la Suisse pour la région. C'est pourquoi un dialogue sur les droits humains est à l'étude avec le Tadjikistan (voir à ce sujet le ch. 3.3.7.1). Le Turkménistan a donné ces derniers temps des signes d'ouverture vers l'Occident. Depuis 2008, il n'est plus desservi par Moscou, mais par la nouvelle ambassade de Bakou (Azerbaïdjan), ce qui devrait permettre de mieux exploiter le potentiel de rapprochement et d'approfondissement des relations bilatérales.

3.2.2.3 Organisations multilatérales régionales

3.2.2.3.1 AELE

L'Association européenne de libre-échange (AELE) a été fondée en 1960 par l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Grande-Bretagne et la Suisse, rejoints les années suivantes par la Finlande et l'Islande. En 1972, le Royaume-Uni et le Danemark s'en retirent et adhèrent à la Communauté économique européenne (CEE); le Portugal en fait autant un peu plus tard. En 1991, le Liechtenstein adhère à l'AELE. En 1992, le traité de l'EEE est signé, la Suisse étant le seul membre de l'AELE à le rejeter par référendum. L'Autriche, la Finlande et la Suède se retirent de l'AELE en 1995 et adhèrent à l'UE.

A l'heure actuelle, l'AELE compte encore *quatre membres* (Norvège, Islande, Liechtenstein et Suisse) et a *conclu des accords de libre-échange avec 21 Etats et territoires*. Avec ces partenaires, les Etats de l'AELE enregistrent un volume commercial de 38 milliards de francs (5,6 % du commerce extérieur de l'AELE). Le premier partenaire commercial des Etats de l'AELE est l'UE, avec un volume de 489,1 milliards de francs (72,6 %).

Pour les Etats affiliés à l'EEE et à l'AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein), la fonction principale de l'AELE est d'administrer le traité de l'EEE. Pour la Suisse, qui n'est pas membre de l'EEE, ce sont surtout les accords de libre-échange avec des Etats tiers extérieurs à l'UE qui ont de l'importance. Depuis que le Cycle de Doha est au point mort et que la conjoncture mondiale donne des signes de faiblesse, il est devenu encore plus important pour la Suisse de procurer à ses entreprises un accès

non discriminatoire aux marchés étrangers, en particulier au moyen d'accords de libre-échange conclus dans le cadre de l'AELE. En 2008, des progrès notables ont été enregistrés grâce à la signature d'accords de libre-échange avec le Canada et la Colombie et grâce à l'aboutissement de négociations avec les Etats du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et le Pérou. Signé en janvier 2007 et appliqué provisoirement depuis le 1^{er} août 2007, l'accord avec l'Egypte est entré définitivement en vigueur le 1^{er} septembre 2008 après avoir été approuvé par l'Assemblée fédérale. Signés en juillet 2006, l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats de l'Union douanière sud-africaine (SACU) et les accords bilatéraux sur le commerce des produits agricoles sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2008 avec le dépôt, par toutes les parties, des instruments de ratification. En 2009 aussi, la Suisse entend développer son réseau d'accords de libre-échange au sein de l'AELE. Sont ici prioritaires la poursuite rapide des négociations en cours avec l'Inde, l'Algérie et – pour autant que le climat politique le permette – la Thaïlande, de même que l'ouverture de négociations avec l'Indonésie, l'Ukraine, la Serbie et l'Albanie. Les travaux préparatoires de l'AELE concernant des négociations avec la Russie, censées débiter au deuxième semestre 2009, revêtent également de l'importance pour la Suisse.

Une autre fonction importante pour tous les membres de l'AELE est la gestion de la Convention AELE. Cette convention garantit aux quatre Etats membres une intégration économique correspondant à peu près à celle instaurée entre la Suisse et l'UE.

Or, l'AELE favorise non seulement l'approfondissement de la coopération économique entre ses Etats membres, mais elle constitue également *une plateforme importante pour intensifier la coopération économique avec des Etats tiers*. Par ailleurs, l'affiliation à l'AELE permet à la Suisse un statut d'observateur dans le pilier AELE du EEE. L'Islande a formellement déposé le 23 mai 2009 une demande d'adhésion à l'UE auprès de la présidence suédoise. Les conséquences sur le fonctionnement de l'organisation d'un potentiel retrait de l'Islande de l'AELE devront être étudiées le moment venu.

3.2.2.3.2 Conseil de l'Europe

Le rôle de la Suisse

Le Conseil de l'Europe défend des valeurs et des objectifs similaires à ceux que la Suisse poursuit chez elle et qu'elle s'applique à défendre dans sa politique étrangère: *la promotion et la protection des droits humains, de la démocratie et de l'Etat de droit*.

Avec ses quatre piliers – le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Cour européenne des droits de l'homme – l'organisation sise à Strasbourg offre des terrains d'engagement aux membres du Conseil fédéral, aux parlementaires fédéraux, cantonaux et municipaux, aux membres d'exécutifs cantonaux et communaux, aux juges et aux experts de l'administration. Ils y accomplissent un travail apprécié qui contribue à la bonne réputation de la Suisse. Le présent chapitre traite des grands axes politiques; pour de plus amples informations sur une décision ou une activité particulière, veuillez consulter l'annexe.

Les conventions du Conseil de l'Europe ont une *grande portée sur la jurisprudence et la législation*.²³ Elles font référence sur tout le continent, non seulement par la création de droit international, mais aussi pour l'aide à l'élaboration de normes et le contrôle du respect de ces normes. Seuls le Belarus, qui ne remplit pas les conditions d'admission dans les circonstances actuelles, et le Kosovo, qui n'est pas reconnu par tous ses membres, sont encore absents du Conseil de l'Europe.

Membres du Conseil de l'Europe, quelques Etats externes à l'UE doivent poursuivre leur rattrapage pour *satisfaire aux normes strictes et aux standards élevés* de l'organisation strasbourgeoise. La Suisse maintient une approche coopérative à leur égard. Elle fait valoir le rôle spécifique du Conseil de l'Europe par rapport à l'UE et entretient parmi l'ensemble des membres des affinités qui lui permettent de rassembler des soutiens pour les objectifs qu'elle privilégie au sein de l'organisation.

La *Cour européenne des droits de l'homme*, présidée de 1998 à 2007²⁴ par notre compatriote Luzius Wildhaber, constitue la clef de voûte du système. La Suisse s'efforce de mettre en œuvre les arrêts de la Cour qui la concernent et intègre dans son ordre juridique interne la jurisprudence de la Cour. En comparaison avec d'autres Etats, les violations qui lui sont reprochées sont donc peu nombreuses.²⁵

L'enjeu – l'avenir de la Cour

Depuis quelques années, le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme souffre de *l'inflation du nombre de requêtes*, surtout dirigées contre certains Etats, notamment la Russie, la Turquie, la Roumanie et l'Ukraine. Aucune forme n'est prescrite pour qu'une correspondance soit prise en considération, si bien qu'un nombre important de requêtes s'accumulent dans l'attente de l'examen de recevabilité. La Cour a besoin d'une *réforme* pour trouver une solution à cet engorgement, mais la solution acceptée par tous les gouvernements n'a pu être mise en vigueur, car un seul des Etats membres ne l'a pas ratifiée: la Douma russe a différé *sine die* l'entrée en matière sur la ratification du Protocole 14 à la Convention européenne des droits de l'homme, et rien ne l'a fait changer d'avis jusqu'à présent. Pour sa part, la Suisse souhaite que l'on cherche rapidement des solutions praticables pour sortir de *l'impasse actuelle*, afin d'assurer l'accès de la Cour à tous les citoyens des Etats membres et de sauvegarder son fonctionnement à long terme.

En défendant la ligne d'une croissance zéro des dépenses de l'organisation strasbourgeoise, la Suisse s'engage en faveur de l'utilisation encore plus efficace des ressources. La réduction des dépenses touche d'ores et déjà les activités externes au champ prioritaire de son action (protection des droits humains, promotion de la démocratie et défense des principes de l'état de droit). En effet, la première priorité est l'efficacité à long terme de la Cour. Cela signifie que l'augmentation continue des moyens qui lui sont affectés conduit progressivement à la diminution des moyens affectés à d'autres secteurs hors droits humains au sens strict du terme,

23 En 2008, la Suisse a signé et ratifié 108 et signé 15 des 205 conventions du Conseil de l'Europe. Pour plus d'information, voir le 9^e rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (2008), FF 2008 4077.

24 Le successeur du prof. Luzius Wildhaber, juge au titre de la Suisse, est le prof. Giorgio Malinverni.

25 7 en 2007, 4 en 2008.

puisque les dépenses ne peuvent pas augmenter en termes réels en raison de l'austérité budgétaire dans les Etats membres.²⁶

Le rôle de l'UE

L'élargissement en plusieurs phases de l'UE depuis les années 90 a modifié les rapports de force entre les organisations internationales en Europe de même qu'au sein du Conseil de l'Europe. Parmi les membres de cette organisation, *le renforcement de la part de l'UE est particulièrement sensible*. Les membres de l'UE disposent en effet de la majorité absolue (27 sur 47). La Suisse est donc particulièrement attentive lorsque l'UE adopte une position au nom de ses Etats membres, même si certaines décisions se prennent à la majorité des 2/3 des délégués présents représentant au moins la moitié des membres. Si l'UE ne parle pas toujours d'une seule voix, ses Etats membres sont généralement solidaires entre eux et s'efforcent de trouver et de défendre des positions communes.

Un «mémorandum d'accord» entre le Conseil de l'Europe et l'UE a été signé en mai 2007. Cet accord confère aux relations entre Strasbourg et Bruxelles une base solide qui tend notamment à éviter les redondances. La Suisse approuve cette approche et se montre satisfaite de son application.

Les autres acteurs à Strasbourg

Les Etats des Balkans occidentaux, l'Ukraine, les Etats du Caucase du Sud ainsi que la Russie sont membres du Conseil de l'Europe, mais pas de l'UE. La *Russie* semble en particulier déterminée à participer activement aux travaux et aux activités de l'organisation, tout en défendant une ligne politique qui s'écarte de la tradition du Conseil de l'Europe. La Suisse encourage la participation des Etats non-membres de l'UE et l'application des normes du Conseil de l'Europe dans leur ordre juridique interne.

Les conséquences de la guerre entre deux Etats membres

En août 2008, au tout début des hostilités entre la Russie et la Géorgie, le Conseil de l'Europe a su réagir à l'escalade de la violence sur le territoire géorgien. Une importance particulière a été accordée au fonctionnement des mécanismes de surveillance («*monitoring*») sur l'ensemble du territoire touché par les hostilités et par les conséquences de celles-ci. L'activité du Commissaire des droits humains en faveur de la protection des droits humains dans la zone contestée mérite une mention particulière et témoignage de la grande utilité de cette fonction créée en 1999. Globalement, il est toutefois regrettable que les efforts du Conseil de l'Europe en réponse à la crise géorgienne, en l'occurrence l'adoption d'un plan d'action, n'aient pu aboutir.

La présidence suisse

Du *18 novembre 2009 à mi-mai 2010*, la Suisse assumera la *présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, fonction qui lui est confiée conformément à l'ordre alphabétique des Etats membres. Il s'agit d'un engagement de responsabilité à l'égard des Etats membres, mais aussi vis-à-vis de l'avenir de l'organisation. Pour les autorités suisses, la présidence sera le moment de poursuivre et d'intensifier la politique de recentrage des activités du Conseil de l'Europe voulue par la Suisse et

²⁶ Croissance zéro en termes réels en euros. L'enveloppe budgétaire est de 200 millions d'euros pour 2008 et de 205 millions d'euros pour 2009.

par la grande majorité des Etats membres. Face à l'extension de l'Union européenne dotée de moyens nettement supérieurs, le Conseil de l'Europe a pour vocation, sans augmenter son budget de quelque 205 millions d'euros en termes réels, de se concentrer sur ses missions de promotion des droits humains, de défense de la démocratie et de respect de la primauté du droit, qui sont ses domaines d'excellence. Il doit aussi veiller à ce que la Cour européenne des droits de l'homme puisse faire face à l'afflux des requêtes en aménageant les procédures afin de faciliter l'examen de la recevabilité des requêtes, et en incitant les Etats dont provient la grande masse des requêtes à engager des réformes décisives de leur système judiciaire de sorte à instaurer la confiance de leurs justiciables. La Suisse se préoccupe en particulier des difficultés d'accès à la Cour inhérentes à cette situation, notamment pour les personnes provenant de régions où les conditions politiques empêchent le développement adéquat du système judiciaire. En outre, la sauvegarde de la Cour reste menacée par le refus d'un des Etats membres (Russie) de ratifier le protocole 14 à la Convention européenne des droits de l'homme: des efforts sont en train d'être accomplis avec le concours de la Suisse pour trouver une issue à cette impasse. Notre pays œuvre en étroite relation avec les Etats qui assurent la présidence juste avant et juste après elle, la Slovénie et la République de Macédoine. Dans le cadre de la présidence suisse, divers événements et manifestations sont prévus sur notre territoire, en premier lieu une conférence à haut niveau consacré à la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme qui aura lieu à Interlaken (18 à 19 février 2010). Il y aura également d'autres événements qui seront organisés, en premier lieu en collaboration avec des universités.

3.2.2.3.3 OSCE

Le rôle de la Suisse

La Suisse participe activement à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dont l'action est axée sur le renforcement de la sécurité et la promotion de formes de gouvernement démocratiques de Vancouver à Vladivostok. La politique de sécurité de l'OSCE s'étend au-delà de la dimension purement militaire pour aborder également les aspects humains, ce qui entre parfaitement dans les vues de la Suisse.

Cette organisation régionale, issue de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) fondée en 1975, fonctionne selon la règle de l'unanimité et exerce un rôle politique qui va *de la prévention des conflits à la promotion des bonnes pratiques en matière de contrôle démocratique des affaires publiques*. La Suisse ne peut plus y agir au sein du groupe des neutres et non-alignés qui y existait du temps de la guerre froide. Cependant, les intérêts en concurrence dans le vaste territoire couvert par l'OSCE et l'existence d'organisations fortement structurées au sein des membres provoquent de nouveaux clivages. La Suisse a pour principe de ne pas participer à des alliances et de défendre en toute indépendance le règlement pacifique des différends, les droits humains et la démocratie. Elle veille à ce que l'OSCE puisse jouer pleinement son rôle et gérer efficacement les moyens mis à sa disposition.

Une Europe en mutation

L'élargissement progressif de l'UE et de l'OTAN depuis les années 90 a modifié les équilibres au sein des organisations internationales et notamment de l'OSCE.

Sans doute touchée par cette évolution qui atteint ses frontières, la Russie n'a pas voulu poursuivre la coopération pragmatique qui s'était instaurée dans les années 90. Moscou demande depuis quelques années une refonte des règles en vigueur au sein de l'OSCE. Faisant preuve d'une irritation croissante à son égard, elle déplore l'existence de « doubles standards » et sa partialité à l'égard des Etats situés « à l'Est de Vienne ». Ces critiques concernent surtout les dimensions sécuritaire et humaine, mais également l'absence d'une charte de sécurité de l'OSCE. La Russie et certains de ses alliés n'acceptent plus sans sourciller les activités d'observation des élections et autres missions organisées par le BIDDH²⁷ depuis le début des années 90 dans les Etats de l'ancienne Union soviétique. Ces pays n'apprécient que moyennement d'être accompagnés et assistés sur la voie de la défense des droits humains, de la démocratisation et du développement de l'Etat de droit. En outre, la plupart des Etats qui le souhaitaient ont entre-temps rejoint les rangs de l'UE et de l'OTAN. Le système de sécurité globale de l'OSCE n'a donc plus l'importance d'autrefois, ni pour les Etats concernés, ni pour l'ensemble des Etats participants à l'OSCE.

Depuis les années 90, l'OSCE a mis au point une panoplie d'instruments originaux pour résoudre les conflits nationaux qui ont éclaté en Yougoslavie et dans certaines régions de l'ancienne Union soviétique. Outre les missions sur le terrain²⁸, il s'agit d'organes et de mandats ayant vocation à protéger les minorités nationales, préserver la liberté des médias, promouvoir la démocratie et combattre l'intolérance et la discrimination. Tous ces instruments s'inscrivent dans un système de gestion et de prévention des conflits calqué sur la notion de sécurité globale.

Il est révélateur de constater que les ministres des Affaires étrangères ne parviennent plus à s'entendre sur une déclaration finale de la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE depuis l'année 2002. Par ailleurs, le projet d'une convention sur le statut juridique de l'organisation n'a toujours pas obtenu le consensus nécessaire.

Quant à la dimension parlementaire de l'OSCE, elle n'a pas pu se développer au même rythme que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Elle joue cependant un rôle important dans les missions d'observation des élections.

Le rôle de l'UE

A l'OSCE également, le *renforcement du rôle de l'UE est perceptible*. Ses Etats membres se concertent, s'efforcent de trouver des positions communes et parlent d'une seule voix. La majorité relative détenue par l'UE (27 membres sur 56) réduit les chances de succès des candidats non ressortissants d'un Etat membre de l'UE – et donc notamment des candidats suisses – lors d'élections à des postes de responsabilité.

Les enjeux: Asie centrale, Caucase du Sud

Les centres géographiques d'intérêt de l'OSCE se sont sensiblement déplacés des Balkans vers l'Est, le Caucase du Sud et l'Asie centrale. L'attribution de la présidence 2010 au Kazakhstan souligne cette évolution. Dans ces régions, la voix de la Russie se fait entendre encore plus nettement.

²⁷ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme à Varsovie.

²⁸ 16 missions en 2008.

Les conséquences de la guerre entre deux Etats participants

L'OSCE applique des mesures d'encouragement de la confiance et liées à la politique de sécurité qui ont prouvé leur efficacité durant le conflit opposant la Russie à la Géorgie. Les Etats membres de l'organisation ne sont toutefois pas parvenus à prendre les mesures nécessaires pour éviter la guerre. Le refus de la Russie de prolonger la mission de l'OSCE en Géorgie à la fin 2008 a empêché l'organisation de traiter des suites de cette guerre. La crédibilité de l'OSCE a été entamée, ce qui a contraint l'UE à déployer une importante mission d'observation. L'échec de l'OSCE est patent et aura des conséquences dépassant largement le cadre du conflit géorgien.

Perspectives

Après le moratoire décrété par Moscou sur l'application du Traité sur les armes conventionnelles en Europe et les tensions enregistrées avec les Etats-Unis au sujet du déploiement d'une défense anti-missiles en Europe centrale, le Président russe a proposé de négocier un pacte couvrant l'ensemble des questions de sécurité et de contrôle des armements en Europe. Se référant expressément à l'Acte final d'Helsinki de 1975, M. Medvedev a proposé qu'une nouvelle instance soit créée en lieu et place de l'OSCE. Dans le cadre de la préparation de cet accord paneuropéen, les Etats participants agiraient «à titre individuel, sans subordonner leur action celle de blocs ou d'alliances», sur la base de leurs seuls «intérêts nationaux». La proposition russe remet en question le lien étroit entre la dimension politico-militaire et la dimension humaine. Or, l'association des deux dimensions constitue la raison d'être de l'OSCE.

La concertation politique plus forte au sein de l'UE et le renforcement des alliances et des blocs, ainsi que les tensions grandissantes entre ces divers organisations rendent très difficile la recherche de solutions conformes aux principes et aux instruments éprouvés de l'OSCE. La Suisse, qui n'appartient à aucune alliance, est d'autant plus attachée aux valeurs et aux engagements de l'OSCE. Elle s'efforce de collaborer activement aux travaux de l'organisation en intensifiant ses contacts avec les Etats qui partagent son engagement et qui restent en dehors des alliances militaires. Ces Etats n'ont toutefois ni le poids nécessaire, ni la volonté de jouer un rôle autonome entre l'OTAN d'une part, la Russie et ses alliés d'autre part. Pour la Suisse, toute redéfinition des tâches de l'OSCE passe donc nécessairement par un dialogue actif avec les membres de l'UE, la Russie et les Etats-Unis.

Sur toile de fonds d'un malaise russe lié notamment à l'élargissement de l'OTAN dès 1999 le président Medvedev a proposé un projet d'une «nouvelle architecture sécuritaire européenne». Celle-ci prévoit l'élaboration d'un document juridiquement contraignant comme base d'une structure de sécurité euro-atlantique. Les Etats contractants seraient tenus de respecter certains principes comme le non-recours à la force, le désarmement ainsi que le respect de la souveraineté nationale et du principe d'égalité entre les Etats. Aucun pays ni aucune alliance ne devrait jouir de droits exclusifs en matière de sécurité. Le projet russe reste vague sur la question de l'aménagement d'une telle structure de sécurité. Le débat sur cette initiative a lieu principalement dans le cadre de l'OSCE, mais également au sein du Conseil OTAN-Russie et dans d'autres enceintes. La Suisse qui estime que l'OSCE pourrait représenter une plateforme adéquate pour une telle discussion évalue actuellement les voies possibles afin de déterminer sa position dans la discussion.

Ces dernières années, on a pu observer une perte d'influence des deux organisations internationales régionales à vocation politique que sont le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Cette évolution s'explique avant tout par l'élargissement de l'UE et de l'OTAN. Sise au cœur de l'Europe sans pour autant appartenir à l'UE ni à l'OTAN, la Suisse regrette cette évolution, plus marquée pour l'OSCE que pour le Conseil de l'Europe.

La concertation politique plus marquée au sein – et entre les membres – de l'UE et le renforcement des alliances et des blocs rendent difficile la recherche de solutions conformes aux principes et aux instruments éprouvés de ces deux organisations internationales. Les tensions entre les blocs ou les alliances et l'incapacité de prévenir la guerre survenue en 2008 dans la zone du Conseil de l'Europe et de l'OSCE nuisent à l'efficacité de l'OSCE, et à un degré moindre du Conseil de l'Europe.

Ce constat a de quoi inquiéter la Suisse, l'un des membres les plus actifs de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. N'appartenant ni à l'UE, ni à l'une des alliances, notre pays a peu de chances de renverser cette tendance.

3.2.2.3.4 Partenariat euro-atlantique et Partenariat pour la paix

En plus de l'ONU et de l'OSCE, le Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA) et le Partenariat pour la paix (PPP) représentent pour la Suisse des piliers essentiels de l'architecture de sécurité européenne. Ils sont sous-tendus par le concept selon lequel *la stabilité et la sécurité dans l'espace euro-atlantique ne peuvent être assurées que dans le cadre d'une collaboration et dans le partage de valeurs communes*. Pour la Suisse, le Partenariat est une plate-forme essentielle à la participation aux efforts d'instauration d'une sécurité collective; c'est aussi un vecteur d'échange de connaissances et d'expériences dans le domaine militaire. Reposant sur les principes de base de la participation volontaire et ne renfermant aucune obligation légale de participation à des activités déterminées, le Partenariat est parfaitement compatible avec la neutralité suisse.

Du point de vue de la Suisse, le Partenariat demeure un *instrument important de la politique de sécurité européenne*. Ces dernières années, l'environnement sécuritaire euro-atlantique a subi des changements fondamentaux. Le Partenariat s'y est adapté et poursuit ses efforts dans cette voie. Dans le cadre de sa participation au Partenariat, la Suisse continue de s'engager dans des domaines déjà bien établis, tels que l'amélioration de la capacité de coopération militaire, de la planification civile d'urgence et de l'aide en cas de catastrophe ou encore de la promotion du droit international humanitaire. Pour que le Partenariat garde toute sa signification à l'avenir, la Suisse s'engage, en matière de collaboration entre l'OTAN et les Etats partenaires, en faveur d'une approche souple permettant la prise en compte des besoins et intérêts des Etats membres du Partenariat euro-atlantique. La participation de la Suisse à ce dernier lui donne aussi un accès direct et institutionnel aux pays membres de l'OTAN qui jouent un rôle déterminant dans le cadre de la sécurité européenne (Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Allemagne, etc.)

Dans le cadre du PPP, la Suisse participe à plus de 200 *activités* par le truchement du DFAE et du DDPS. Il s'agit aussi bien de formations qu'elle propose à d'autres Etats membres du PPP que de la participation à des cours et à des exercices de

l'OTAN ouverts aux pays membres du PPP. Sa participation à des activités de ce type permet à la Suisse d'améliorer ses capacités en matière de gestion internationale de crise dans l'optique d'une participation à des opérations de promotion de la paix. Un exemple en est son engagement au Kosovo avec la Swisscoy. La Suisse peut ainsi apporter des *contributions concrètes à la sécurité du continent*.

Il est prévu de poursuivre les activités en 2009 en suivant la voie tracée en 2008; il faudra aussi accorder une attention soutenue aux problèmes posés par les *nouvelles menaces en matière de sécurité dans un contexte européen et international*, vu la résonance particulière que risquent d'entraîner les retombées de la crise économique. Comptent parmi ces problèmes la sécurité énergétique, le terrorisme, la fragilité ou la défaillance étatique, la cyberguerre ou encore la piraterie.

L'OTAN compte de plus en plus, pour l'avenir, sur la contribution de *partenaires* aux opérations de soutien à la paix (exigeant, pour la Suisse, un mandat de l'ONU ou de l'OSCE) sous forme d'engagements de militaires et de civils sur le terrain. Nos relations avec l'OTAN dépendront donc de plus en plus du type et de l'ampleur de notre contribution aux opérations de paix menées par l'Alliance.

Sur les 50 participants au Partenariat euro-atlantique, 22 – dont la Suisse – ne sont actuellement pas membres de l'OTAN. L'avenir de cette institution de la politique de sécurité sera dès lors tributaire de l'importance que ces Etats lui accorderont.

3.2.2.3.5 CERN

Depuis sa fondation à Meyrin (GE) en 1953, le CERN n'a cessé de se développer pour devenir le plus prestigieux laboratoire de physique des particules au monde. Au cours des 20 dernières années, physiciens et ingénieurs du monde entier ont planifié, développé et mis en œuvre conjointement un projet sans précédent: le *Grand collisionneur de hadrons* (LHC), qui peut être considéré comme le plus grand et le plus puissant microscope de tous les temps. Les expériences réalisées avec cet instrument ouvrent la perspective *d'expérimentations physiques totalement inédites* et contribuent à approfondir notre compréhension de la constitution de la matière et de la nature des forces.

L'attention que le monde entier voue à cette expérimentation unique, qui n'aurait jamais pu voir le jour sans le concours de physiciens venus du monde entier, a pour effet d'attirer à Genève un nombre sans cesse croissant de scientifiques, intéressés à y effectuer des séjours de courte ou de longue durée. Bien que la plupart des membres du CERN fassent partie de l'UE, cette dernière n'a eu, jusqu'à récemment, qu'un intérêt et une influence minimales. L'intensification des contacts à laquelle nous assistons depuis deux ans met toutefois en évidence la volonté de l'UE, qui détient le statut d'observateur au sein du Conseil du CERN, d'étendre son influence.

Pour l'Etat hôte qu'est la Suisse, le CERN est un pôle scientifique qui revêt une importance économique considérable. Les contributions ordinaires versées par les membres du CERN s'élèvent à quelque 30 millions de francs par an (ce qui correspond à env. 3 % du budget total). En sa qualité d'Etat hôte, la Suisse a, au cours des 20 dernières années, complété ces apports en allouant des contributions spéciales au CERN pour plus de 125 millions de francs au total. Ce financement témoigne de la volonté politique de maintenir en Suisse ce laboratoire mondial de physique des

particules et de mettre à profit son rayonnement pour promouvoir la relève scientifique et technique en Suisse.

La Suisse tire aussi *un avantage économique* certain de la présence du CERN sur son territoire. Avec 7,5 % des effectifs, elle est le pays le mieux représenté au sein du CERN. Les 2500 personnes qui y sont employées fournissent une contribution non négligeable à l'économie locale. Les plus de 8000 chercheurs du monde entier que le CERN invite chaque année alimentent en outre l'industrie touristique de la région. A cela s'ajoutent les retours financiers supérieurs à la moyenne dont bénéficie la Suisse sur les contrats d'industrie et de prestations de service du CERN. Au cours des cinq dernières années, les retours financiers nets se sont élevés à plus de 200 millions de francs.

Depuis la mise en marche du Grand collisionneur de hadrons, le CERN s'attache à asseoir durablement sa position de chef de file à l'échelle mondiale. C'est pourquoi le Conseil du CERN a mis sur pied, en décembre 2008, un groupe de travail chargé d'élaborer une *stratégie d'élargissement*, une tâche à laquelle la Suisse participe activement. Le CERN entend, d'une part, gagner à sa cause autant de pays membres qualifiés que possible pour couvrir, grâce à une augmentation des recettes, les coûts phénoménaux engendrés par les vastes expérimentations prévues. Il convient de veiller, d'autre part, à ce que l'augmentation du nombre d'Etats membres ne compromette ni les bonnes relations entre ces pays, ni l'existence d'un processus de décision performant au sein du Conseil du CERN. Une stratégie de développement axée sur le long terme doit en particulier répondre aux questions suivantes: comment définir et agencer les différentes catégories d'Etats membres, de membres associés, d'observateurs et de partenaires pour atteindre les buts ambitieux poursuivis par le CERN tout en répondant aux intérêts des Etats donateurs? Comment concevoir les relations futures avec la Commission européenne? Convient-il d'appliquer ici la démarche adoptée pour d'autres laboratoires partenaires en Amérique du Nord et en Asie? Quel est le lien entre élargissement scientifique et géographique? Et, enfin: le CERN doit-il conserver à l'avenir son statut d'institution européenne dotée d'un réseau mondial de partenaires? Ou doit-il plutôt se muer en une organisation mondiale, à laquelle tous les pays pourraient adhérer non seulement en qualité de partenaires et de bénéficiaires, mais également en tant que membres?

3.2.2.3.6 ESA

L'Agence spatiale européenne (ESA), qui a été fondée en 1975 par dix Etats européens, dont la Suisse, compte aujourd'hui 18 Etats membres. Elle participe au développement des fusées Ariane, conduit des programmes de vols habités, d'exploration de l'univers, d'observation de la Terre, de télécommunication, de navigation, ainsi que des programmes scientifiques.

La Suisse ne pourrait pas mener seule de tels programmes. Sa participation à l'ESA lui ouvre l'accès à l'espace et lui permet de participer au développement de technologies spatiales et de bénéficier de leurs applications dans des domaines d'importance économique et sociétale, tels que les communications, les transports, la navigation, les prévisions météorologiques et la surveillance de l'environnement.

L'ESA est en pleine évolution. Au-delà de son élargissement, elle est marquée par son *rapprochement institutionnel avec l'UE*, formalisé par un accord-cadre en 2004. Il en résulte des réunions conjointes au niveau ministériel (le «Conseil Espace») pour orienter les programmes communs de grande envergure comme Galileo (navigation et positionnement, voir aussi ch. 3.2.2.1.4) et GMES/Kopernikus (surveillance de l'environnement et sécurité). L'ESA est l'organisation de R&D qui développe et perfectionne l'infrastructure spatiale, tandis que l'UE l'opère et l'exploite. La Suisse est reconnue pour exercer au sein de l'ESA une influence dont la proportion dépasse celle de son engagement financier. Le maintien de cette position et des priorités suisses dans les programmes conjoints avec l'UE est un défi qu'il importe de relever chaque fois qu'un programme passe de la phase ESA à celle de l'UE. Le succès dépend de la force de notre position au sein de l'ESA et aussi de notre participation aux phases d'exploitation desdits programmes (voir aussi ch. 3.2.2.1.4, Galileo et Egnos).

Un autre exemple du rapprochement institutionnel mentionné plus haut est l'élaboration d'une *Politique spatiale européenne commune* adoptée en mai 2007 par le Conseil Espace, qui réunit les ministres en charge des affaires spatiales dans les Etats membres de l'ESA et de l'UE respectivement. Lors de la 5e réunion du Conseil Espace en septembre 2008 à Bruxelles, les ministres ont défini les nouvelles priorités de la mise en œuvre de la Politique spatiale européenne.

Autre rendez-vous du secteur spatial organisé en 2008, le Conseil de l'ESA s'est réuni au niveau ministériel en novembre 2008 à La Haye et a arrêté les orientations des programmes, ainsi que le financement de l'Agence pour la prochaine décennie. La Suisse s'y est illustrée en présidant le groupe de travail dont les activités ont abouti à un compromis sur l'engagement de l'ESA dans la Station spatiale internationale (ISS). Elle a confirmé son engagement envers l'agence à travers de sa participation à plusieurs programmes optionnels qui sont par ailleurs favorables à l'industrie et la recherche suisses.

3.2.3 Politique à l'égard des Amériques

3.2.3.1 Amérique du Nord

Marquée par l'hégémonie états-unienne, la région Amérique du Nord ressort par son *poids économique et politique dans le monde*. Ses trois pays (le Canada, les Etats-Unis et le Mexique) sont membres du G8+5 comme du G20, et ont conclu entre eux l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA); ce sont encore les seuls membres de l'OCDE sur le continent américain. Ils présentent un intérêt économique considérable pour la Suisse, d'autant que le Canada et le Mexique s'efforcent de réduire leur forte dépendance à l'égard des Etats-Unis en diversifiant leurs relations économiques, ce qui crée un potentiel pour notre pays. Or il existe justement avec le Canada et le Mexique de nombreux terrains de coopération fondée sur des vues plus ou moins communes au sein des institutions multilatérales (caractère culturellement européen du continent américain). Plus de 110 000 Suisses de l'étranger vivent par ailleurs en Amérique du Nord, ce qui crée aussi des liens avec la région, tout comme le volume important du tourisme. (Le Mexique est traité au ch. 3.2.3.2 Amérique latine).

Etats-Unis

Au cours de la seconde présidence Bush, les signes montrant que la dominance des Etats-Unis pourrait s'éroder et le monde devenir multipolaire se sont multipliés. Ce qui ne veut nullement dire que les Etats-Unis ne vont pas conserver encore pour un certain temps leur rôle de puissance de premier plan, ne serait-ce qu'en raison de leur potentiel économique, scientifique et militaire. Ils restent donc *un partenaire et un appui incontournables* pour les pays émergents comme pour les pays européens (dont la Suisse) et pour l'ensemble du système international. L'arrivée du président Obama laisse espérer un renouvellement de la politique américaine et des relations internationales, surtout en ce qui concerne l'engagement multilatéral des Etats-Unis.

Mais la *nouvelle administration* doit faire face à des défis colossaux, à l'intérieur comme à l'extérieur. Elle a tout d'abord à maîtriser la crise économique et financière. La réforme du système de santé, la politique énergétique nationale et la fermeture du camp de Guantánamo sont aussi des entreprises complexes. A l'extérieur, le président Obama s'est fixé comme priorité de restaurer l'influence et le prestige de l'Amérique dans le monde. L'Iran, l'Irak, l'Afghanistan et le processus de paix au Proche-Orient figurent parmi les défis les plus délicats qu'il a à affronter. Le nouveau gouvernement a montré qu'il entendait *miser davantage sur le partenariat et la collaboration multilatérale* pour s'attaquer aux grands problèmes du monde. Il s'est déclaré favorable au resserrement de la coopération avec l'Europe, tout en exigeant de ses partenaires un surcroît d'efforts (en Afghanistan par exemple). En tout état de cause, les grands défis globaux actuels – tels la crise financière, le changement climatique, le terrorisme, la dissémination des armes de destruction massive et la sécurité alimentaire – ne sont maîtrisables qu'avec les Etats-Unis.

Cette observation vaut aussi *pour la Suisse*. Le poids économique et politique des Etats-Unis dans le monde fait d'eux *un partenaire important* pour elle à tous les égards. Au-delà de la recherche commune de solutions aux problèmes globaux, les intérêts de la Suisse sont surtout d'ordre économique. Les Etats-Unis sont *la première cible de ses investissements directs*, et son *deuxième marché d'exportation*; et ils arrivent au deuxième rang parmi les investisseurs directs étrangers en Suisse. Ils lui fournissent en outre un important appui technologique sous forme d'installations de recherche et développement de pointe, et elle a donc tout intérêt à mener avec eux une *coopération scientifique et technologique* étroite. Les intérêts de la Suisse englobent par ailleurs la *grosse colonie de Suisses* de l'étranger (un dixième de leur total mondial) installée aux Etats-Unis.

Ces dernières années, le but stratégique de la politique extérieure de la Suisse a été d'optimiser la sauvegarde des intérêts nationaux *en approfondissant et en structurant ses relations bilatérales*, et en intensifiant la coopération avec les Etats-Unis dans des domaines intéressant les deux parties. La signature du *mémorandum d'accord* de mai 2006 sur l'intensification des relations et le lancement d'un dialogue politique régulier de haut niveau ont contribué à dynamiser et à consolider les liens bilatéraux. Cela permet en particulier de régler des divergences ponctuelles susceptibles de causer des torts considérables (critique de la Suisse à propos des *extraordinary renditions* et de la prison de Guantánamo, critique américaine portant sur l'accord gazier avec l'Iran, règlement de la question de l'UBS sur la base des accords bilatéraux existants).

La coopération s'est concrétisée dans plusieurs domaines – par exemple au Kosovo, où les deux pays sont aujourd'hui présents au sein de la mission Etat de droit de l'UE (EULEX, *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*). La Suisse a également pu contribuer de façon considérable, d'accord avec les Etats-Unis, au processus de normalisation avec l'Arménie et la Turquie. Ce cadre a fourni l'occasion d'une rencontre, le 6 avril 2009, entre le président Obama, quelques mois à peine après son entrée en fonctions, et la Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères. En ce qui concerne la *non-prolifération nucléaire*, la Suisse et les Etats-Unis se sont tous deux prononcés à l'AIEA en faveur de la réaffirmation du régime international de non-prolifération. En 2008, ils ont encore travaillé ensemble à l'occasion de la conférence sur les armes à sous-munitions et lors de la préparation du code de conduite des entreprises militaires et de sécurité privées.

La Suisse représente les intérêts américains en Iran et à Cuba, et les intérêts cubains à Washington. En Iran, son mandat s'étend au suivi de plus de 7000 citoyens américains, dont la majorité sont des double-nationaux, dans le pays. Elle est toute disposée à continuer, mais serait également toute disposée à fournir son concours si l'Amérique et l'Iran souhaitaient normaliser leurs relations.

Les contacts se sont déjà renouvelés et multipliés avec l'administration Obama, le Congrès et d'importants leaders d'opinion. Le Conseil fédéral a proposé que la Suisse examine les moyens qu'elle aurait d'assister le gouvernement américain dans la fermeture du centre de détention de *Guantánamo*, offre qui a été bien accueillie.

De nouvelles possibilités se dessinent en matière de *coopération multilatérale*, maintenant que le président Obama a intégré dans ses priorités la lutte contre le changement climatique, la protection des droits humains, le règlement pacifique des conflits par le dialogue et la diplomatie, le désarmement et la prévention de la dissémination des armes de destruction massive – tous domaines d'action qui coïncident avec des priorités de la politique extérieure de la Suisse. Cette dernière envisage donc des efforts communs, notamment au Conseil des droits de l'homme (dans le sillage de la reprise de l'engagement des Etats-Unis), en matière de gouvernance internationale de l'environnement, à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dans le domaine de la sécurité humaine, mais aussi sur la réforme du système de développement et de maintien de la paix de l'ONU et celle de son processus budgétaire.

Le *Forum de coopération américano-suisse pour le commerce et l'investissement*, créé au mois de mai 2006, sert aussi à sauvegarder les intérêts économiques nationaux. Il couvre des domaines comme le commerce électronique, la protection des données, la protection des droits de propriété intellectuelle, le commerce et la sécurité, les exportations suisses de viande aux Etats-Unis. Il conviendra désormais de surveiller attentivement et de contrer toute dérive protectionniste dans la lutte contre la crise économique. Un *accord bilatéral de coopération scientifique et technologique* a été signé le 1^{er} avril 2009 à Washington D.C., et le nouveau pavillon de swissnex Boston a été inauguré à la fin du mois de mars. La coopération doit en outre être étendue par des accords dans l'entraide administrative en matière douanière. Au demeurant, les Etats-Unis sont toujours un pays prioritaire de Présence suisse.

La *lutte contre le terrorisme et son financement* revêt aussi une grande importance; un accord sur la création d'équipes communes d'enquête (*Operative Working Arrangement II*) est d'ailleurs entré en vigueur le 1^{er} décembre 2007. Les Etats-Unis continueront à porter une attention particulière aux relations économiques de la

Suisse avec l'Iran, eu égard à leur politique en matière de lutte antiterroriste et de non-prolifération.

La Suisse a intérêt à demeurer dans le *programme d'exemption de visa*, malgré certaines difficultés. Pour que leurs ressortissants continuent à pouvoir entrer aux Etats-Unis sans visa, les Etats participants (dont la Suisse) doivent se prêter à une coopération intensifiée en matière de sécurité, qui doit toutefois se conformer à la situation et à l'ordre juridique de la Suisse.

Les principaux défis actuels touchent le *secteur financier*:

L'une des pierres d'achoppement est *l'affaire de l'UBS*, à qui les Etats-Unis demandent, dans le cadre d'une action civile, de livrer les noms de 52 000 titulaires de comptes (voir ch. 3.3.1). Dans le domaine fiscal, *quelques projets de loi américains* pourraient aussi faire problème, comme celui qu'a déposé le sénateur Levin en 2007 et qui est revenu devant le Sénat au début du mois de mars 2009. Il demande que la Suisse figure sur une liste de «Offshore Secrecy Jurisdictions». D'autres projets, sans recourir à des listes, visent à améliorer la capacité de contrôle du fisc américain, par exemple par une procédure de déclaration des transactions effectuées à l'étranger.

Il faut aussi mentionner la révision pendant du statut d'intermédiaire qualifié (*Qualified Intermediary System*). Des accords conclus directement entre les Etats-Unis et les banques garantissent les transactions sur titres américains; en contrepartie, les banques contractent d'amples obligations de déclaration des clients américains et des titres concernés.

La décision prise par le Conseil fédéral le 13 mars 2009 de revoir la politique suisse en matière d'entraide administrative et judiciaire débouche sur de nouvelles solutions susceptibles de répondre aux exigences américaines en matière d'échange d'informations, et de satisfaire la volonté suisse d'accès réciproque libre aux deux marchés pour les établissements financiers et autres. Il est essentiel aux yeux de la Suisse que la coopération fiscale se limite exclusivement aux dispositions convenues dans les accords bilatéraux. La *révision de la convention de double imposition* avec les Etats-Unis revêt pour la Suisse une importance *prioritaire*. Un protocole de révision a été paraphé le 19 juin 2009. La question fiscale a aussi été abordée par la Cheffe du DFAE lors de son entrevue de fin juillet à Washington avec la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton. Il importera également de porter attention au contexte et de l'influencer de façon positive en tirant parti de toutes les formes de collaboration avec les Etats-Unis pour continuer de renforcer la bonne relation bilatérale et la confiance réciproque et pour instaurer un climat de bienveillance mutuelle (cf. explications plus haut).

Canada

Membre du G8, du G20 et de nombreuses organisations mondiales et régionales politiques et économiques, le Canada possède une indéniable influence politique dans le monde. Il mène une politique extérieure active qui prend traditionnellement de fermes appuis multilatéraux. Il a procédé à des recentrages au cours de la période sous revue qui se traduisent par la revalorisation de ses relations avec les Etats-Unis.

La Suisse et le Canada ont eu en général dans le passé des *positions similaires*, et ont coopéré étroitement *sur diverses questions dans les enceintes multilatérales* – surtout à l'ONU, au sein du Réseau de la sécurité humaine ou dans le domaine du fédéralisme. Tous deux appartiennent à la Francophonie. La réorientation de la

politique extérieure canadienne a modifié les points de contact entre la Suisse et le Canada ces dernières années. L'accent est davantage mis à présent sur l'économie, comme en témoigne l'essor des échanges commerciaux bilatéraux et des investissements directs suisses. *L'accord de libre-échange entre le Canada et l'AELE* signé au mois de janvier 2008 entre en vigueur en 2009. Le Canada arrive *en deuxième place parmi les partenaires économiques de la Suisse sur le continent américain*.

Les efforts actuels portent sur la dynamisation des consultations politiques à haut niveau et sur la meilleure exploitation du potentiel existant en matière d'énergie, d'environnement et de science.

3.2.3.2 Amérique latine et Caraïbes

Dans la nouvelle situation géopolitique, de *nouvelles options* s'ouvrent à l'Amérique latine. Si les Etats-Unis et l'Europe sont restés de puissants pôles d'attraction, de nombreux pays se tournent de plus en plus vers l'Asie depuis quelques années. Le Brésil, qui se hisse au rang de *Global Player*, et d'autres pays latino-américains sont de plus en plus actifs et influents sur la scène politique mondiale et au sein des organisations internationales. Certains de ces pays y assument fréquemment un rôle de «bâisseurs de ponts» entre le Nord et le Sud et interviennent sur la scène extérieure pour trouver des solutions aux défis globaux.

Presque partout dans la région, ces cinq dernières années ont été jusqu'au début de la crise une *phase d'essor économique*, qui s'est traduite par une croissance dynamique et certains succès dans la réduction de la pauvreté. La vive demande de produits d'exportation d'Amérique latine et les cours élevés des produits agricoles et des matières premières y ont contribué de façon déterminante. Par ailleurs, l'assurance des gouvernements latino-américains en politique étrangère trouve son origine dans une stabilité accrue, née de l'ordre démocratique qui s'est rétabli dans la région et l'amélioration du contexte macroéconomique vers la fin du XX^e siècle. La *crise économique et financière* a atteint l'année dernière les économies largement mondialisées d'Amérique latine, avec des effets variables: il n'y aura pas eu le découplage annoncé. Mais la crise pourrait éroder certains progrès récents, par exemple dans le domaine social ou en ce qui concerne le désendettement à l'égard de l'étranger.

Les défis que doit encore relever l'Amérique latine sont considérables. Les *inégalités sociales* y sont toujours très marquées; la question y a repris de l'importance avec la progression des gouvernements de gauche d'expressions diverses. Nombre d'Etats latino-américains cherchent à répondre aux revendications de leurs citoyens en matière de sécurité publique et sociale, d'éducation, d'emploi, de revenus, d'accès à la justice et de sécurité juridique – pour nommer quelques-uns des domaines dans lesquels des progrès restent à faire.

L'importance de l'Amérique latine pour la Suisse ne cesse d'augmenter: au niveau économique, ses marchés sont en croissance; au niveau social, les liens humains et culturels sont étroits; au niveau politique, la grande majorité des gouvernements de la région partage nos points de vue sur de nombreuses questions. La plupart des Etats latino-américains sont des alliés naturels de la Suisse: la proximité culturelle entre notre pays et la région a conduit à des points de vue communs, notamment dans des domaines comme la démocratie, les droits humains, la résolution pacifique des conflits, le renforcement du droit international et le multilatéralisme, facilitant la

coopération au niveau international. La présence d'une cinquantaine de milliers de Suisses de l'étranger sur place et la longue tradition de relations diplomatiques et commerciales sont également l'illustration de nos liens étroits et de nos intérêts dans la région. La coopération dans les domaines de la science et la recherche, du changement climatique et de la lutte contre le trafic de drogues et le crime organisé gagne en importance.

La Suisse a resserré ses relations avec l'Amérique latine ces dernières années. Des consultations politiques régulières ont été introduites avec quelques pays. Il y a aussi eu de nombreux contacts de haut niveau, notamment la visite d'Etat de la présidente du Chili en 2007, à l'occasion de laquelle a été signée une déclaration d'intention relative à la coopération scientifique et technologique, et la visite d'Etat du président de la Confédération suisse au Chili, au mois de décembre 2008, au cours de laquelle la coopération concrète en matière de science et de technologie a figuré en bonne place. Les représentations de la Suisse en Bolivie, en République dominicaine, en Haïti, au Paraguay et en Uruguay ont été reclassées: un ambassadeur réside y est maintenant accrédité.

Il convient d'exploiter mieux encore le potentiel que recèlent les relations de la Suisse avec l'Amérique latine. Le *domaine multilatéral* est prometteur, compte tenu de la proximité des vues et des cultures. Une coopération accrue, à travers des partenariats, des initiatives communes et des soutiens réciproques est recherchée avec une série de pays de la région.

La Suisse a intérêt à étoffer ses *relations économiques*, surtout avec les dynamiques pays émergents de la région. L'amélioration des conditions cadre et l'optimisation de l'accès aux marchés, à travers, entre autres, la conclusion d'accords de libre-échange avec les pays latino-américains, est importante. En 2008, les négociations de tels *accords entre l'AELE et le Pérou et la Colombie* ont pu être menées à terme. La défense des intérêts économiques va encore gagner en importance prochainement, du fait que l'influence de l'Etat sur l'économie s'est accrue dans quelques pays d'Amérique latine; des nationalisations ont eu lieu qui ont parfois concerné des entreprises suisses.

Les relations contractuelles avec les pays d'Amérique latine se développent graduellement aussi avec la négociation et la finalisation d'accords sur la double imposition, les transports aériens, la coopération scientifique et technologique, l'entraide judiciaire, la protection des biens culturels, les échanges de stagiaires, la réadmission et le transfèrement de personnes condamnées.

La Suisse appuie les efforts que déploient certains pays de la région pour surmonter leurs problèmes de développement. La *coopération au développement et l'aide humanitaire* seront maintenues dans les pays andins (Bolivie, Pérou, Colombie), en Amérique centrale (Nicaragua, Honduras), à Cuba (programme spécial) et en Haïti. La coopération suisse au développement inscrit son action dans le triangle réduction de la pauvreté, sécurité humaine et Partenariat mondial; elle favorise la responsabilisation des groupes sociaux défavorisés («Empowerment») pour qu'ils parviennent à réaliser leurs objectifs de développement. Le secteur privé doit être plus étroitement associé à ces activités à l'avenir et il conviendra désormais de mieux associer l'Amérique latine à la recherche de solutions à des problèmes mondiaux (climat, sécurité alimentaire).

La région est régulièrement touchée par des séismes, inondations, cyclones, sécheresses, vagues de froid, etc., qui prennent des dimensions de catastrophes naturelles. L'aide humanitaire de la Suisse revêt donc en priorité la forme d'activités visant à réduire ces risques (*Disaster Risk Reduction, DRR*), surtout au Nicaragua, au Pérou, en Bolivie et en Haïti. Il faut également mentionner le lancement en Haïti d'une coopération trilatérale Haïti-Brésil-Suisse. En Colombie, l'aide humanitaire de la Confédération s'adresse aux personnes victimes de violations des droits humains liées au long conflit intérieur et aux personnes déplacées dans le pays.

Dans la période sous rapport, la Suisse a, entre autres, facilité le processus de recherche d'un dialogue humanitaire avec la guérilla en Colombie. La Suisse continuera à s'y engager pour la paix et le respect des droits humains, à travers les différents instruments de son programme de promotion de la paix (voir ch. 3.3.6). La Colombie est l'un des pays bénéficiaires de la promotion de la paix et de l'aide humanitaire suisses.

D'août 2009 à août 2010, les *célébrations du bicentenaire de l'indépendance de l'Argentine, du Chili et du Mexique* donneront à la Suisse l'occasion d'accroître sa visibilité dans la région – surtout dans ces pays et au Brésil – par des projets culturels et des instruments de promotion de l'image nationale.

Brésil

Le Brésil est en Amérique latine le représentant des puissances émergentes du Sud qui gagnent rapidement en influence sur la scène mondiale. Il couvre la moitié de son sous-continent, dont il est indubitablement le *poids lourd* par sa superficie, sa population et la taille de son économie. Il figure parmi les plus grands pays de la terre et pourrait passer en 2050 au cinquième rang des économies mondiales. Il possède un important secteur agricole, exporte des avions ultramodernes et diffuse des émissions de télévision dans le monde entier. Il a son mot à dire dans de grands *processus multilatéraux* et a posé sa candidature à un siège permanent au Conseil de sécurité. Sa nouvelle assurance n'a jusqu'à présent nullement souffert de l'actuelle crise économique et financière, bien au contraire: il se montre plus convaincu que jamais que l'heure a sonné pour lui de participer avec d'autres membres du BRIC (Russie, Inde, Chine) à la mise en place d'un nouvel ordre économique et financier mondial dans lequel le plus grand pays d'Amérique latine se voit un rôle de premier plan, notamment au sein du G20. Le Brésil se considère en outre comme un trait d'union entre le Nord et le Sud, et fait office de chef de file dans l'intégration régionale de l'Amérique latine.

Le Brésil est un pivot de la politique étrangère suisse, par le volume, la complexité et la dynamique de nos relations bilatérales. Dans ces conditions, la Suisse a signé avec lui en 2008 un *mémorandum d'entente instituant un partenariat stratégique*. Un dialogue politique régulier a été ainsi lancé, et la coopération a été intensifiée. La diplomatie suisse a obtenu par ce canal un accès facilité aux responsables de la politique extérieure brésilienne. Les deux pays partagent certaines valeurs qui leur ont permis d'identifier un potentiel d'action bilatérale et multilatérale commune. La coopération va être étendue ces prochaines années, notamment en matière de désarmement, de sécurité humaine et d'aide au développement de pays plus pauvres (d'abord en Haïti, puis en Afrique). Tout cela pose les bases d'un solide partenariat en politique extérieure et permet d'accumuler un précieux capital de confiance.

Dans son dialogue politique avec le Brésil, la Suisse s'efforce d'étendre le *cadre juridique* bilatéral, pour l'instant incomplet. La négociation longtemps à l'arrêt d'un accord contre les doubles impositions reprendra en 2009. Le Brésil est de loin le plus gros partenaire économique de la Suisse en Amérique latine. L'intensification de la promotion du commerce et des investissements figure dans la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral. Un mémorandum d'entente a été signé dans ce contexte en 2007; il institue une commission économique mixte, chargée de développer encore les relations économiques entre les deux pays.

Sont par ailleurs prévues au niveau bilatéral la ratification de l'accord d'entraide judiciaire et la conclusion d'un accord relatif à l'échange de stagiaires et d'un accord de coopération scientifique et technologique. Ce dernier favorisera les échanges.

Mexique

Le Mexique arrive au deuxième rang des pays d'Amérique latine par sa population. Membre du G8+5 et du G20, à l'instar du Brésil, il tient son poids politique de son statut de puissance régionale émergente. Il appartient à l'OCDE et à l'ALENA tout en restant lui-même aux prises avec des problèmes de développement, ce qui le place à mi-chemin entre le Nord et le Sud. Il en profite pour accroître son influence en endossant un rôle de trait d'union par sa politique extérieure active.

Le Mexique est le *second partenaire économique de la Suisse en Amérique latine*. C'est avec lui qu'elle a conclu dans le cadre de l'AELE son premier accord de libre-échange, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2001, sur le continent américain. Le Conseil fédéral a adopté à la fin de l'année 2007 sa stratégie de politique extérieure pour le Mexique; le groupe consultatif Suisse-Mexique s'occupe des questions économiques.

Les *relations bilatérales* présentent traditionnellement une dominante économique, mais vont être resserrées dans d'autres domaines. Un accord d'entraide judiciaire est entré en vigueur au mois de septembre 2008. Et il est prévu d'intensifier notamment la coopération dans la protection des biens culturels et les technologies de l'environnement. Des consultations politiques régulières ont été instaurées en 2007 pour consolider encore les relations bilatérales.

Le Mexique est un précieux partenaire de la Suisse dans les *enceintes multilatérales*, comme en témoigne leur coopération au sein du Conseil des droits de l'homme et en matière de gouvernance internationale de l'environnement. C'est une base sur laquelle il convient de continuer à bâtir à l'avenir.

3.2.4 Politique envers l'Asie et l'Océanie

L'*essor économique et social de l'Asie*, irrésistible depuis une vingtaine d'années déjà, s'est poursuivi en 2008, malgré un coup de frein au quatrième trimestre suite à la crise financière née de l'effondrement du marché des crédits hypothécaires à risque («*subprime*») aux Etats-Unis. Ce signal conjoncturel est important, car d'aucuns s'étaient imaginés qu'en cas de coup dur économique, le dynamisme asiatique protégerait ses marchés, voire contribuerait à atténuer les effets de la crise à l'échelon mondial. Or, la mondialisation vient de démontrer qu'elle n'est pas seulement celle des opportunités, mais aussi celle des risques: avec une économie axée sur l'exportation, et donc profondément intégrée à l'économie mondiale, l'Asie

orientale est concernée au premier chef par cette évolution. Reste à voir dans quelle mesure les locomotives japonaise, chinoise, sud-coréenne et indienne, ainsi que quelques plus petits pays asiatiques parviendront à absorber le choc et à redémarrer dans les mois à venir. La signature de l'accord de libre-échange et de partenariat économique avec le Japon (bilatéral) et les négociations de libre-échange en cours avec l'Inde (AELE) ou en préparation avec la Chine (bilatéral) ont, dans ce contexte de crise, pris la valeur de signaux politiques positifs au début 2009.

Le bilan 2008 n'en demeure pas moins impressionnant, que ce soit sur le plan de la diminution de la pauvreté, de la montée des classes moyennes ou de la part prise dans le commerce mondial et dans l'investissement. L'Asie *n'avance pas partout à la même vitesse*, avec des pays pleinement intégrés au système mondial qui participent aux acquis de la démocratie, d'autres qui libéralisent leur économie tout en limitant les droits des citoyens, d'autres qui peinent à consolider leur démocratie et d'autres enfin qui restent résolument fermés au changement. A cet égard, on peut observer que les effets pernicioeux de la crise diffèrent; ils dépendent du degré d'exposition au commerce et à l'investissement international, et de la solidité et du dynamisme du marché intérieur.

Par ailleurs, les *défis environnementaux, démographiques, sécuritaires et liés aux inégalités grandissantes à l'intérieur des sociétés* mettent en péril les acquis de la croissance et du poids du continent. Non seulement les atteintes au milieu ambiant menacent la qualité de vie des grandes métropoles asiatiques, mais le réchauffement global fait planer une menace sur les plaines côtières et les riches deltas qui abritent d'immenses concentrations de populations. La puissance militaire accumulée par les principaux protagonistes asiatiques, le plus souvent sans aucune garantie d'architecture sécuritaire et dans des conditions de tensions existantes ou latentes, menace la stabilité de chaque région du continent. Qu'elle soit le fait de groupes armés ou de régimes autoritaires, l'intolérance religieuse (islamiste, bouddhiste ou hindouiste) constitue un facteur de tensions croissant dans de nombreux pays d'Asie. Enfin, les inégalités sociales, exacerbées par les réformes économiques, sont un terreau fertile pour la montée d'extrémismes eux aussi déstabilisateurs.

En ce qui concerne les intérêts de la Suisse dans la région, *trois puissances se détachent* du lot, par le volume, la complexité et la dynamique de nos relations bilatérales. La Chine, l'Inde et le Japon, les trois plus grandes économies d'Asie, sont des partenaires importants pour notre pays, tant au niveau de l'intensité des relations économiques que des relations intergouvernementales. C'est l'orientation soutenue par le Conseil fédéral en 2005 qui leur accorde son attention en priorité. Chaque contexte appelle toutefois une approche spécifique, qui s'est traduite par la conclusion d'un protocole d'accord avec la Chine en 2007 et d'un accord de libre-échange et de partenariat avec le Japon en 2008 (signé en février 2009). S'agissant de l'Inde, un échange de messages et de déclarations d'intention a eu lieu en 2008 à l'occasion du 60^e anniversaire du traité d'amitié entre la Suisse et l'Inde.

3.2.4.1 Chine

La politique à l'égard de la Chine porte sur *quatre domaines de coopération*: politique, économie, science/technologie/formation et environnement/énergie.

En politique, le *dialogue régulier* instauré par le protocole d'accord de septembre 2007 est l'instrument de référence. Ce dialogue tient compte de la politique dite «d'une seule Chine» appliquée par la Suisse dès la reconnaissance de la République populaire en 1950. La visite réussie du Premier ministre Wen Jiabao en janvier 2009, marque de confiance significative de Pékin envers la Suisse, a donné quelques impulsions notoires, y compris dans les domaines financier et économique. Le dialogue sur les droits humains, entamé dès 1991 à l'initiative de Pékin, est le forum qui permet d'aborder des questions parfois sensibles comme les réformes juridiques, le droit pénal, l'exécution des peines, la liberté de religion et les droits des minorités (y compris dans les régions chinoises du Xinjiang et du Tibet). La dixième session de ce dialogue a eu lieu en juillet 2008, après une parenthèse de deux ans. Le dialogue migratoire, lui, pourrait démarrer en 2009. Les Jeux Olympiques, avec la présence du président de la Confédération à la cérémonie d'ouverture, ont été productifs (*House of Switzerland*, stade «Nid d'oiseau») et ont fourni de précieuses indications en vue de notre participation à l'exposition universelle de Shanghai en 2010. Enfin, l'aide humanitaire a mis en exergue nos compétences et notre rapidité d'action lors du tremblement de terre du Sichuan du 12 mai 2008.

Sur le plan économique, la Chine (avec la Région administrative spéciale de Hong-Kong) est depuis 2002 le *principal partenaire commercial de la Suisse en Asie*, devant le Japon. La Suisse est l'un des rares pays occidentaux à dégager un excédent commercial avec ce pays. En 2008, le volume du commerce bilatéral a dépassé 11 milliards de francs. En matière d'investissements, les entreprises suisses ont investi ces dernières années environ 5 milliards de francs en Chine et y ont créé quelque 55 000 emplois.

La *Commission économique mixte* reste le lieu privilégié et régulier pour aborder les questions économiques en suspens. Les visites à haut niveau du DFE ont fait avancer un certain nombre de dossiers, mais de grands défis restent en chantier: protection de la propriété intellectuelle au sens large (avec entre autres l'établissement d'un groupe de travail ambitieux), et accord de libre échange notamment. Sur ce dernier point, la réalisation d'une étude conjointe a été agréée lors de la visite du Premier Ministre Wen. L'ouverture de la ligne Swiss Zurich – Shanghai en mai 2008 a enfin permis de rétablir le lien aérien direct avec la Chine.

Dans le *domaine de la science, de la technologie et de la formation*, l'événement aura été l'ouverture du Swissnex Shanghai en août 2008, le quatrième du genre et le second en Asie. La Chine étant un pays prioritaire dans le domaine scientifique,²⁹ la coopération scientifique et technologique entre universités et instituts de recherche est opérationnelle depuis 2008.

A noter encore qu'un *programme de la DDC* contribue à former les hauts cadres de l'administration publique chinoise et que l'aide humanitaire participe activement à l'instruction des membres du corps d'intervention chinois en cas de catastrophe (*Urban Search and Rescue*). Ces derniers ont d'ailleurs fait leurs preuves lors du tremblement de terre du Sichuan.

Enfin, sur le *plan de l'environnement et de l'énergie*, les défis mis en exergue par les Jeux Olympiques de Pékin ont incité les autorités à en faire une nouvelle priorité. Les initiatives suisses dans la conception d'une production industrielle «propre» et dans le traitement des déchets méritent d'être poursuivies, tout comme les projets

²⁹ Message FRI 2008 à 2011; FF 2007 1149

dans le domaine du développement durable (gestion des eaux et des forêts). Des protocoles d'accord ont été conclus dans le domaine environnemental. Un premier protocole de coopération économique couvrant notamment le domaine de la technologie environnementale a été signé en février 2009 et un second relatif à la gestion de l'eau et à la prévention des dangers en avril 2009.

Tous les axes de coopération précités restent au cœur de notre dispositif de coopération bilatérale. Il s'agira, dans le contexte nouveau de la crise financière mondiale, d'intensifier et d'élargir le dialogue entamé avec Pékin dans ce domaine, la Chine étant un *acteur majeur du G20* et de l'architecture financière internationale.

3.2.4.2 Inde

La politique à l'égard de l'Inde repose sur des piliers analogues à ceux qui soutiennent nos relations avec la Chine, avec toutefois une différence qualitative importante, celle des engagements importants consentis par la Suisse en plus de 45 ans de *coopération au développement*.

Au *niveau politique*, le 60^e anniversaire du traité d'amitié et d'établissement aura permis de réaffirmer des valeurs communes essentielles (démocratie pluraliste, fédéralisme). L'importance du dialogue politique et le caractère privilégié de notre partenariat ont été réaffirmés dans un échange de déclarations ministérielles en août 2008. Sur le plan multilatéral, l'Inde est devenue un partenaire incontournable (OMC, Groupe des fournisseurs nucléaires «NSG»). En matière de sécurité humaine, Delhi compte d'abord sur ses propres forces, ce qui n'empêche pas une coopération dans la gestion des risques en cas de catastrophe.

L'*essor de l'économie indienne* a entraîné une forte hausse de nos échanges et de nos investissements. Le volume du commerce bilatéral a dépassé 3 milliards de francs en 2007 (solde commercial positif pour la Suisse) et ne cesse d'augmenter (+8 % entre 2007 et 2008). La Suisse figure parmi les dix principaux investisseurs étrangers en Inde et les statistiques indiennes font état de 634 millions de dollars investis par la Suisse durant la période 2000 à 2007. Le potentiel reste considérable. Les conditions cadres vont en se consolidant, un accord de large portée sur le commerce et les investissements est en cours de négociation dans le cadre de l'AELE. Un groupe de travail sur la propriété intellectuelle a été constitué en 2007. La Commission économique mixte demeure le forum clef pour aborder les sujets en suspens. Le trafic aérien s'est enrichi d'une seconde destination la desserte de New Delhi depuis 2007.

Dans le *domaine de la science et de la technologie*, des programmes bilatéraux ambitieux sont mis en place, et le lancement d'un Swissnex est prévu à Bangalore dans le courant de 2009 (le 5^e du genre et le 3^e en Asie), parallèlement à l'ouverture d'un Consulat général. Les hautes écoles suisses et les institutions indiennes coopèrent concrètement dans le cadre du programme de coopération bilatérale de recherche du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (l'Inde est l'un des huit pays prioritaires de la Suisse sur le plan scientifique, selon le message FRI 2008 à 2011).

Enfin, les *questions énergétiques et environnementales* constituent des champs de coopération appelés se développer. Troisième émettrice mondiale de gaz à effet de serre, l'Inde est au défi de gérer efficacement sa consommation et ses ressources. Le développement de son programme nucléaire civil, problématique au regard des

critères de non-prolifération, en est l'une des conséquences. La prise en compte de nos préoccupations dans le forum du NSG reste l'une de nos priorités à cet égard. C'est toutefois la promotion des énergies propres et des nouvelles technologies qui figure à l'agenda de notre coopération future. Ainsi, les *questions climatiques* (relatives à la mitigation et à l'adaptation) et le *fédéralisme* constitueront des champs privilégiés pour la coopération au développement. Après plus de 45 ans d'activités en Inde, la DDC a entamé une réorientation et un redimensionnement de son programme qui permettra à la fois de capitaliser et de développer l'expérience de la Suisse dans ces secteurs et de développer des collaborations régionales et trilatérales en Asie du Sud. De cette manière, les investissements de l'aide publique suisse pourront être valorisés et leurs acquis ancrés à long terme dans la réalité indienne, où la lutte contre la pauvreté demeure une priorité, notamment en vue d'éradiquer les causes de la violence et des discriminations.

3.2.4.3 Japon

Bien que surpassé au niveau des chiffres du commerce extérieur par la Chine et Hong Kong confondus, le Japon occupe toujours une place prépondérante dans nos relations bilatérales en raison de convergences systémiques profondes. Le Japon est – après Singapour – la principale destination des investissements suisses en Asie. Selon les statistiques de la Banque nationale suisse (BNS), le stock des investissements directs suisses au Japon s'élevait à environ 13,7 milliards de francs à la fin 2007, ce qui correspond à 1,8 % des investissements directs de la Suisse à l'étranger. D'après les informations fournies par le Japon, 2,9 % du total des investissements directs étrangers au Japon provenaient de Suisse, ce qui place notre pays au 7^e rang des investisseurs mondiaux. Les entreprises suisses emploient près de 40 000 personnes au Japon. Le volume du commerce bilatéral s'élevait à plus de 11 milliards de francs en 2008, ce qui représente une croissance d'environ 9 % par rapport à 2007.

Deuxième puissance économique mondiale, l'archipel nippon est également un partenaire scientifique et technologique de poids.

Le fait saillant de ces derniers mois a été la *signature d'un accord de libre-échange et de partenariat économique*, premier du genre pour Tokyo avec un partenaire industrialisé occidental. Cet instrument revêt un caractère exemplaire pour d'autres pays industrialisés, en même temps qu'il souligne une relation bilatérale étroite et structurée. C'est en soi un événement emblématique de la compatibilité de nos fondamentaux qui est ainsi consacré.

Les expériences faites dans certains *fora multilatéraux*, notamment l'OMC, ont aussi démontré les synergies vitales qui peuvent se dégager de nos *intérêts communs*. Les domaines les plus significatifs à exploiter dans le futur sont l'environnement (l'après-Kyoto notamment), la poursuite et l'intensification de notre coopération scientifique et technologique, les réformes du système onusien, les convergences en matière de coopération au développement (par ex. Banque asiatique) et de non-prolifération nucléaire, ainsi que la culture.

La Suisse reste de loin le pays européen préféré des Japonais, et il est possible d'affirmer que le Japon est le pays asiatique préféré des Suisses: cette convergence des perceptions déploie des effets positifs dans l'économie et dans la circulation des

personnes (touristes, chercheurs) et a certainement contribué, indirectement, à la conclusion d'un ambitieux accord économique.

On a ainsi convenu au plus haut niveau, sur la base de ces convergences et sur le nouveau substrat institutionnel commun, de mettre en œuvre les modalités d'un *dialogue politique* bien pensé, tout en nuances, et tenant compte de la prudence du Japon dans ce domaine. Une déclaration politique commune pourrait venir sceller un tel objectif, afin de formaliser et de régulariser les contacts bilatéraux au plus haut niveau. A cela s'ajoute la sensibilisation du Japon à notre revendication de participer à la formulation des réponses à la crise financière mondiale, en particulier au sein du forum du G20.

3.2.4.4 Autres partenaires régionaux bilatéraux

Notre présence et nos intérêts en Asie ne se résument toutefois pas à ces trois partenaires principaux. Nous avons identifié ci-après les grandes tendances de nos relations afin de mieux en déterminer les perspectives et les priorités, sans entrer toutefois dans le détail de chacun de nos liens bilatéraux.

Ainsi, on relève quatre catégories de pays, a priori ni absolues ni contraignantes, dans l'espace Asie – Pacifique:

- a) Les pays systématiquement comparables (démocraties établies, niveau de développement similaire, bailleurs bilatéraux ou multilatéraux pays partageant la même sensibilité, membres de l'OCDE, exposés aux mêmes défis de société)
- b) les partenaires essentiellement économiques (échanges économiques substantiels, investissements importants, systèmes politiques à tendance démocratique, destinations touristiques)
- c) les partenaires de développement (engagements bilatéraux forts, soutiens à la transition ou à la mondialisation, échanges économiques encore modestes)
- d) les récipiendaires humanitaires et micro-Etats du Pacifique (pays généralement marginalisés, systématiquement vulnérables ou menacés dans leur existence par le changement climatique).

a) La *catégorie des pays systématiquement comparables* comprend notamment la République de Corée (Corée du Sud) ou l'Australie, deux puissances économiques parmi les quinze premières au niveau mondial, que nous rencontrons dans les fora multilatéraux, alors même que les rares problèmes bilatéraux sont gérés en courant normal. Les échanges économiques et l'investissement sont solides et en croissance; on constate des convergences dans les domaines de la recherche scientifique, de l'environnement et de la non-prolifération. Ces pays sont pour nous des points d'appui potentiels au sein du G20. Une intensification des contacts bilatéraux serait bénéfique, de même qu'un travail plus conséquent sur notre image. Le profil de nos relations, même s'il est d'une moindre intensité, est semblable à celui du Japon.

b) Les *partenaires essentiellement économiques*: on y retrouve la plupart des membres de l'ASEAN, et en particulier ses membres fondateurs (Thaïlande, Indonésie, Philippines, Malaisie, Singapour). Nos échanges économiques sont stables ou en croissance, les investissements bien établis. Le renforcement du cadre formel de nos

intérêts, notamment par la conclusion d'accords de libre-échange, est l'une de nos priorités. Les Suisses se rendent volontiers dans ces pays, et réciproquement, leurs habitants aiment venir en Suisse. Le travail d'image demeure donc porteur. Avec ces partenaires ouverts, la pérennisation d'une gouvernance démocratique est encore à l'ordre du jour et peut nous offrir, de cas en cas, des créneaux de coopération. Dans le cas de l'Indonésie, son appartenance au G20 et la présence du Secrétariat de l'ASEAN peuvent constituer des opportunités.

c) Les *partenaires de développement*: nos instruments du développement (DDC, SECO) y sont à l'œuvre, de façon significative et ciblée, aussi bien dans la lutte contre la pauvreté que pour le renforcement des critères de gouvernance (par ex. lutte contre la corruption). La performance économique de ces pays varie, mais offre des perspectives intéressantes. Le Vietnam, le Bangladesh et le Pakistan sont des partenaires dont les résultats socio-économiques ont un impact crucial dans leur sous-région en raison de la densité de leur population et de voisinages complexes et délicats à gérer. Notre présence y est d'autant plus importante que leur potentiel économique est réel, tout en étant sujet à des défis sécuritaires (Pakistan), institutionnels (Pakistan, Bangladesh) ou climatiques (Bangladesh, Vietnam) particulièrement aigus. Comme c'était déjà le cas pour l'Inde, la DDC entame au Pakistan une mutation dans le cadre d'un redéploiement global qui devrait permettre de capitaliser plus de 40 ans de coopération suisse au Pakistan. Nous utilisons également nos instruments de dialogue politique (paix, droits humains) – souvent conjointement avec des instruments de développement – dans des pays comme le Népal ou le Sri Lanka. La situation de ce dernier est extrêmement préoccupante sur le plan du droit humanitaire, ce qui a motivé l'appel de la Suisse du 5 février 2009.

d) Les *récipiendaires humanitaires*: trois pays charnières en difficulté sont confrontés aux problèmes cités en exergue du développement non uniforme de l'Asie. Il s'agit de l'Afghanistan, du Myanmar et de la République populaire et démocratique de Corée (Corée du Nord). Chacun représente un défi pour sa sous-région qui ne peut nous laisser indifférent en raison des conséquences directes ou indirectes que leur action pourrait avoir sur notre sécurité, que ce soit au niveau du terrorisme, de la prolifération nucléaire ou du trafic de stupéfiants. Nous maintenons par conséquent notre engagement dans ces pays, dans la mesure de nos moyens principalement humanitaires, mais aussi au titre de la solidarité de la communauté internationale – cela avant tout en Afghanistan. Un exemple parmi d'autres: après le cyclone «Nargis» qui a dévasté le Myanmar en mai 2008, l'aide humanitaire de la DDC a fourni une aide financière, matérielle et technique substantielle dans les phases d'urgence et de relèvement précoce. En parallèle, elle a poursuivi la mise en œuvre de son programme humanitaire et social 2006 à 2008 dans l'est du pays. La DDC maintiendra durant la période 2009 à 2011 son soutien aux personnes touchées par le cyclone qui sera alors intégré au programme existant.

Quant aux micro-Etats du Pacifique, leurs revendications sont dûment prises en compte par la Suisse, notamment dans les fora multilatéraux et régionaux traitant du changement climatique, où leur bienveillance envers nos intérêts peut trouver sa réciproque.

3.2.4.5 Relations avec des ensembles sous-régionaux

Il convient de mentionner nos relations avec les ensembles sous-régionaux, notamment avec l'*ASEAN* dont la charte est entrée en vigueur le 15 décembre 2008. La question d'une structuration et d'une formalisation de nos liens est à l'étude, notamment sous la forme d'un soutien institutionnel fourni à son Secrétariat. L'*ASEAN + 3* (Japon, Chine, Corée du Sud) et le dialogue ASEM (Asia Europe Meeting) avec l'Union européenne constituent des enceintes d'échange intéressantes. L'Initiative de Chiangmai, issue de la crise économique du Sud-Est asiatique à la fin des années 90, est aussi devenue une piste intéressante, particulièrement dans le contexte de la crise actuelle. D'autres fora, tels que l'APEC, la SAARC (South Asia Association for Regional Cooperation) et même la SCO (Shanghai Cooperation Organisation), témoignent de la montée en force d'un nouveau multilatéralisme politico-économique qui exige un engagement accru de notre part. Dans ce contexte, mentionnons encore nos engagements multilatéraux (cas de la Banque asiatique de développement ou du Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR), les vecteurs de coopération Sud-Sud ou encore notre présence dans la péninsule coréenne au sein de la Commission des nations neutres pour la surveillance de l'armistice en Corée (NNSC), au titre des Accords d'armistice de 1953.

Il convient de souligner que l'Asie-Pacifique continuera à jouer un rôle prépondérant dans la gestion des problèmes économiques à l'horizon 2009. Avec *six des 20 du G20* (Japon, Chine, Inde, Corée du Sud, Australie, Indonésie), ses fonds souverains colossaux et ses réserves en devises, ce continent est incontournable dans la recherche de solutions durables. Nos relations privilégiées avec ces protagonistes devraient nous permettre de faire valoir nos intérêts dans un contexte qui nous affecte par le fait même de notre forte implication dans la mondialisation. Cette question revêt une importance stratégique dans notre positionnement en Asie-Océanie, au même titre que nos priorités dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de la gestion responsable des ressources et de l'environnement.

3.2.5 Politique à l'égard du Proche et Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord

Située à la *croisée de différentes cultures*, la grande région qui va du Maroc au golfe Arabo-Persique est un lieu de rencontre traditionnel entre l'Orient et l'Occident. L'intérêt que cette région suscite au plan international est marqué par des considérations à la fois économiques (approvisionnement en énergie) et géostratégiques (détroits de Gibraltar et d'Hormuz, canal de Suez).

La politique à l'intérieur de la région est dominée par le conflit israélo-arabe et par les efforts de l'Iran pour devenir une puissance régionale. Après des années de conflit armé, l'Irak n'a toujours pas retrouvé la paix et la stabilité.

L'Afrique du Nord et le Proche et Moyen-Orient font actuellement face à des problèmes de sécurité nationale mais aussi internationale. La zone exposée au terrorisme s'est depuis étendue jusqu'à la Mauritanie. Même si les Etats de la région ont les moyens de faire face à la violence actuellement, il existe un risque de propagation et donc d'exportation du terrorisme.

3.2.5.1 Intérêts suisses dans la région

Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord *produisent des énergies dont la Suisse a besoin*; ce sont également des *pays d'origine ou de transit de nombreux requérants d'asile*. Il s'agit de zones relativement instables, situées à proximité de la Suisse (2 à 5 heures de vol). Par ailleurs, les marchés en développement de la région sont importants pour l'économie d'*exportation* et la *place financière suisses* (investisseurs potentiels).

3.2.5.2 Proche et Moyen-Orient

La Suisse veut participer à la *promotion de la paix* au Proche et au Moyen-Orient. Mettant en oeuvre une stratégie de dialogue avec les parties aux conflits, elle s'efforce de faire avancer les négociations et la recherche de solutions (voir aussi le ch. 3.3.6).

La Suisse vient en *aide aux victimes des conflits* (réfugiés et victimes directes). Au niveau politique, elle promeut le respect du droit international public et des humains. Cette politique est complétée par des programmes de coopération au développement et d'aide humanitaire (voir le ch. 3.3.8.4). C'est ainsi qu'au Proche Orient la Suisse apporte un soutien aux réfugiés palestiniens et irakiens et aide à construire des structures dans la Territoire palestinien occupé. Pour mettre en oeuvre cette politique, la Suisse travaille en étroite collaboration avec l'ONU et le CICR, mais aussi avec des ONG nationales et internationales. La Suisse mène un dialogue politique étendu avec Israël; la dernière rencontre en date a eu lieu à Berne en 2008.

Après le récent *conflit à Gaza* (décembre 2008 à janvier 2009), la Suisse a été le premier pays à réussir à acheminer de l'aide humanitaire dans la bande de Gaza. Elle continuera d'œuvrer pour les victimes de ce conflit. D'une part, elle œuvre en faveur d'une ouverture fiable des points de passage de la frontière dans la bande de Gaza; d'autre part, elle a fait savoir qu'elle était prête à apporter son soutien au système de surveillance destiné à faciliter l'importation et l'exploitation de marchandises dans la bande de Gaza.

Au *Liban*, la Suisse appuie le dialogue de paix entre les parties. Les tables rondes qu'elle a organisées pendant la crise politique dans ce pays, qui ont réuni tous les partis importants autour de thèmes comme le rôle de l'Etat, la stratégie de défense nationale et les relations avec la Syrie voisine, ont contribué à aplanir les problèmes, conduisant à la signature des accords de Doha en 2008. Elle continuera d'apporter son soutien au dialogue national conduit par le président libanais. Cet engagement est assorti d'un projet de la DDC qui vise à obtenir que les réfugiés palestiniens (dont une partie sont réfugiés ou déplacés au Liban depuis 1958) accèdent au marché du travail afin de pouvoir vivre dans la dignité.

Pour des raisons de sécurité notamment, *l'ambassade de Suisse à Bagdad* (Irak) a été fermée en septembre 2008 jusqu'à nouvel ordre; ses missions politiques sont assumées temporairement par l'ambassade de Damas (Syrie) et ses tâches consulaires par l'ambassade d'Amman (Jordanie). Les actions d'aide en faveur de la population irakienne, mais aussi des réfugiés palestiniens à nouveau déplacés, s'inscrivent dans un cadre régional. La Suisse s'efforce de cibler son aide sur l'approvisionnement en soins médicaux de base. Au cours des prochaines années, elle s'occupera en priorité du *thème de l'eau dans la région*. L'accès à l'eau revêt une dimension à la

fois sanitaire (satisfaction de besoins élémentaires) et technique (agriculture). Pour réduire les dangers liés aux risques naturels dans toute la région, l'aide humanitaire de la Confédération fournit aux gouvernements des pays concernés une assistance pour mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo, par exemple en lançant des campagnes de sensibilisation sur le thème des séismes, en renforçant les capacités techniques des organisations partenaires et de la protection civile jordanienne ou encore en mettant sur pied des mécanismes de coordination nationale.

En l'absence de progrès entre l'*Iran* et la communauté internationale, les activités de ce pays dans le domaine nucléaire et sa politique régionale suscitent la controverse dans la région et au-delà, ce qui a un effet déstabilisant. La Suisse s'efforce de dialoguer avec toutes les parties impliquées. Le but est d'arriver à sortir de la situation de défiance mutuelle qui prévaut actuellement. Parallèlement, elle conduit avec l'Iran un dialogue sur les droits humains. La dernière rencontre a eu lieu à Berne en septembre 2008 et la prochaine est prévue à Téhéran en 2009.

La Suisse, pays dépourvu de littoral et de ressources énergétiques propres – à l'exception de la force hydraulique – est fortement tributaire de l'étranger dans le secteur de l'électricité (80 % de ses besoins). Pour garantir son approvisionnement, notre pays doit diversifier non seulement ses sources d'énergie, mais aussi ses voies d'approvisionnement (voir ch. 3.3.3). Forte de ce constat, la Suisse soutient officiellement le *projet TAP* (Trans Adriatic Pipeline), auquel participent la société suisse EGL (Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg), qui appartient au groupe Axpo, ainsi que l'entreprise norvégienne StatoilHydro. Ce projet prévoit l'ouverture d'un nouveau couloir d'approvisionnement (en sus des couloirs existant en Mer du Nord, en Europe centrale/Russie et en Afrique du Nord), dans le but de diversifier l'approvisionnement en gaz en Europe et, partant, en Suisse. D'autres projets tels que Nabucco et ITGI (Interconnector Turkey-Greece-Italy) poursuivent le même objectif. Le projet TAP doit permettre d'acheminer le gaz naturel depuis la région du Caucase et du Moyen-Orient jusqu'en Italie, en passant par la Turquie, la Grèce et l'Albanie. Concrètement, la situation se présente comme suit: si le projet TAP pouvait utiliser un pipeline existant en Turquie sur la base d'un accord de transit, la société EGL devrait construire la dernière section reliant la Grèce à l'Italie. Afin d'approvisionner durablement ce gazoduc, un contrat de livraison de gaz naturel a été conclu en mars 2008 entre EGL et NIGEC («National Iranian Gas Export Company»). Ce contrat est conforme au droit international et aux résolutions émises par l'ONU en la matière. En appuyant ce projet, la Suisse défend directement ses propres intérêts, puisque l'ouverture d'un quatrième couloir gazier contribuera à améliorer l'approvisionnement en Europe et, par conséquent, en Suisse aussi. Le dernier conflit gazier en date ainsi que ses répercussions sur un certain nombre de pays européens ont clairement mis en évidence l'importance de la stratégie suisse qui, avec le projet TAP, mise clairement sur la diversification.

La Suisse développe ses relations avec les *Etats du Golfe*. Elle a élaboré une stratégie en matière d'affaires économiques extérieures pour les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et contribué à la préparation d'un accord de libre-échange entre l'AELE et le CCG, qui a été signé le 22 juin 2009.

3.2.5.3 Afrique du Nord

Les relations de la Suisse avec les pays de la région sont généralement bonnes et elles se sont nettement intensifiées ces dernières années. La *Libye* est l'exception à la règle: depuis la brève incarcération d'un fils du Leader de la Révolution au cours de l'été 2008 à Genève (il était soupçonné de voies de fait et de lésions corporelles), les *relations avec ce pays sont fortement perturbées*. Depuis fin juillet 2008, des négociations longues et difficiles ont eu lieu. Le 20 août 2009, le Président de la Confédération a signé un accord qui a ouvert la voie au retour des deux citoyens suisses retenus dans le pays depuis le début de la crise. L'accord prévoit également, dans un délai de 60 jours, la normalisation des relations bilatérales et la constitution d'un tribunal arbitral pour mettre fin au litige.

La politique suisse en *Afrique du Nord* repose sur quatre piliers: le dialogue politique, la coopération économique, l'approvisionnement en énergie, la migration.

Le *dialogue politique* a lieu avec tous les Etats riverains du Sud de la Méditerranée, hormis la Libye. La dernière rencontre a eu lieu à Berne avec la Tunisie en février 2009 et la prochaine se tiendra en Algérie au cours de l'été 2009. Cela fait plusieurs années déjà que la Suisse a signé des accords de protection des investissements avec tous les pays du Maghreb; ces accords sont en cours d'examen et ils seront adaptés aux nouveaux besoins au cours des prochaines années (notamment pour protéger la propriété intellectuelle). Des accords de libre-échange favoriseront les échanges commerciaux. Un accord entre l'Algérie et l'AELE est en cours de négociation. La Suisse pratique une coopération intensive avec le Maroc dans le domaine de la prévention des crises et des catastrophes naturelles.

Les relations avec l'Algérie et la Libye occupent une place importante dans la *politique énergétique*. L'Algérie est un gros producteur de gaz naturel. La Libye exploite en Suisse une raffinerie qui transforme du pétrole brut d'origine libyenne. Il faut cependant souligner que la Suisse s'approvisionne en carburants avant tout sur le marché *spot* de Rotterdam.

Le Maghreb est en première ligne en ce qui concerne le *transit des personnes migrantes*. Les candidats à l'émigration en provenance d'Afrique subsaharienne et d'Afrique orientale font peser une énorme pression sur le Maghreb. Beaucoup échouent dans cette région: ils ne peuvent pas continuer leur périple vers l'Europe et ne veulent pas rentrer dans leur pays d'origine. Les migrants en transit sont relativement mal protégés dans les Etats du Maghreb. La Suisse aide ces Etats et les personnes concernées en organisant des projets visant à améliorer les conditions de vie et le statut juridique des migrants et à encourager leur retour volontaire. Les accords de réadmission simplifient le départ de la Suisse et l'arrivée dans le pays d'origine. La Suisse entend négocier des accords de réadmission avec de nombreux pays en Afrique.

3.2.5.4 Enjeux et perspectives

Le conflit israélo-arabe et les préoccupations nées en Iran et au sujet de l'Iran mobiliseront l'attention de la Suisse au Proche et au Moyen-Orient au cours des prochaines années. Il faudra également s'intéresser de près à la pression migratoire qui s'exerce sur le Maghreb et qui en émane ainsi qu'à la possible radicalisation de groupements islamistes dans la région.

La Suisse fait face à ces défis en pratiquant une politique de dialogue favorisant la promotion de la paix. Pour lutter contre les abus concrets et ouvrir des perspectives nouvelles, elle met sur pied des projets d'aide humanitaire et de coopération au développement et pratique une coopération économique (accords de libre-échange et de protection des investissements).

3.2.6 Politique à l'égard de l'Afrique subsaharienne

L'Afrique subsaharienne et la Suisse n'ont pas de liens particulièrement étroits. Sur le plan politique comme sur le plan économique, les relations de la Suisse avec cette région ne sont pas très intenses – hormis avec l'Afrique du Sud, un pays qui concentre une partie des efforts de la politique étrangère de la Suisse. Ces dernières années pourtant, l'Afrique subsaharienne a vu progresser son importance tant géostratégique que politique en raison de ses richesses minérales (pétrole, diamants, or, platine et uranium). C'est dans cette partie du monde que vivent les populations les plus démunies: 33 des pays les plus pauvres du monde sont situés en Afrique subsaharienne.

3.2.6.1 Intérêts suisses dans la région

Quelque 14 000 Suisses vivent en Afrique subsaharienne et de nombreux touristes y séjournent, ce qui nécessite une activité consulaire assez intense. Grâce à cela, la Suisse jouit d'une présence et d'une visibilité très élevées en Afrique occidentale mais aussi en Afrique australe.

La Suisse travaille depuis plusieurs dizaines d'années en Afrique subsaharienne dans le *domaine de l'aide humanitaire et de la coopération au développement*. Sept pays prioritaires sur douze et deux programmes régionaux sur trois se trouvent dans cette région³⁰.

L'*approvisionnement en énergie* en provenance du golfe du Bénin (Nigeria et Cameroun) et d'Angola est important pour la Suisse car il emprunte des routes maritimes ouvertes et sûres.

La Suisse subit une forte *pression migratoire* en provenance de l'Afrique subsaharienne. Le Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR), une importante plate-forme d'échange et de collaboration entre la DDC et l'ODM sur les questions de migration, a donné la priorité, parmi les objectifs opérationnels, à la prévention de la migration irrégulière (PiM) et à la mise en œuvre de programmes à l'étranger.

La Suisse met à profit son réseau de relations dans cette grande région pour définir dans une optique de concertation ses *positions dans les organisations internationales* (en particulier lors des élections et des votes) et défendre le mieux possible les intérêts de la Genève internationale.

³⁰ Message du Sud; FF 2008 2595

3.2.6.2 Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est un acteur important sur le plan international; c'est également un pays pivot dans la région pour le rôle économique et politique important qu'il y joue. Sa stabilité politique intérieure et sa puissance économique lui confèrent un respect international et apportent une contribution essentielle à la stabilisation de la région.

L'Afrique du Sud est un *partenaire stratégique*, le tout premier partenaire commercial de la Suisse en Afrique subsaharienne et le plus gros débouché commercial du continent pour les exportations de marchandises suisses. En raison de l'importance politique et économique de l'Afrique du Sud, la Suisse pratique une coopération dans tous les domaines où les deux pays ont des intérêts communs. C'est ainsi qu'en mars 2008, à l'occasion d'une visite officielle de la ministre sud-africaine des Affaires étrangères, un *Memorandum of Understanding* a été signé en vue du renforcement de la coopération entre les deux pays. Ce mémorandum porte notamment sur la politique, l'économie, le développement, la promotion de la paix, l'éducation, la science et la culture. Il a permis le lancement d'un dialogue politique régulier entre représentants de haut niveau des deux pays ainsi que la mise sur pied, en mai 2008, d'une commission économique mixte bilatérale.

L'*accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et les pays de l'Union douanière de l'Afrique australe* (SACU: Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland), qui est entré en vigueur en mai 2008, renforcera encore les relations économiques et commerciales avec l'Afrique du Sud tout en mettant un terme au traitement discriminatoire que subissaient les marchandises suisses par rapport aux produits en provenance de l'UE. Pour compléter le processus permanent d'approfondissement du dialogue économique et politique et dans le souci de développer des relations scientifiques plus étroites avec des nations non européennes connaissant un essor scientifique et technologique, la Suisse a signé fin 2007 un *accord de coopération scientifique et technologique avec l'Afrique du Sud*. Les huit premiers projets de recherche communs ont été lancés en août 2008, dans les domaines de la santé publique et de la biomédecine, des biotechnologies et des nanotechnologies ainsi que des sciences humaines et sociales. En 2009, les relations avec l'Afrique du Sud auront comme priorité la concrétisation et la consolidation de la coopération institutionnalisée dans le cadre du mémorandum, ainsi que la mise en œuvre et la promotion de l'accord de libre-échange entre l'AELE et la SACU. Les relations traditionnellement excellentes et amicales entre les deux pays continuent de se développer après les élections prévues pour le printemps 2009 et le changement à la tête du gouvernement.

En Afrique australe, la DDC met en œuvre un *programme régional* axé sur les principaux défis de la région de la SADC: l'insécurité alimentaire, la lutte contre la pandémie VIH/SIDA ainsi que la faible gouvernance. L'Afrique du Sud étant l'acteur prépondérant dans cette région, la DDC entretient des relations étroites avec ce dernier. Dans le cadre du mémorandum signé en mars 2008, des projets bilatéraux de coopération au développement avec le gouvernement sud-africain sont notamment envisagés. Cette collaboration porte actuellement sur l'accès à la justice, la gestion décentralisée de l'eau et la formation professionnelle. En 2009, l'accent est mis sur l'élaboration d'un programme dans le domaine du changement climatique.

3.2.6.3

Région des Grands Lacs

Quinze ans après le génocide rwandais, la région des Grands Lacs reste marquée par une situation sécuritaire fragile. Les récents affrontements dans l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC) l'ont une fois encore démontré. Dans les *zones de conflits*, les belligérants sont responsables de graves violations des droits humains et de crimes de guerre, le viol étant notamment utilisé comme arme de guerre par des soldats et des miliciens souvent porteurs du VIH/SIDA. Toutefois, la stabilité politique du Rwanda et les solutions politiques qui sont en passe d'être trouvées dans l'Est de la RDC et au Burundi laissent espérer une stabilisation de la situation et la possibilité pour les gouvernements de s'attacher à résoudre les problèmes structurels à l'origine des conflits: faiblesse de l'Etat de droit, violations des droits humains et impunité pour les crimes commis, dégradation de l'environnement, problèmes fonciers, exploitation illégale des ressources naturelles et extrême pauvreté.

Au Burundi, au Rwanda et en RDC, la Suisse met en oeuvre, de façon complémentaire et coordonnée, des appuis dans les domaines de la coopération au développement, de la politique de paix et de l'aide humanitaire, afin de contribuer à la promotion de la paix, à la stabilité et à la sécurité dans la région des Grands Lacs. Elle le fait en apportant une aide d'urgence aux victimes des conflits mais aussi en soutenant les processus de démocratisation, de réconciliation et de lutte contre l'impunité et les dynamiques d'intégration régionale et de lutte contre la pauvreté (voir aussi ch. 3.3.6.2).

3.2.6.4

Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique

La *désolation politique et humanitaire* de la Corne de l'Afrique s'est considérablement aggravée ces dernières années suite aux conflits internes et internationaux, aux catastrophes naturelles telles que sécheresses et inondations, aux maladies et à la hausse massive des prix des produits alimentaires. La situation est particulièrement difficile dans le centre et le Sud de la Somalie, où la criminalité et la piraterie ont pu se développer depuis 1991 faute de gouvernement central fonctionnel (voir le ch. 3.2.2.1.4). Criminels et pirates menacent notamment des routes maritimes et commerciales importantes et la livraison de l'aide alimentaire dont la région a pourtant un besoin urgent.

Les *défis* dans le domaine de la sécurité, de l'aide humanitaire, des droits humains, du droit international humanitaire et de la migration ont augmenté en conséquence. Quelque 17 millions de personnes dans la région ont besoin d'une assistance humanitaire; en Somalie, c'est le cas de près de la moitié de la population. Face aux besoins grandissants dans ce domaine, la Corne de l'Afrique polarise de plus en plus l'aide humanitaire suisse et continuera de la mobiliser ces prochaines années. Les budgets ont donc été augmentés et l'ambassade à Nairobi a reçu le renfort d'un expert en affaires humanitaires pour toute la région en printemps 2009.

Le DFJP et le DFAE font face à la *pression croissante* que la *migration* issue de Somalie, d'Erythrée et d'Ethiopie fait peser sur les pays voisins et sur les routes de transit en collaborant étroitement pour prendre des mesures de protection en faveur des populations civiles locales menacées. La question de la migration conservera une importance centrale au cours des prochaines années.

La Suisse demeure très présente au *Soudan*. La situation qui prévaut dans le plus grand pays d'Afrique continue à préoccuper la communauté internationale qui, jusqu'à présent, n'y note qu'une faible amélioration des conditions générales en dépit des importants efforts qu'elle déploie. Les progrès dans la mise en œuvre de l'accord de paix globale entre le Nord et le Sud du pays restent assez limités et de nombreux défis doivent encore être surmontés. Une éventuelle sécession du Sud Soudan suite au référendum qui, selon l'accord de paix, devrait avoir lieu en 2011, n'est pas exclue. Pour ce qui relève du Darfour, les multiples initiatives de paix n'ont pas encore permis de paver la voie à un véritable processus de négociations. Le nouveau médiateur en chef de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour s'attelle à ce défi. La Suisse lui a fait part de sa disponibilité pour contribuer aux efforts de promotion et de maintien de la paix de la communauté internationale.

La Suisse s'est engagée au Soudan dans les domaines de l'aide humanitaire, de la promotion et du maintien de la paix (premier accord Nord-Sud sur les Monts Nuba en 2002, rôle de la Suisse dans l'accord nord-sud de Naïvasha en 2005 entre autres), dans la promotion des droits humains et dans la réforme du secteur de la sécurité (au sud du pays seulement) (voir aussi ch. 3.3.6.2).

Pour répondre au mieux aux défis découlant de l'intensification et la diversification des activités des différents acteurs suisses au Soudan, la Suisse s'emploie à mettre en œuvre les principes de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration («*Whole of Government Approach*») afin d'assurer une action cohérente et rationnelle au Soudan.

3.2.6.5 Afrique de l'Ouest et centrale

L'Afrique de l'Ouest reste une *région instable*, même après la fin des guerres civiles sanglantes au Liberia et en Sierra Leone. Des conflits bouillonnent en particulier au Tchad et dans les régions nord du Mali et du Niger, souvent animés par une dynamique transfrontalière. En outre, la détresse et la pauvreté sont largement répandues en Afrique de l'Ouest puisque, dans la plupart des pays de la région, plus de 70 % de la population vit avec moins de 2 dollars américains par jour. La région a été touchée avec une dureté particulière par la hausse massive des prix des produits alimentaires de base. Cela a provoqué des manifestations dans plusieurs grandes villes d'Afrique de l'Ouest, au cours desquels des heurts ont eu lieu entre manifestants et forces de l'ordre. L'ampleur de la pauvreté et du sous-emploi aggrave l'absence de perspectives, en particulier pour la jeunesse, ce qui accroît la criminalité (organisée), les conflits et les mouvements migratoires.

Par le passé, la Suisse a déjà mobilisé des *ressources importantes pour la coopération au développement et l'aide humanitaire dans la région*. Ces ressources resteront mobilisées, avec une tendance au renforcement. Les efforts seront accrus en particulier dans le domaine de la promotion civile de la paix (voir aussi ch. 3.3.6.2) et pour des thèmes de portée mondiale comme les changements climatiques, la sécurité alimentaire et la migration. Outre la coopération bilatérale, *des contacts plus étroits seront recherchés avec des organisations régionales*. Ainsi, la visite de travail du président de la Commission de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en octobre 2008 a pu être mise à profit pour intensifier les échanges. Un voyage de la cheffe du DFAE en Afrique de l'Ouest au cours du

premier semestre 2009 a permis de souligner l'engagement de la Suisse dans cette région et de consolider les contacts que notre pays y a noués.

3.2.6.6 Enjeux et perspectives

La Suisse est bien positionnée en Afrique. Mais la pauvreté et la pression migratoire à l'intérieur et au départ de la région resteront encore longtemps une cause de préoccupation pour le monde et pour la Suisse. Il n'y a pas de solution rapide en vue à ce problème. L'approvisionnement en énergie en provenance d'Afrique subsaharienne revêtira une importance croissante pour la Suisse.

La Suisse fait face à ces défis en pratiquant une politique de dialogue favorisant la promotion de la paix. Elle lutte contre les abus concrets en s'engageant dans des projets d'aide humanitaire ou de coopération au développement. Dans les Etats avancés, c'est la coopération économique (accords de libre-échange et de protection des investissements) qui est au premier plan.

L'ouverture d'une ambassade à Luanda (Angola) au cours de l'été 2009 permettra d'améliorer et d'intensifier les relations de la Suisse avec ce fournisseur énergétique important, qui compte les plus grosses réserves de pétrole d'Afrique.

3.2.7 Politique à l'égard des petits Etats

Vis-à-vis des grands Etats – et notamment des grandes puissances régionales et mondiales –, les petits Etats ont un *intérêt commun* majeur, à savoir que *le droit prime la force* dans les relations internationales. Même si les conditions géographiques et politiques des petits Etats varient énormément, il découle de cet intérêt commun des possibilités de coopérer pour influencer sur les événements internationaux.

Les grands sujets sont ici les *conventions internationales* et les *organisations internationales* à vocation universelle. A de rares exceptions près (comme le Conseil de sécurité de l'ONU), tous *les Etats sont en principe égaux en droit*. Le vote d'un petit Etat compte donc autant que celui d'un Etat plus grand et plus important. Si la Suisse veut exercer davantage d'influence sur la scène mondiale, elle ne doit pas négliger les petits Etats au profit des grands.

La Suisse voudrait développer davantage et exploiter le potentiel des petits Etats. Ses activités se concentrent en particulier sur l'ONU. Ainsi, avec quatre autres petits Etats (Costa Rica, Principauté de Liechtenstein, Jordanie et Singapour), les «*Small Five*» (S 5) ont élaboré et soumis officiellement des propositions de réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité (*cf.* ch. 3.4.1.2). Au siège principal de l'ONU, à New York, le forum officieux des petits Etats (*Forum of Small States*) offre des occasions d'intensifier les contacts et les ententes, ce dont la Suisse fait un grand usage. C'est aussi un moyen efficace de soutenir des candidatures suisses puisque, faute de ressources, nous ne disposons pas de représentation diplomatique directe dans plusieurs capitales de petits Etats (cette représentation s'effectue par la co-accréditation de représentations suisses établies dans un autre Etat).

L'avenir des relations entre les grandes puissances fait actuellement l'objet d'un débat et des changements institutionnels sont prévus ces prochaines années. Dans ce contexte, les discussions sur la représentation et la capacité d'influence des Etats qui

ne sont pas représentés au sein des organes des grandes puissances revêtent une grande importance. La Suisse suivra activement ces discussions et essaiera de les influencer avec le concours de partenaires qui partagent ses vues. A cet égard, les petits Etats constituent un groupe intéressant.

3.3 Défis globaux

3.3.1 Politique financière et économique internationale

D'une crise financière à une crise économique

L'année écoulée a été marquée par une *crise financière* qui s'est propagée à grande vitesse et a gagné l'ensemble de la planète pour se transformer en véritable *crise économique*. Celle-ci a porté ombrage aux les efforts actuellement déployés sur le plan économique par nombre de pays pour développer une coopération régionale et multilatérale plus étroite et mieux réglementée. Au centre de ces pourparlers multilatéraux se trouve le Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En dépit de multiples tentatives, aucun accord n'a pu être trouvé entre les grandes nations économiques sur les dossiers les plus brûlants (agriculture et biens industriels, voir ch. 3.4.4).

La crise financière a été provoquée par différents facteurs qui se sont renforcés mutuellement. Le plus important a été *l'éclatement de la bulle immobilière aux Etats-Unis durant l'été 2007*. L'effondrement du marché des crédits hypothécaires à risque («*subprime*») résulte d'une application trop laxiste des critères de prêt, d'un excédent de liquidités et de la faiblesse concomitante des taux d'intérêt et des primes de risque. Par un processus complexe de regroupement, de titrisation, de découpage et de réémission, les créances et les risques ont été revendus aux quatre coins de la planète, bien souvent sans que leurs mécanismes ne soient réellement compris par les participants au marché. Les risques réels ont ainsi été sous-évalués, notamment par la faute des agences de notation et des assureurs de crédit qui n'ont pas su identifier correctement les risques en présence. Par ailleurs, les faiblesses de certains modèles d'affaires sont apparues au grand jour pour ce qui est des structures de rémunération. Pour autant, des causes plus profondes ont contribué à l'aggravation de la crise, à savoir l'imbrication grandissante des marchés financiers, la recherche effrénée de rendements supplémentaires au niveau des placements, les excédents de liquidités apparus dans certains pays industrialisés par suite de politiques monétaires trop généreuses, la politique de change menée par la Chine et les déséquilibres mondiaux. Avec le recul, le fort endettement des Etats-Unis, opposé aux immenses excédents commerciaux des pays exportateurs de pétrole et des marchés émergents asiatiques, n'était pas tenable.

Les incertitudes relatives à la qualité de certains titres ont alors engendré une perte de confiance vis-à-vis de catégories d'actifs entières, mais aussi un climat de défiance entre les banques elles-mêmes. Des opérations hors bilan menées par les banques dans des proportions inattendues sont en outre apparues au grand jour. La crise a atteint son paroxysme à l'été 2008, lorsque le marché des prêts interbancaires à court terme s'est quasiment figé, les marchés des devises ont été pris de convulsions, les cours des actions ont plongé et l'économie réelle a commencé à ressentir une baisse de la demande. Pris dans cette *spirale infernale*, les banques centrales et les gouvernements ont eu toutes les peines à restaurer la confiance perdue envers les marchés

financiers. Toutefois, grâce à des injections massives de liquidités et à des baisses de taux, les banques centrales sont parvenues à empêcher un effondrement total du système financier et à éviter des pertes encore plus lourdes. Restait en revanche à résoudre le problème de la défiance mutuelle que se portaient les participants au marché.

Le grippage du système financier, véritable courroie de transmission de l'économie mondialisée, a provoqué un assombrissement soudain des perspectives s'offrant à l'économie réelle. Aux Etats-Unis et dans la plupart des pays industrialisés, la transition d'un schéma de croissance modérée, voire forte à une récession s'est faite dans la douleur. Même les pays émergents, pourtant en pleine euphorie jusque-là, ont été confrontés à un net ralentissement conjoncturel.

A plusieurs reprises, des pays entiers ont été menacés de faillite, une situation qui peut avoir diverses origines:

- Des risques systémiques importants existent lorsque les totaux des bilans bancaires sont surdimensionnés par rapport à la puissance économique d'un pays, et qu'ils sont en outre essentiellement financés par des capitaux tiers. C'est ce qui s'est passé en Islande.
- En cas de double déficit (budgétaire et de la balance des transactions courantes), les pays deviennent très vulnérables à toute baisse des investissements financiers et directs effectués depuis l'étranger, comme ce fut le cas pour la Hongrie.
- Pour les pays émergents qui ne tirent pas leurs revenus du pétrole ou d'autres matières premières, il suffit d'un regain d'aversion au risque vis-à-vis des marchés émergents et du retrait des investissements étrangers pour déclencher une crise, comme au Pakistan.

Mesures de lutte contre la crise financière et économique et débats sur l'architecture financière

Mesures internationales de relance

Les gouvernements, les banques centrales et les institutions financières internationales, au premier rang desquelles le Fonds monétaire international, ne sont pas restés les bras croisés face à la crise. Dans un premier temps, c'est au *niveau des Etats* que la crise a été gérée, avec l'aval des *autorités internationales*. Puis des *mesures conjoncturelles* ont été introduites. Par ailleurs, des débats se sont engagés à propos du manque de régulation et des mesures à prendre: dès octobre 2007, le Forum de stabilité financière (FSF) a été chargé par le G7 de proposer des mesures destinées à juguler la crise dont l'imminence ne faisait aucun doute. En avril 2008, le FSF, qui compte la Suisse parmi ses membres, a émis 68 recommandations – dont certaines ont depuis lors été mises en œuvre – visant à améliorer la stabilité financière. Malgré de nombreux plans nationaux de sauvetage, injections de liquidités, swaps sur devises et baisses des taux directeurs, la dynamique baissière s'est emballée au cours de l'été 2008. En octobre, les ministres des Finances du G7 ont arrêté un plan d'action, lequel a été avalisé par les 185 Etats membres du Fonds monétaire international. Il a ainsi été décidé d'empêcher l'effondrement des grandes banques, de donner un coup de fouet aux flux de crédits et aux marchés monétaires, de recapitaliser les établissements financiers (si nécessaire par le biais de fonds publics) et de garantir les comptes bancaires des petits épargnants. Le tout de manière à ne pas nuire aux

intérêts des contribuables et des Etats tiers. En fin de compte, les fonds mis à disposition par le Fonds monétaire international ont été considérablement augmentés (voir ch. 3.4.2.).

Dans la plupart des pays industrialisés, les mesures nationales consistent à recapitaliser les banques importantes, racheter des positions à risque, fournir des garanties d'Etat pour les crédits (inter)bancaires et les obligations et augmenter les garanties couvrant les dépôts. Les principales banques centrales ont en outre renforcé leur coopération, pourtant bien établie. Enfin, nombre de banques centrales sont devenues plus généreuses dans la définition des garanties, puisqu'elles reprennent les valeurs illiquides pour émettre en retour des titres d'Etat liquides.

Mesures prises au sein de l'Union européenne

Les mesures de *stabilisation du secteur financier* ont été renforcées à l'automne 2008 au sein de l'UE. Contrairement à la Suisse qui, en transférant les titres illiquides dans une société à but spécial et en émettant un emprunt obligatoirement convertible, a consolidé à la fois l'actif et le passif d'UBS, banque essentielle pour l'économie du pays, les Etats membres de l'Union se sont dans un premier temps concentrés sur le passif des banques en difficulté. Les établissements financiers ont été soit intégralement nationalisés, soit en partie recapitalisés par des fonds publics dans le but de renforcer leurs capitaux propres. Par ailleurs, des garanties générales ou des lettres de patronage ont été apportées dans certains Etats de l'Union en faveur des dépôts des petits épargnants et d'autres créanciers. Ces mesures, considérées au sein de l'UE comme des aides publiques, nécessitent l'aval de la Commission européenne dont le rôle est de s'assurer qu'elles ne violent pas les règles de concurrence édictées par l'UE. Du fait de la dimension exceptionnelle de la crise financière actuelle, l'approbation se fait dans le cadre d'une procédure d'urgence et l'accent est mis sur les banques essentielles au système financier.

Mesures conjoncturelles

Les principales banques centrales ont inversé leurs politiques monétaires et baissé leurs taux directeurs de manière spectaculaire, les taux réels affichant parfois des valeurs négatives. Pour autant, l'octroi de crédits interbancaires est resté atone, et alors que les perspectives s'assombrissaient et renforçaient la probabilité de défaillances, les coûts d'emprunt supportés par les entreprises et les particuliers sont demeurés supérieurs à ce qu'ils étaient avant la crise. L'arme monétaire ne parvenant pas à redonner de l'allant à l'économie, de plus en plus de voix se sont élevées pour demander l'adoption de *politiques budgétaires expansives*. Selon les préférences propres à chaque pays, les mesures de relance décidées ont pris des tours très variés en termes d'objectifs, de taille et de structure. Mais, s'il est normal et justifié que chaque nation cherche à soutenir en premier lieu son économie, tout soutien apporté à la demande profite également à ses partenaires commerciaux. Il serait toutefois illusoire de parler d'une réponse coordonnée au ralentissement global, tant les Etats membres ne sont pas parvenus à s'accorder sur les valeurs pivot et le timing des plans de relance qu'ils ont adoptés. A cet égard, l'UE, pourtant très avancée sur la voie de l'intégration, n'a pas fait exception.

Au niveau international, un axe commun s'est toutefois imposé dans la mise sur pied de plans de relance respectueux de l'environnement. A cette fin, le programme des Nations Unies pour l'environnement a lancé «l'initiative pour une économie verte», également appelée «*Global Green New Deal*» qui vise à mettre en place des incita-

tions en faveur d'une économie respectueuse de l'environnement et créatrice d'emplois «verts» et durables. En outre, de nombreux gouvernements ont réservé une part importante de leurs mesures à des projets porteurs de plus-values écologiques.

Débats au sein du G20

A la demande des Européens, un *sommet mondial de la finance* reprenant le format du G20 a été organisé à Washington les 14 et 15 novembre 2008 sur invitation américaine et à un niveau inhabituel pour le G20, à savoir celui des chefs d'Etat et de gouvernement, puisque celui-ci avait jusqu'alors été un espace de discussion destiné aux ministres des Finances et aux banquiers centraux. Le sommet n'a cependant accouché que de rares décisions concrètes, même si le très exhaustif plan d'action en 47 points contient de nombreuses pistes en vue d'améliorer le contrôle, de renforcer la surveillance et d'intensifier la coopération internationale. La réunion suivante du 2 avril 2009 à Londres devait être l'occasion d'avaliser des propositions concrètes de réforme portant sur les points les plus urgents de ce plan d'action. De plus, des mesures conjoncturelles supplémentaires devaient être prises. La déclaration finale du G20 est plus exhaustive et plus précise que ne pouvait le laisser penser l'hétérogénéité affichée par le groupe il y a quelques mois de cela encore. La coopération a néanmoins été renforcée afin de contrecarrer les risques systémiques et de donner un cadre international plus solide aux politiques menées au niveau de chaque pays. Le FSF, qui accueille treize nouveaux membres, est intégré au nouveau Conseil de stabilité financière (CSF). Pour ce qui est des mesures de détail, le G20 laisse en grande partie la main au CSF, qui assume un rôle de coordination entre les divers organes normatifs. Le G20 a malgré tout tracé de nouvelles pistes afin d'améliorer la surveillance des fonds alternatifs et des agences de notation. Des sujets populaires, mais qui ont peu de rapport avec les causes de la crise et les moyens de la surmonter, ont par ailleurs été abordés, par exemple la lutte contre les paradis fiscaux et le blanchiment d'argent. En la matière, les débats au sein du G20 ont en grande partie tourné autour des travaux menés par d'autres organes et organisations tels que l'OCDE (voir ch. 3.4.4), le CSF, le FMI ou le Groupe d'action financière (GAFI).

Le G20 a également jeté les grandes lignes du renforcement du Fonds monétaire international et des banques multilatérales de développement (voir ch. 3.4.2). Les résultats ont en revanche été moins probants en ce qui concerne le *soutien à l'apporter à la demande*. Il faut dire que les avis concernant les déséquilibres mondiaux et les remèdes à appliquer étaient des plus partagés. Les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni ont ainsi appelé de leurs vœux une relance aussi massive que possible à l'échelle de la planète. A leurs yeux, l'endettement et les déficits des comptes courants ne sont pas réellement un problème. A l'inverse, l'Allemagne et la France, en leur qualité de grandes nations exportatrices, ont plébiscité une stabilité en matière de dépenses et des stimuli limités tout en demandant que l'accent soit mis sur un renforcement de la réglementation. L'Allemagne a en outre lancé l'idée d'un conseil financier mondial qui serait placé sous l'égide de l'ONU. Une proposition à mille lieues des préoccupations du Japon qui, du fait de la déflation qu'il a traversée durant les années 90, a souhaité de fortes mesures de relance afin d'éloigner le spectre d'une dépression à l'échelle mondiale.

La prochaine réunion des chefs d'Etat et de gouvernement en septembre 2009 et le rapport du FMI et du CSF au G20 renvoient à un nouveau renforcement du G20, un point correspondant au déplacement du centre de gravité politique tel qu'expliqué au ch. 2.2.

Conséquences pour la Suisse et mesures prises

En Suisse, la crise financière a surtout touché le grand réassureur et les deux grands groupes bancaires engagés sur le marché américain. Les autres banques, compagnies d'assurances et caisses de pension n'ont été qu'indirectement et dans un premier temps faiblement affectées, même si la baisse du chiffre d'affaires constatée pour de nombreux produits et le repli des marchés boursiers ne sont pas restés sans conséquences pour elles. Heureusement, la Suisse a pu bénéficier d'une bonne orientation conjoncturelle sans signes de surchauffe.

Mesures en faveur d'UBS

Fin septembre 2008, UBS est entrée dans une zone de fortes turbulences. Pour éviter une profonde crise de confiance susceptible de nuire gravement à l'ensemble de l'économie helvétique, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse et la Commission fédérale des banques ont arrêté un *train de mesures* le 15 octobre 2008. Contrairement à ce qui prévaut pour d'autres nations, il n'était là question que d'un seul établissement bancaire, mais d'une importance extrême pour l'ensemble du système économique. En phase avec le plan d'action du G7, le train de mesures helvétique s'articule autour de deux points complémentaires:

- Transfert des actifs illiquides d'UBS à une société à but spécial (StabFund). Fin mars 2009, la transaction a été finalisée pour un montant proche de 39 milliards de dollars, la Banque nationale suisse octroyant à cette fin un prêt d'un montant correspondant à StabFund. De la sorte, UBS a récupéré des liquidités tout en se voyant déchargée des risques, ceux-ci étant assumés par la Banque nationale suisse en sa qualité de propriétaire de la société à but spécial. Par ailleurs, UBS a apporté à la société à but spécial des fonds propres correspondant à 10 % des actifs externalisés.
- Renforcement au début décembre 2008 des fonds propres d'UBS par la Confédération grâce à la souscription d'un emprunt obligatoirement convertible d'un montant de 6 milliards de francs permettant à la banque d'apporter les capitaux nécessaires à StabFund sans avoir à puiser dans sa base capitalistique. La Confédération ne devient pas copropriétaire d'UBS, du moins pour le moment, mais reçoit un dédommagement approprié par le truchement d'un coupon de 12,5 %.

Aux Etats-Unis, depuis 2008 UBS a fait l'objet d'une *enquête menée à plusieurs niveaux par les autorités judiciaires et fiscales*, mais aussi par les autorités de *surveillance boursière*. Il lui était reproché d'avoir, sans autorisation, conseillé des clients bancaires américains à propos de placements et de les avoir aidés à frauder le fisc américain. En dépit de la procédure d'entraide judiciaire en cours, le ministère américain de la Justice a considérablement fait monter la pression en menaçant de déposer une plainte au pénal à l'encontre de la banque. Afin d'éviter toute conséquence fâcheuse pour UBS et pour la stabilité du système financier helvétique, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA, qui remplace depuis début 2009 la Commission fédérale des banques) a autorisé le 18 février 2009 UBS à transmettre avec effet immédiat des données relatives à 255 clients aux

autorités fiscales américaines. Un accord a ainsi été conclu entre UBS et le ministère américain de la Justice, ce qui a permis d'éloigner le spectre d'une procédure formelle. L'accord n'a toutefois pas inclut les autorités fiscales américaines, qui continuaient à enquêter sur d'autres clients d'UBS et qui ont demandé à cette dernière de lui transmettre dans le cadre d'une procédure civile des données concernant des milliers de clients de la banque. Cette procédure a pu être conclue par l'accord finalisé avec les Etats-Unis le 19 août 2009. De par ce document la Suisse s'est engagée à traiter une nouvelle demande d'entraide judiciaire portant sur environ 4'450 comptes dans l'année qui vient. De plus, la Confédération a mis fin à son engagement dans l'UBS en date du 20 août 2009. Ce retrait a généré un bénéfice net d'environ 1,2 milliards de francs.

Autres mesures prises dans le secteur financier

Les chambres fédérales ont très vite réagi pour adapter la *protection des épargnants* en relevant, dans le cadre de leur train de mesures conjoncturelles, la garantie des dépôts bancaires de 30 000 à 100 000 francs. S'agissant des systèmes de rémunération, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers élabore des standards minimaux applicables à l'ensemble de la branche, et UBS a dû adapter les modèles de rémunération de ses cadres dirigeants et des membres de son Conseil d'administration aux normes internationales désormais en vigueur. Les deux grandes banques helvétiques ont par ailleurs jusqu'en 2013 pour se conformer à de nouvelles règles, plus strictes, en matière de fonds propres, et pour respecter un taux maximal d'endettement (*leverage ratio*). La Suisse peut donc se targuer d'avoir réagi avec rapidité en comparaison internationale.

Stabilisation de la conjoncture

La Confédération a pris à la fin de l'année dernière les *premières mesures* de stabilisation conjoncturelle. Le montant des fonds supplémentaires alloués à de nouveaux projets s'est élevé à 432 millions de francs. La Confédération a en outre procédé à la libération de 550 millions de francs au titre des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux constituées par les entreprises. Compte tenu des dépenses tierces, le coup de pouce s'est ainsi élevé à plus de 1,1 milliard de francs. Le deuxième paquet d'un montant de 710 millions arrêté en février 2009 porte sur des dépenses publiques supplémentaires, sur des améliorations au niveau de la couverture des risques à l'exportation et sur une prolongation à 18 mois de la couverture du chômage partiel. Grâce aux dépenses effectuées par des tiers, les mesures de relance ont cette fois atteint 1,3 milliard de francs. Enfin, les décisions prises dans le domaine de l'imposition des époux et des familles, ainsi que l'accélération de la compensation de la progression à froid, ont également eu valeur de mesures stabilisatrices.

Selon les estimations, les mesures de stabilisation décidées par les cantons se montent à 4,8 milliards de francs. En y incluant la contribution stabilisatrice de l'assurance sociale (2,4 milliards en 2009 et autant en 2010), on arrive à un total proche de 14,4 milliards de francs, ce qui correspond pratiquement à 2,7 % du produit intérieur brut.

Jusqu'ici, la Suisse est restée fidèle à sa *politique prudente* en matière de finances publiques et de respect du frein à l'endettement. Devant la gravité de la récession, le Conseil fédéral a, en juin 2009, adopté un nouveau train de mesures d'un montant de 600 millions de francs.

Les défis de demain

Chances et risques pour les multinationales et la place financière helvétique

Dans le secteur de la finance, les cartes vont être rebattues au cours des prochaines années. Et il est du devoir de l'Etat de créer des conditions cadre empêchant autant que faire se peut une réédition de la crise actuelle et permettant de donner jour à de *nouvelles perspectives en matière de croissance*. Pour la Suisse, la crise est porteuse de chances en termes de compétitivité internationale. Sa position actuelle est favorable dans la mesure où elle ne présente ni de déséquilibres économiques internes, ni de bulle spéculative sur le marché de l'immobilier. Les atouts de la Suisse sont une économie d'exportation très diversifiée et apte à affronter la concurrence étrangère, des entreprises affichant des finances saines et un endettement public modéré. Tout au plus doit-elle, du moins temporairement, compter avec une baisse de la contribution de son secteur financier à la contribution de richesse. Les conditions cadre sont quoi qu'il en soit améliorées en étroite coopération avec le secteur privé.

Pour la Suisse qui accueille nombre de multinationales et qui constitue une place financière internationale de premier plan, un renforcement des tendances protectionnistes aurait des *effets négatifs*, tant la liberté de mouvement des capitaux et la liberté d'investissement sont pour elle incontournables. Or, ces libertés peuvent être mises à mal par des pays se trouvant aux prises avec une récession. Confrontés à de profonds déficits budgétaires, les gouvernements s'inquiètent pour leur assiette fiscale globale et sont tentés de tout entreprendre pour compliquer les affaires de leurs citoyens et de leurs entreprises avec l'étranger. La tolérance vis-à-vis des groupes internationaux pourrait aller decrescendo, et l'idée selon laquelle ils exacerbent la concurrence avec leurs idées et leurs produits et contribuent fortement à la dynamique mondiale pourrait avoir de plus en plus de mal à s'imposer. Une pression grandissante s'exercerait non seulement sur les centres financiers *off-shore* déréglementés et sur les paradis fiscaux non coopératifs, mais aussi sur l'environnement de manière globale, qui pourrait devenir de plus en plus hostile aux transactions financières internationales.

La pression qui s'exerce sur *le secret bancaire* a fortement augmenté. Bien que la Suisse ne soit pas un paradis fiscal – elle dispose d'un système fiscal complet et coopère activement avec les autorités fiscales étrangères demandeuses en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de fraude fiscale –, elle n'en reste pas moins perçue comme telle par de nombreux membres de l'OCDE. Le principe du secret bancaire, fortement ancré en Suisse et considéré comme un outil de protection de la sphère privée, n'est pas ressenti de la même manière à l'étranger. De plus, la distinction entre fraude fiscale et évasion fiscale est de plus en plus difficilement acceptée par les pays tiers, car d'aucuns estiment qu'elle limite la coopération de la Suisse en matière fiscale. Au vu des critiques grandissantes et des menaces proférées par divers Etats à l'encontre de la Suisse pour ce qui relève de l'échange d'informations fiscales, mais aussi parce que la coopération internationale en matière fiscale s'est intensifiée suite à la globalisation des marchés financiers et à la crise financière, le Conseil fédéral a décidé le 13 mars 2009 de donner un nouveau tour à l'entraide administrative dans le domaine fiscal. La Suisse a ainsi fait savoir qu'elle était prête à adopter les normes correspondantes de l'OCDE et a retiré sa réserve portant sur l'art. 26 du Modèle de convention fiscale de celle-ci. A l'avenir, la Suisse procédera à un échange d'information avec l'étranger plus large qu'à présent, mais qui reste néanmoins limité aux demandes concrètes et fondées d'autres pays. La mise en

œuvre de cette décision s'effectuera dans le cadre des conventions bilatérales portant sur la double imposition, lesquelles sont en cours de négociation ou de révision. Par ces mesures, la Suisse remplit le standard international applicable en la matière.

Politique économique extérieure, libre-échange et solidarité

L'accès au marché et le renforcement du cadre légal au niveau international sont les deux grands piliers de la politique économique extérieure de la Suisse³¹. Au vu des tendances protectionnistes et des distorsions de la concurrence générées par les mesures de relance, la Suisse doit plus que jamais appeler de ses vœux un cadre économique international exempt de barrières discriminatoires. L'engagement en faveur d'un libre-échange durable est à cet égard de la toute première importance, que ce soit au sein de l'OMC ou par la mise à profit de toutes les possibilités d'élargissement des accords de libre-échange conclus avec des pays non européens sur une base bilatérale ou sous l'égide de l'AELE. La coopération avec l'UE doit par ailleurs être approfondie partout où nécessaire. Enfin, la Suisse, qui est l'une des 20 premières économies de la planète et qui dispose d'un centre financier au rayonnement mondial mais sans pour autant être membre du G20, souhaite participer de manière active et à tous les niveaux aux travaux du G20, forum de plus en plus important pour de traitement des questions relevant de la finance et de l'économie internationales.

La politique relative au marché intérieur constitue le deuxième champ d'action. Grâce à des réformes internes bien calées dans le temps, la compétitivité internationale de la Suisse ne cesse de s'améliorer.

La coopération active et solidaire avec les pays tiers complète ce tableau. Elle concerne l'aide au développement apportée notamment aux pays les plus pauvres et permettant de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans des nations susceptibles de devenir des partenaires économiques. Le ch. 3.3.8.3 donne une idée plus précise des différences existant entre la coopération menée avec les pays émergents et ceux qui sont en développement. La responsabilité en matière de politique étrangère va toutefois au-delà de ces objectifs, notamment dans la période actuelle de crise économique mondiale. Et le fait d'agir de manière exemplaire et solidaire ne peut que se révéler payant, à l'image de la Banque nationale suisse qui a fait preuve d'habileté en collaborant de manière étroite avec les Banques centrales des Etats-Unis, d'Europe occidentale et d'Europe centrale. Les mesures de relance sont un autre aspect de la notion responsabilité partagée, car si leur principal objectif est de combattre la récession au niveau national, elles présentent également une efficacité avérée à l'échelon l'international. Que ce soit en termes commerciaux ou psychologiques, les mesures de relance sont donc intimement liées et constituent à ce titre une forme de solidarité – notamment dans le cadre des relations avec les pays voisins, qui sont également nos partenaires les plus proches.

³¹ Cf. FF 2005 993 et FF 2009 573 Rapport sur la politique économique extérieure 2008.

3.3.2 Politique extérieure en matière de climat

Le changement climatique, un défi pour tous

Le changement climatique et ses effets

Le quatrième rapport d'évaluation publié en 2007 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indique que le réchauffement climatique est désormais une certitude, qu'il est dû avec une très forte probabilité aux activités humaines et que, sans réduction importante des émissions de gaz à effet de serre, la température moyenne de la planète va continuer à augmenter.

Si des mesures correctrices de grande ampleur ne sont pas prises en matière d'émissions de gaz à effet de serre, le *réchauffement climatique* induira une montée sensible du niveau des océans, une multiplication des cyclones et des inondations, la disparition de nombreuses espèces animales et végétales, la propagation de maladies telles que le paludisme et une forte avancée des déserts. Il est en outre fort probable que les flux migratoires qui en résulteront entraîneront de nombreuses violations des droits humains (droit à la nourriture, accès à l'eau potable, droit à la protection de la santé, etc.).

Les pays en développement sont les plus concernés par le réchauffement climatique, mais la Suisse n'est nullement à l'abri des effets négatifs qui vont en découler. En effet, la température de l'arc alpin a enregistré une progression supérieure à la moyenne mondiale au cours de ces dernières années. Outre le recul des glaciers déjà constaté, on assistera probablement à une multiplication des glissements de terrain et des inondations.

Nécessité d'une action mondiale

Pour être à même d'endiguer ces effets négatifs, la communauté internationale doit prendre à bras-le-corps les problèmes suivants:

1. *Forte réduction globale des émissions de gaz à effet de serre («mitigation»).* En premier lieu, il convient de réduire la consommation d'énergie et de passer des énergies fossiles aux énergies renouvelables (on parle de «décarbonisation de l'économie»). La réduction des émissions de gaz à effet de serre passe par une éradication de la déforestation et une protection des forêts, qui sont autant de puits de carbone. Pour mémoire, la destruction des forêts tropicales est aujourd'hui responsable d'un cinquième des émissions globales de CO₂.
2. *Adaptation aux conséquences désormais inévitables des changements climatiques en cours.* Cette adaptation implique une gestion des risques climatiques. Il convient en la matière de construire ou de renforcer des ouvrages de protection (par exemple des digues), de favoriser une utilisation plus rationnelle des ressources en eau et d'adapter les pratiques agricoles. Outre les mesures de prévention destinées à diminuer les risques liés au changement climatique – mesures arrêtées dans le Cadre d'action de Hyogo visant à prévenir les catastrophes naturelles – l'adaptation comprend un volet de transfert de risques au moyen d'assurances publiques et privées. De nombreux Etats, notamment les pays en développement, seront confrontés à des défis de taille dans la gestion des tâches relatives au changement climatique. Dans ce contexte, la troisième Conférence mondiale sur le climat de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) de l'ONU, prévue pour septembre

2009 à Genève, entend améliorer la disponibilité des données climatiques autorisant la planification et la mise en œuvre à court et à long terme des mesures d'adaptation.

3. Identification de *pistes permettant aux pays en développement de connaître une croissance aussi respectueuse que possible de l'environnement en minimisant notamment les émissions de gaz à effet de serre.* Le droit au développement n'est toutefois pas remis en cause par les impératifs liés à la lutte contre le changement climatique: pour assurer un développement «vert», il convient de procéder à un transfert de technologies respectueuses de l'environnement, de favoriser l'innovation dans le secteur de l'énergie et de rompre le cercle vicieux entre croissance économique et consommation d'énergie. Les pays industrialisés, dont les rejets massifs de CO₂ liés à leur développement économique sont les principales causes du réchauffement climatique actuel, se voient investis d'une responsabilité particulière en matière de transfert de technologies.

Le rapport Stern publié en 2006 («Stern Review on the Economics of Climate Change») montre que les coûts économiques liés à la lutte contre le changement climatique sont à long terme nettement inférieurs à ceux qui devront être supportés si aucune mesure n'est prise pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. D'autres rapports publiés depuis lors confirment ses conclusions. Le changement climatique est un défi qui se pose à l'échelle planétaire et qui appelle une réponse rapide et globale de la part de la communauté internationale. Celle-ci s'y emploie notamment par le biais de la *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC). Objectif: déboucher d'ici fin 2009 sur un accord destiné à remplacer le Protocole de Kyoto qui arrive à son terme en décembre 2012.

Le changement climatique, une priorité à l'échelle internationale

Le rapport Stern, le quatrième rapport d'évaluation du GIEC (Conseil mondial du climat) ainsi que la Conférence mondiale sur le climat organisée par l'ONU en décembre 2007 à Bali ont inscrit le changement climatique en bonne place dans l'agenda international:

- Dans le cadre des *négociations de l'ONU sur le climat à Bali* , diverses options portant sur un nouveau régime climatique global (répartition de la charge des mesures d'atténuation («mitigation»), financement des adaptations et transferts de technologies) ont été élaborées. Les décisions arrêtées sous le nom de «Bali Road Map» par la communauté internationale devaient favoriser l'émergence d'un consensus mondial sur le climat susceptible d'être avalisé lors de la Conférence internationale de l'ONU sur le climat qui se tiendra fin 2009 à Copenhague.
- En adoptant son *«paquet climat-énergie»* en décembre 2008, l'UE a arrêté et affiné sa position quant aux négociations en cours sur le climat. Pour la période 2013 à 2020, l'UE ambitionne de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport au niveau de 1990, un objectif à l'échelle des 27 qui doit être atteint grâce à une réduction des émissions des Etats membres et à l'achat de droits d'émission. Si les négociations internationales sur le climat débouchent sur un résultat satisfaisant à ses yeux, l'UE a annoncé son intention de relever l'objectif de réduction à 30 %. Par ailleurs, elle entend augmenter de manière sensible son recours aux énergies renou-

velables, qui devraient couvrir en 2020 20 % de ses besoins énergétiques. Durant cette période, l'efficacité énergétique est appelée à progresser de 20 %.

- Les *Etats-Unis* étaient jusqu'à très récemment le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre et ne s'étaient engagés à aucune réduction quantitative en raison de leur non-ratification du Protocole de Kyoto. Le gouvernement américain semble toutefois s'aligner sur la politique climatique progressiste mise en œuvre par divers Etats fédérés de la côte Ouest et de la côte Est et vise désormais un renversement complet de la situation sur le front des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du pays.
- Lors des négociations internationales, les *pays émergents* se sont jusqu'ici montrés réticents vis-à-vis des réductions nationales des émissions de gaz à effet de serre. Certains ont exigé, de pair avec le groupe de négociation comprenant tous les pays en développement, des soutiens financiers et technologiques importants de la part des pays industrialisés. Plusieurs pays émergents ont déjà fait – à leur niveau – des progrès substantiels dans la gestion des problèmes posés par le changement climatique. C'est notamment le cas de l'Afrique du Sud, qui s'est fixé des objectifs clairs en matière de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020/2025.

La position de la Suisse

La Suisse a tout intérêt à ce qu'une lutte globale et ciblée soit menée contre le changement climatique, un problème mondial qui implique une réponse coordonnée de l'ensemble de la communauté internationale.

La politique helvétique s'appuie sur le principe ancré dans la convention de l'ONU sur le climat, à savoir la *responsabilité collective – mais différenciée – de tous les Etats* en matière de lutte contre le changement climatique. Elle s'inscrit sur la même ligne que l'UE afin d'empêcher tout réchauffement global supérieur à deux degrés Celsius et d'éviter ainsi les conséquences les plus néfastes pour l'environnement, un objectif qui implique une réduction massive des émissions de gaz à effet de serre.

La Suisse estime que tout nouveau régime climatique global doit prévoir une *répartition équilibrée des charges* y afférentes. Elle considère que les pays émergents, notamment les plus importants, doivent eux aussi assumer une partie de la charge. A l'inverse, elle est d'avis que les pays en développement les plus pauvres ne doivent pas être contraints à réduire leurs émissions.

Dans ce contexte, la Suisse se positionne comme suit:

Réduction des émissions

En ratifiant le Protocole de Kyoto en 1997, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990. Cet engagement international, parmi les plus ambitieux en comparaison des autres pays, a été ancré dans la loi *sur le CO₂ adoptée en 1999*. Cette loi prévoit des mesures volontaires de réduction des émissions, l'introduction d'une taxe si ces mesures sont insuffisantes, le recours aux mécanismes flexibles prévus par le Protocole de Kyoto (marché des droits d'émission et projets d'atténuation, notamment dans les pays en développement), la promotion des énergies renouvelables et un renforcement de l'efficacité énergétique. Grâce à une production d'électricité ne rejetant pratiquement pas de CO₂ et à la quasi-absence sur son territoire d'industries

émettant de fortes quantités de gaz à effet de serre, la Suisse affiche des taux d'émission par habitant relativement faibles. Elle dispose toutefois d'importants potentiels de réduction dans les transports et le bâtiment qui sont autant de pistes à explorer, que ce soit immédiatement ou ultérieurement, dans le cadre de son engagement en faveur du climat. Les plans d'action visant à améliorer l'efficacité énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables approuvés par le Conseil fédéral en 2008 devraient contribuer à resserrer les liens existant entre la politique climatique et la politique énergétique.

Pour la période après 2012, la Suisse doit renouveler son engagement international de réduction de ses émissions dans le cadre des négociations multilatérales en cours. Elle devra parallèlement *réviser* sa loi nationale sur le CO₂. La préparation de cette révision a débuté en 2008 et la procédure *de consultation s'est achevée en mars 2009*. L'enjeu porte d'une part sur l'objectif de réduction que la Suisse devra atteindre en 2020, et d'autre part sur les moyens dont elle pourra disposer.

Le retentissement mondial des efforts internationaux déployés en vue d'améliorer la protection du climat doit inciter la Suisse à apparaître comme un acteur solidaire. Elle doit d'une part prendre des mesures de réduction sur le plan interne, ce que vise le Conseil fédéral par ses plans d'action en matière de politique énergétique et par ses nouvelles propositions dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂. D'autre part, la Suisse va devoir s'impliquer activement dans les transferts de capitaux et de technologies à destination des pays émergents et en développement, que ce soit au travers des mécanismes d'échange des droits d'émission ou du financement direct par le biais des mesures bilatérales de coopération au développement ou des institutions financières internationales.

Dans le cas d'une compensation à l'étranger, la qualité des certificats achetés joue un rôle prépondérant. La Suisse demande donc lors des négociations internationales que la qualité et l'additionnalité des projets dans le cadre du «Mécanisme de Développement Propre» (MDP, voir ci-dessous) soient garanties. Si cet objectif n'est pas atteint, la Suisse se réserve le droit d'envisager l'exclusion de catégories de projets controversés.

Adaptation au changement climatique

En matière d'adaptation, la Suisse possède la capacité de faire face aux conséquences des changements climatiques. Le véritable défi concerne le *soutien* que les pays industrialisés devraient fournir *aux pays les plus vulnérables* à ce phénomène. La vulnérabilité ne provient pas seulement de l'exposition aux risques climatiques, mais également du manque de moyens pour le gérer. Les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires sont notamment dans cette situation difficile sans être responsables du changement climatique, compte tenu du très faible volume de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Les coûts afférents aux mesures d'adaptation vont se chiffrer en milliards au niveau mondial. Dans le cadre des négociations internationales, la Suisse s'est positionnée très tôt en proposant une mesure permettant de générer les fonds nécessaires. Celle-ci consiste en *l'application d'une taxe globale sur le CO₂* (qui ne concernerait toutefois pas les pays en développement les plus pauvres) destinée à dégager des moyens considérables selon le principe du pollueur-payeur. Tous les Etats en profiteraient, avec bien sûr une priorité accordée aux pays en développement les plus

affectés par le changement climatique. D'autres pays ou groupes de pays ont toutefois eux aussi présenté des propositions de mise à disposition de fonds.

Changement climatique et coopération au développement

La DDC a fait du changement climatique le point clé de l'un de ses nouveaux programmes globaux (cf. ch. 3.3.8.2.). Elle mène ainsi des programmes climatiques spécifiques dans divers pays, et dans certains d'entre eux, comme l'Inde, la problématique du climat constitue même la pierre angulaire de la coopération bilatérale. La priorité est alors donnée aux transferts de connaissances et de technologies destinés à améliorer l'efficacité énergétique et à permettre une production durable d'énergie. La Suisse soutient en outre les pays en développement dans la mise en œuvre de mesures concrètes d'adaptation.

Dans le cadre de la coopération et du développement économiques, le SECO intensifie lui aussi ses efforts visant à protéger le climat. Il s'attache à promouvoir l'efficacité énergétique et l'emploi d'énergies renouvelables, mais aussi les transferts de technologies et la gestion durable des forêts tropicales. Il participe par ailleurs à l'élaboration des programmes de protection du climat lancés par les banques de développement.

Changement climatique et migrations

On peut s'attendre à ce que le réchauffement contraigne de plus en plus de personnes à quitter leur région d'origine du fait des mutations climatiques progressives (désertification due à l'évolution des régimes de précipitations) ou soudaines (cyclones). Il est difficile de prédire l'ampleur de ces migrations, mais il semble légitime de penser que le nombre de personnes affectées va fortement progresser d'ici au milieu du siècle.

Au niveau national, la Suisse préconise une action globale et coordonnée et prépare actuellement une prise de position relative au changement climatique et aux migrations. Dans le contexte plus général du positionnement de la Suisse dans les débats portant sur le climat, notre pays met l'accent sur la prise en compte des aspects humanitaires liés au changement climatique et sur leur intégration dans la conduite des négociations. La Suisse est persuadée que le sujet mérite une attention accrue dans les enceintes internationales.

Reliement international du système suisse de négoce des droits d'émission

Le système suisse de négoce des droits d'émission doit être relié aux mécanismes internationaux pour donner aux acteurs helvétiques l'accès à un marché plus étendu. Le système de négoce des droits d'émission mis en place par l'Union européenne semble à cet égard tout indiqué. Des pourparlers en ce sens ont déjà eu lieu entre la Suisse et l'UE sur un plan technique. Ils devraient déboucher sur un accord formel garantissant aux entreprises suisses un accès au système de négoce des droits d'émission de l'UE et permettant dès lors le négoce des droits d'émission helvétiques sur le marché européen (cf. ch. 3.2.2.1.4).

En route pour Copenhague

Nécessité d'un régime climatique global

Les négociations sur le climat de l'ONU devraient déboucher en décembre 2009 à Copenhague sur un régime climatique obligatoire en droit international pour l'après 2012.

Aux yeux de la Suisse, la tâche la plus urgente consiste à amener tant les pays industrialisés, Etats-Unis compris, que les grands pays émergents de la planète à adopter d'ambitieux objectifs contraignants de stabilisation ou de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Cette implication des pays émergents est d'autant plus importante que la Chine est devenue depuis peu le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre en termes absolus et que l'Inde, qui connaît elle aussi un développement économique rapide, ne va pas tarder à la rejoindre. Il en va de même pour le Brésil, le Mexique, la Corée du Sud et l'Afrique du Sud. Il est dès lors évident que la séparation stricte qui a jusqu'ici prévalu au sein du régime climatique mondial entre les pays industrialisés, soumis à des objectifs de réduction contraignants, et les pays émergents et en développement, déliés de toute obligation, n'a plus lieu d'être.

En matière d'adaptation, le grand défi sera de générer les sources de financement pour couvrir les besoins nés des conséquences du changement climatique (voir ci-dessus).

La Suisse coordonne depuis 2000 un groupe de négociation (Environmental Integrity Group, EIG) incluant le Liechtenstein, le Mexique, la Principauté de Monaco et la République de Corée. Ce groupe permet à la Suisse et à ses partenaires de jeter des ponts entre les pays industrialisés et les pays en développement dans le cadre des négociations en cours. En assumant ce rôle, le groupe EIG doit tenir compte du fait que si le cadre des négociations climatiques multilatérales sous l'égide de l'ONU reste une enceinte privilégiée de discussion, elle n'est désormais plus la seule. Les réunions du G8, du G8+ comprenant aussi certains pays émergents, le MEF (Major Economies Forum) ou les nouvelles initiatives de la Banque mondiale en fournissent la preuve.

Réforme du Mécanisme de Développement Propre (MDP)

L'aboutissement des négociations sur le climat dépendra grandement de la réforme du Mécanisme de Développement Propre (MDP). Aux termes de celui-ci, les pays industrialisés s'engagent à soutenir financièrement les projets de réduction des émissions de CO₂ réalisés dans les pays en développement et reçoivent en contrepartie des droits d'émission comptabilisables dans leurs efforts nationaux de réduction des émissions de dioxyde de carbone. Il en résulte un important potentiel d'incitations au développement durable pour les pays en développement, lequel peut être mis à profit notamment grâce à une promotion ciblée du transfert de technologies avancées et respectueuses de l'environnement. Il s'agit d'un domaine où les entreprises suisses ont assurément un rôle important à jouer.

La part des droits d'émission achetés à l'étranger que les pays industrialisés peuvent comptabiliser dans leurs enveloppes en matière d'émissions est encore en cours de discussion. Le principe de complémentarité ancré dans le protocole de Kyoto ne comporte pas de données chiffrées à cet égard. Tel qu'il est accepté sur le plan international, le principe de complémentarité signifie toutefois que la comptabilisation des réductions d'émissions faites à l'étranger n'est destinée qu'à compléter les

efforts consentis par chaque pays sur son propre territoire, autrement dit que l'essentiel des réductions d'émissions doit se faire au niveau national.

Jusqu'ici, ce sont surtout les pays émergents qui ont bénéficié des projets MDP. Les pays en développement les plus pauvres (notamment en Afrique) n'ont guère eu l'opportunité de profiter du potentiel de promotion du développement durable inhérent à ces projets. De plus, certaines catégories de projets, par exemple les grandes centrales hydroélectriques ou la déméthanisation du charbon, permettent certes de réduire les émissions de CO₂, mais ne satisfont pas toujours d'autres critères de développement durable. Il est donc indispensable de résoudre ces problèmes, qui font d'ailleurs l'objet de négociations internationales en vue d'une amélioration du MDP.

La protection du climat, un plus pour l'économie

La communauté internationale doit tout mettre en œuvre pour que la Conférence sur le climat de Copenhague organisée fin 2009 soit un succès. Il n'est toutefois pas impossible que la crise économique vienne empêcher l'émergence rapide d'un accord international efficace sur le climat. Devant l'incertitude qui plane sur la durée de la récession, des voix demandent qu'aucune mesure radicale de lutte contre le changement climatique susceptible d'aggraver la situation économique du pays ne soit prise pour l'instant. Il convient donc de rappeler qu'un engagement déterminé et durable en matière de protection du climat et de promotion des énergies renouvelables peut contribuer de manière décisive à relancer la croissance et l'emploi.

3.3.3 Politique extérieure en matière d'énergie

Défis énergétiques à relever

Comme la plupart des Etats, la Suisse affronte de grands défis dans le domaine de l'énergie. L'augmentation de la demande énergétique, la forte dépendance vis-à-vis des importations d'énergie, les limites des réserves mondiales d'agents énergétiques fossiles, la nécessité d'une diversification des sources d'énergie et des voies d'approvisionnement ainsi que le changement climatique induit par les émissions exigent de la part de notre pays une évaluation régulière de l'orientation stratégique de sa politique énergétique.

Tous ces défis ne sauraient être relevés uniquement sous l'angle énergétique. Ils touchent en effet à des intérêts essentiels de la Suisse qui dépassent le cadre purement technique. L'interdépendance mondiale exige l'instauration d'une approche politique globale et cohérente ainsi que des solutions coordonnées tant sur le plan interne qu'international. C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral a défini une *stratégie de politique énergétique extérieure de la Suisse en février 2008* (voir ci-dessous).

Selon les prévisions de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la demande énergétique globale augmentera de plus de 50 % d'ici à 2030. Cette croissance de la demande est principalement attribuable aux pays émergents (la Chine et l'Inde notamment) et aux pays en développement, mais aussi à l'Amérique du Nord. L'AIE estime en outre que les agents énergétiques fossiles (pétrole, charbon et gaz naturel) continueront à couvrir quelque 80 % des besoins énergétiques mondiaux. Malgré une forte croissance, les énergies renouvelables nouvelles comme la biomasse,

l'énergie solaire et l'énergie éolienne ne parviendront à satisfaire que partiellement la demande énergétique mondiale.

L'UE a institué ces dernières années un marché intérieur de l'électricité et du gaz. Elle a en outre adopté au début de 2007 un plan d'action pour augmenter la sécurité de l'approvisionnement, renforcer la capacité concurrentielle et créer un système énergétique durable. En créant la Communauté de l'énergie, l'UE a étendu son marché intérieur de l'énergie à des pays du sud-est de l'Europe. Divers accords entre la Suisse et l'UE concernent le domaine de l'énergie, mais aucun accord spécifique sur l'énergie n'a été conclu à ce jour.

Mélange de sources énergétiques

La Suisse couvre environ 55 % de sa consommation énergétique brute par des agents énergétiques fossiles (environ 45 % pour le pétrole et 10 % pour le gaz naturel) et 25 % par le combustible nucléaire. Les 20 % restants proviennent de sources d'énergie domestiques, à raison de la moitié pour la force hydraulique, l'autre moitié étant couverte par des combustibles solides (déchets, bois) et d'autres énergies renouvelables. Cette structure d'approvisionnement énergétique doit en outre être considérée au regard des éléments suivants:

Pétrole

Les réserves de pétrole prouvées et supposées doivent suffire à couvrir les besoins jusqu'en 2030. Leur concentration géographique peut influencer non seulement la sécurité de l'approvisionnement, mais aussi le niveau et la volatilité des prix.

Gaz

Selon les estimations, les réserves de gaz naturel actuellement connues suffisent pour encore 60 ans environ. Le gaz naturel doit être transporté par de coûteux gazoducs ou sous forme de gaz liquéfié provenant d'installations de transformation onéreuses. Des conventions entre Etats sont indispensables pour réaliser les infrastructures transfrontalières. En Eurasie, le gaz naturel doit souvent transiter par des pays tiers avant de parvenir au pays de destination. Divers exemples d'un passé récent montrent l'importance de ces pays tiers.

Energie nucléaire

Pour des raisons de politique climatique et de technique d'approvisionnement, l'énergie nucléaire connaît actuellement une renaissance dans certains pays. Les réserves établies d'uranium suffisent encore pour quelque 70 ans, mais la demande de combustible pourrait être couverte pendant encore des siècles grâce aux réserves d'uranium encore inexploitées et aux technologies de retraitement.

Energies renouvelables

Alors que l'approvisionnement en énergies fossiles repose principalement sur la coopération internationale, la promotion des énergies renouvelables est avant tout le fait des politiques énergétiques nationales. Chaque Etat développe ses énergies renouvelables en fonction des ressources à sa disposition (soleil, vent, eau etc.). Outre ces mesures nationales, l'amélioration du cadre réglementaire de ces énergies, leur financement et le transfert de technologie requièrent également une intensification de la coopération internationale. Des organisations telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), le Programme des Nations Unies pour l'environnement

(PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale agissent notamment dans ce sens. L'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency – IRENA) a été créée le 26 janvier 2009 à Bonn. Son objectif principal est la promotion à une large échelle des énergies renouvelables. Par cette réalisation, la communauté internationale a donné un signal politique clair sur le rôle croissant des énergies renouvelables à l'avenir. Le 27 mai 2009 à Berlin, la Suisse a signé les Statuts de l'Agence IRENA sous réserve de ratification par l'Assemblée fédérale.

Stratégie de politique énergétique extérieure

Le 21 février 2008, le Conseil fédéral a adopté une stratégie pour une politique énergétique extérieure de la Suisse. Cette stratégie sera mise en œuvre par les trois départements DETEC, DFAE et DFE sous la direction de l'Office fédéral de l'énergie et doit permettre de réaliser *trois objectifs* principaux:

- 1) garantir l'approvisionnement énergétique (sécurité d'approvisionnement);
- 2) garantir la compétitivité du marché de l'énergie (rentabilité);
- 3) encourager l'utilisation de l'énergie efficace et respectueuse du climat (respect de l'environnement).

Ce dernier objectif vise également à favoriser une production énergétique durable et une consommation énergétique durable dans les pays en développement et dans les pays en transition.

Le Conseil fédéral met ainsi en œuvre une politique énergétique extérieure forte et engagée. Il veut notamment participer à la conception des décisions internationales en matière d'énergie (en particulier dans le cadre de l'AIE, de l'AIEA ou de la Charte de l'énergie), garantir la sécurité d'approvisionnement à long terme d'agents énergétiques primaires tels que le pétrole et le gaz par la coopération internationale (en instituant notamment des dialogues énergétiques avec certains pays producteurs ou de transit et avec les pays voisins de la Suisse) et renforcer la position de notre pays comme plaque tournante du réseau européen de l'électricité (négociations avec l'UE).

Perspectives et mesures à prendre

L'énergie occupe une place importante dans la politique extérieure de la Suisse. Fort de ce constat, le Conseil fédéral a décidé de concentrer ses activités dans les domaines suivants:

Dialogues en matière d'énergie avec les pays voisins

Les pays voisins de la Suisse jouent un *rôle important dans son approvisionnement* puisque c'est par leur territoire que transite une bonne part de l'énergie qu'elle consomme (gaz, pétrole, électricité). La Suisse assure également le transit d'agents énergétiques fossiles vers ses voisins et se montre en principe favorable à une coopération large. A cette fin, elle entretient des contacts permanents avec les pays voisins dans les domaines de l'électricité et du gaz, du transport et du commerce de l'énergie, de l'encouragement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ou encore de la recherche. Elle veut encore intensifier ces contacts par le biais de dialogues énergétiques réguliers.

Négociations avec l'UE

Ces dernières années, l'UE a créé un *marché intérieur de l'énergie* comprenant aussi bien la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité que la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Au vu de l'interdépendance des marchés et de l'harmonisation progressive des politiques énergétiques, la Suisse est directement concernée par l'évolution du secteur énergétique en Europe; elle a donc intérêt à ce que le marché suisse et le marché européen de l'énergie soient coordonnés. Une première étape importante consiste donc à *négocier un accord sur l'électricité* entre la Suisse et l'UE couvrant des sujets tels que le transit de l'électricité, les normes de sécurité dans le transport d'électricité, la reconnaissance mutuelle des certificats d'origine pour l'électricité issue d'énergies renouvelables et l'accès réciproque au marché (voir aussi ch. 3.2.2.1.4). A moyen terme, un besoin d'harmonisation pourrait également se manifester dans d'autres secteurs énergétiques, par exemple celui du gaz. En outre, la Suisse entend participer davantage, en tant qu'observatrice, aux divers forums et organismes de politique énergétique de l'UE afin de suivre en direct l'évolution future du marché européen de l'énergie.

Coopération avec des pays tiers sélectionnés

Il incombe *principalement au secteur énergétique privé* de garantir la sécurité de notre approvisionnement en matière d'énergie. Avec sa politique énergétique extérieure, la Suisse veut cependant fournir une contribution active pour atteindre ce but. Elle souhaite donc conduire des entretiens en matière d'énergie et, le cas échéant, développer des *partenariats énergétiques avec des pays tiers sélectionnés* qui produisent ou font transiter des agents énergétiques fossiles, ou qui s'engagent dans la promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique ou de la recherche en la matière. La Norvège, l'Azerbaïdjan, la Turquie, la Russie, l'Algérie et les Emirats Arabes Unis revêtent à ce titre un intérêt particulier pour la Suisse.

La Suisse participe aux efforts de *diversification de fourniture de gaz naturel* en Europe (quatrième corridor) en soutenant officiellement le projet TAP (*Transadriatic Pipeline*) de la société suisse EGL (*Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg*) et de la société norvégienne StatoilHydro. Ce projet, qui est d'importance stratégique pour notre pays, accroîtra la sécurité d'approvisionnement à long terme de l'Europe et par conséquent de la Suisse. Il devrait permettre d'acheminer dès 2015/2016 du gaz de la région du Caucase et du Moyen-Orient vers l'Italie en passant par la Turquie, la Grèce et l'Albanie. (voir aussi ch. 3.2.5.3)

Le récent conflit gazier et ses graves conséquences dans certains pays d'Europe de l'Est ont démontré une nouvelle fois l'importance cruciale d'une diversification aussi large que possible de l'approvisionnement en énergie (pluralité des sources énergétiques et des voies de transport). Cette diversification est d'ailleurs un pilier central de la politique énergétique extérieure de la Suisse. La poursuite d'un tel objectif nécessite – comme dans le cas du projet TAP – le *déploiement d'une diplomatie ciblée* tant au niveau technique qu'au niveau politique. En l'occurrence, nos ambassades sont régulièrement sollicitées et fournissent un soutien politique substantiel. C'est une des raisons pour lesquelles une ambassade de Suisse a été ouverte à Bakou en 2008.

Notre politique énergétique extérieure nous commande de ne pas nous concentrer uniquement sur les marchés. Toute question politique peut avoir son importance et il est nécessaire de négocier en adoptant une approche globale afin de coordonner et de défendre au mieux nos intérêts.

Concentration des activités multilatérales

Diverses organisations internationales traitent des questions énergétiques. La Suisse s'engage pour que l'*AIE*, dont le siège est à Paris, l'*AIEA*, établie à Vienne, et la *Charte de l'énergie*, dont le secrétariat est basé à Bruxelles, demeurent des institutions multilatérales essentielles en matière d'énergie et que leur rôle soit encore renforcé. Il est dans l'intérêt de la Suisse que la politique énergétique globale puisse être conçue par des organismes multilatéraux: les instances multilatérales constituent en effet pour la Suisse un levier qui lui permet d'intervenir également dans des questions énergétiques de portée géopolitique.

Coopération au développement et énergie

A l'avenir, la coopération suisse au développement devra tenir compte davantage des questions énergétiques. Elle entend contribuer, dans le cadre des programmes multilatéraux des banques de développement et des projets bilatéraux, à ce que les pays en transition et en développement utilisent plus efficacement l'énergie et recourent davantage aux énergies renouvelables et qu'ils remplacent les installations de production énergétique dommageables pour le climat.

3.3.4 Politique étrangère en matière de santé

Nouvelle signification de la politique étrangère en matière de santé

Ces dix dernières années, la santé est devenue un *thème majeur à l'échelle internationale*. Le rôle du facteur santé, notamment lorsqu'il est question de développement, de stabilité et de prospérité d'un pays, est aujourd'hui universellement reconnu. Les changements induits par la mondialisation imposent une coopération internationale accrue et confèrent à la santé un caractère de bien public. Les expériences acquises lors de l'épidémie de SRAS ou les préparatifs en vue d'une pandémie de grippe montrent qu'étant donné les interactions sociales et économiques transfrontières, des approches coordonnées au niveau international sont nécessaires pour faire face à des défis de cette nature.

Les questions sanitaires ne sont dès lors plus abordées uniquement sous leur angle technique et au niveau national; leur *examen et la recherche de solutions nécessitent de plus en plus une approche interdisciplinaire et internationale*. Une évolution qui trouve sa traduction dans la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2008, laquelle stipule que la santé (au niveau mondial) doit être une priorité en matière de politique étrangère pour tous ses Etats membres. D'autres initiatives, par exemple la déclaration d'Oslo (signée par sept pays³² de tous les continents et précisant que la santé est un enjeu de politique étrangère), poursuivent le même objectif.

A l'instar de la société, caractérisée par une interdépendance grandissante qui impose la mise sur pied de solutions interdisciplinaires et coordonnées, la situation sur le front de la santé se complique du fait de la multiplication des acteurs en présence. Outre l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui reste la plate-forme centrale et l'agence normative pour les questions internationales relevant de la santé, *nombre d'institutions étatiques, privées ou mixtes ont fait leur apparition*. Axées, du

³² Afrique du Sud, Brésil, France, Indonésie, Norvège, Sénégal et Thaïlande.

moins pour ce qui est de leur contenu, sur la réalisation des objectifs du Millénaire, elles ont, grâce à leur puissance financière parfois très importante, rapidement gagné en influence sur la scène internationale (Fondation Bill et Melinda Gates, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, etc.). L'architecture globale dans le domaine de la santé est devenue plus complexe et la gouvernance au niveau mondial plus ardue.

Mesures décidées en 2008 et défis à venir

L'importance grandissante du secteur de la santé est porteuse de nouveaux défis et de nouvelles chances pour la politique étrangère suisse. Si les intérêts liés à cette thématique ont jusqu'ici été poursuivis de manière indirecte dans le cadre de la politique étrangère et essentiellement perçus comme des tâches relevant de la politique de santé et de développement, l'interdépendance mondiale impose désormais une *approche politique globale et cohérente* ainsi que des *solutions coordonnées au niveau national et international*. Il s'agit dès lors de rassembler dans un même cadre les différents aspects politiques concernés.

A cette fin, le DFAE et le DFI ont conclu en *octobre 2006* une *convention d'objectifs pour la politique extérieure dans le domaine de la santé* («convention d'objectifs») constituant la base administrative interne de la politique étrangère suisse en matière de santé. Au vu du bilan intermédiaire positif tiré par les principaux acteurs (Office fédéral de la santé, DDC, DP), une prolongation de la convention d'objectifs jusqu'à fin 2009 a été décidée, avec pour but de poursuivre au-delà de cette date l'étroite coopération ainsi instaurée.

Négociations avec l'UE

Tant la Suisse que l'UE souhaitent instaurer une coopération plus étroite dans le domaine de la santé (voir ch. 3.2.2.1.4). Parmi les points clés d'un *possible accord Suisse-UE*, citons la lutte contre les maladies transmissibles, les questions d'ordre général en matière de santé, la sécurité alimentaire et la sécurité globale des produits. La participation à deux agences européennes (le Centre européen de contrôle et de prévention des maladies et l'Autorité européenne de sécurité des aliments), l'intégration à trois systèmes d'alerte rapide et avancée ainsi que la participation au programme de santé de l'UE sont à cet égard primordiales pour la Suisse.

Coopération et coordination globales

La Suisse attache une grande importance à la thématique de la santé mondiale et à la coopération qui doit en découler. Un processus de consultation interne a donc été lancé en 2008 pour savoir comment améliorer la *gouvernance globale* en matière de santé et comment la Suisse pourrait œuvrer en ce sens.

La Confédération participe de manière active aux *travaux de l'OMS*, qu'elle considère comme l'agence clé et la plate-forme internationale la plus importante pour les questions de santé. En 2008, la Suisse s'est donc engagée dans les divers organes et négociations de l'OMS.

Après d'intenses négociations, dans lesquelles la Suisse a joué un rôle pivot, l'Assemblée mondiale de la santé a arrêté en mai 2008 une *stratégie globale et un plan d'action en matière de santé publique, d'innovation et de propriété intellectuelle* conformément au rapport de la Commission sur les droits de propriété intellectuelle, l'innovation et la santé publique présidée par l'ancienne Conseillère fédé-

rale Ruth Dreifuss. La Suisse entend œuvrer pour une application nationale et internationale aussi rapide que possible de cette stratégie, ce qui nécessitera d'aplanir les divergences de vues au sein de l'administration fédérale, notamment en ce qui concerne l'accès aux médicaments. Les négociations intergouvernementales entamées en 2007 à propos de l'échange des virus grippaux et de l'accès aux vaccins ont été poursuivies avec succès grâce à l'implication active de la Suisse. En octobre 2008, un dialogue placé sous l'égide de l'OMS et de l'OCDE et financièrement soutenu par la Suisse a pu être entamé sur le problème de la migration des professionnels de la santé, notamment en préparation à l'élaboration d'un code de conduite de l'OMS concernant le recrutement de professionnels de la santé.

Dans le cadre de l'OMS, la Suisse va continuer à œuvrer en faveur d'une mise en application consensuelle des priorités de l'Organisation. Outre les questions de fond relatives à des sujets actuels tels que le surpoids, les préparatifs en vue d'une pandémie ou l'accès aux médicaments, l'implication de l'OMS dans la réforme de l'ONU concernant son activité dans le terrain (One-UN) ainsi que la thématique du rôle à long terme de l'Organisation du fait de la multiplicité des intervenants dans le domaine de la santé seront des points cruciaux pour la Suisse.

En 2008, la Suisse a également défendu des positions interdépartementales au sein d'autres organes multilatéraux actifs dans le domaine de la santé, comme le *Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA* (ONUSIDA), et continuera à le faire à l'avenir.

Le renforcement du rôle de Genève en tant que centre international de compétences pour les questions globales liées à la santé demeure l'une des priorités de la Suisse. En complément à son statut de ville hôte de l'OMS, la Genève internationale doit s'adapter à la nouvelle donne découlant de la multiplication des intervenants dans le domaine de la santé. Le projet Campus Santé est ainsi destiné à améliorer les synergies en termes de compétences et de locaux entre l'OMS, ONUSIDA et le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Grâce à la conclusion d'un accord de siège entre la Suisse et l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le Campus Santé et, partant, Genève en sa qualité de «capitale internationale de la santé» devraient par ailleurs voir leur position renforcée. Quant à l'Institut des hautes études internationales et du développement (IHEID) qui comporte un département spécialisé dans la santé et organise de nombreuses manifestations sur ce thème (Global Health Programme, Summer Course on Global Health and Diplomacy, etc.), il contribue également au niveau académique à asseoir la réputation mondiale de la cité de Calvin en tant que centre de compétences en la matière.

Santé et développement

La thématique de la santé constitue un enjeu majeur sous l'angle de la politique de développement. Trois des huit *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD) avalisés en l'an 2000 par tous les Etats membres des Nations Unies concernent la santé en tant que telle (OMD 4: réduire la mortalité infantile; OMD 5: améliorer la santé maternelle; OMD 6: combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies transmissibles) et au moins trois des OMD visent de manière indirecte à améliorer la santé des populations les plus pauvres de la planète. Parallèlement, il est d'ores et déjà acquis qu'il faudra considérablement accroître les dépenses pour permettre à l'Afrique subsaharienne d'atteindre les OMD. Les messages concernant l'aide au développement au Sud, la coopération à l'Est et l'aide humanitaire cher-

chent entre autres à surmonter ces difficultés, et la DDC en tient compte dans le cadre de sa réorganisation via un renforcement de ses structures internes. En termes de contenus, il convient de renforcer les synergies entre les mesures bilatérales dans les pays prioritaires et les coopérations multilatérales (OMS, ONUSIDA, FMLSTP etc.) grâce à une intégration ciblée des expériences et des réalités propres à chaque pays. Conformément à la répartition des tâches convenue avec les autres donateurs, la DDC maintient dans ce domaine son orientation sur le renforcement du système de santé, sur la lutte contre les maladies transmissibles affectant les populations les plus défavorisées et sur l'amélioration de la santé reproductive. Les principes entérinés dans la Déclaration de Paris visant à améliorer l'efficacité des coopérations ouvrent pour la DDC la voie à de nouvelles possibilités très prometteuses de prendre influence dans le dialogue politique. Des sujets tels que l'accès aux soins prennent une nouvelle dimension, tandis que dans le secteur des maladies transmissibles, les partenariats avec l'économie privée constituent une solution de plus en plus prisee (Swiss Malaria Group, par exemple).

3.3.5 Politique de désarmement et non-prolifération

3.3.5.1 Contexte

Le désarmement mondial et la prévention de la prolifération de toutes sortes d'armes et de munitions demeureront pour la Suisse de *considérables défis dans les années qui viennent*³³. Les problèmes de sécurité placent aujourd'hui la communauté internationale dans une situation complexe. Certes, les Etats-Unis ont conservé à bien des égards la position d'hégémonie qu'ils avaient acquise à la faveur de l'effondrement de l'Union soviétique. Mais il est clairement apparu – les attentats du 11 septembre 2001 l'ont confirmé – que l'on ne saurait parler d'un système unipolaire stable. Un nouveau contexte géopolitique est né (voir ch. 2), au sein duquel de nombreux acteurs s'efforcent d'atteindre leurs objectifs à divers niveaux. D'un côté, des Etats toujours plus nombreux revendiquent un rôle de chef de file régional ou mondial, ambition qu'ils soulignent par exemple en accroissant leurs arsenaux; de l'autre, des acteurs non étatiques contestent à l'Etat le monopole de la force. Tout cela accroît le risque de prolifération d'armes de destruction massive. En même temps, l'impasse dans laquelle se trouvent toujours les négociations multilatérales, surtout en ce qui concerne les armes de destruction massive, remet en question l'avenir de la structure internationale de désarmement et de non-prolifération.

En réponse à ces défis, la Suisse doit poursuivre sa politique active de désarmement et de non-prolifération fondée sur une attitude pragmatique et réaliste. C'est la seule façon pour elle de sauvegarder ses intérêts, et la seule réaction appropriée à l'évolution actuelle de son environnement. Dans ce domaine, sa politique s'aligne sur les principes de sa politique extérieure définis à l'art. 54 de la Constitution. Il existe par exemple un lien direct entre la coexistence pacifique des peuples qui y est mentionnée et sa politique active de contrôle des armements et de désarmement. Cette dernière coïncide en outre avec son rôle et ses intérêts, eu égard à sa neutralité permanente, car ses efforts en matière de réduction mondiale des arsenaux amélioreraient sa sécurité. Son statut de pays neutre lui interdisant de rejoindre toute alliance

³³ Voir également le rapport 2008 du Conseil fédéral sur la politique de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement du 10 septembre 2008, FF 2008 7253.

militaire ou de défense, elle doit assurer elle-même sa sécurité et a donc tout intérêt à œuvrer activement au contrôle des armements et au désarmement, de façon à préserver la paix internationale.

3.3.5.2 Priorités de la Suisse

Ces considérations ont conduit la Suisse à fixer *trois priorités* dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération:

- 1) consolidation des traités internationaux;
- 2) désarmement et prévention de la prolifération des armes de destruction massive;
- 3) désarmement et prévention de la prolifération des armes et munitions conventionnelles.

Consolidation des traités internationaux

Le droit international, dans la mesure où il est ferme et applicable, améliore la sécurité de la Suisse; c'est pourquoi celle-ci adhère en principe à toutes les conventions internationales qui lui sont accessibles dans le domaine du contrôle des armements, du désarmement et de la non-prolifération – à l'exception du traité «ciel ouvert» de 2002, auquel elle n'a pas adhéré pour des raisons financières. A ses yeux, les impératifs essentiels de transparence et de confiance exigent que *ces instruments internationaux soient aussi peu discriminatoires que possible, qu'ils aient force contraignante en droit international et soient dotés à cet effet de mécanismes de vérification*. Comme ces derniers ne sont pas mis en place de façon systématique, la Suisse poursuit ses efforts visant à consolider les traités en vigueur sur le plan institutionnel et à assurer leur mise en œuvre. Elle s'associe par ailleurs aux efforts visant à accroître le nombre des Etats parties aux diverses conventions relatives au désarmement et à la non-prolifération. Enfin, elle privilégie les traités universels par rapport aux ententes entre groupes de pays.

Désarmement et prévention de la prolifération des armes de destruction massive

La deuxième priorité de la Suisse porte sur *l'élimination totale de toutes les armes de destruction massive et la prévention de leur dissémination ainsi que de celle de leurs vecteurs*. Elle considère ces deux aspects du problème comme indissociables. L'absence de progrès, surtout sur les armes nucléaires et biologiques, érode de plus en plus la valeur des instruments les concernant.

Le *contrôle des exportations* est un utile instrument de prévention de la dissémination des armes de destruction massive. Trois régimes internationaux sont en place, dont chacun rassemble une quarantaine de pays: le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group, NSG*) dans le domaine nucléaire, le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM) dans celui des vecteurs et le Groupe d'Australie (GA) pour ce qui concerne les biens chimiques et biologiques. Ils s'occupent des exportations de biens à double usage pouvant entrer dans la fabrication d'armes de destruction massive. Il existe en outre un quatrième régime portant sur les armements conventionnels: l'Arrangement de Wassenaar. La Suisse est

membre des quatre groupements et s'est engagée à reprendre leurs directives et listes de biens dans sa législation nationale.

Armes nucléaires

La question nucléaire a récemment repris de l'importance. La dérogation accordée par le Groupe des pays fournisseurs nucléaires sur les instances des Etats-Unis en ce qui concerne la coopération nucléaire avec l'*Inde* a remis fondamentalement en question l'avenir de la structure internationale de non-prolifération. L'*Iran* continue d'enrichir de l'uranium, et des doutes persistent sur le caractère civil de son programme nucléaire. La Suisse applique les résolutions 1737, 1747 et 1803 par lesquelles le Conseil de sécurité a mis en place des sanctions à l'encontre de l'*Iran*³⁴, de même que la résolution 1718 imposant des sanctions à la Corée du Nord après son essai nucléaire de 2006.

L'évolution de ces dossiers particuliers intervient dans un contexte marqué par l'échec de la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) en 2005. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'efforce de renforcer les aspects multilatéraux du régime de non-prolifération nucléaire et soutient les efforts déployés par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA) pour endiguer la prolifération nucléaire. Le débat porte notamment sur la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire. La Suisse met à profit sa *présence actuelle au sein du Conseil des gouverneurs de l'AIEA* pour induire des changements positifs sur ces questions. Dans la perspective de la conférence d'examen du TNP prévue pour 2010, elle s'efforcera également d'obtenir un arbitrage équilibré entre le désarmement, la non-prolifération et l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Elle s'emploiera à ce que les Etats parties présents à la conférence s'entendent sur un document final substantiel.

Pour contribuer au renforcement de la structure multilatérale de désarmement et de non-prolifération nucléaires, la Suisse a présenté en 2007 et 2008, avec cinq autres Etats, une *résolution à l'Assemblée générale des Nations Unies demandant la réduction du niveau d'alerte des armes nucléaires*³⁵. La question du «*de-alerting*» est actuellement approfondie à la faveur d'une étude demandée par la Suisse, et son examen se poursuivra à moyen terme.

La Suisse prévoit d'intensifier encore dans les années à venir son engagement dans le domaine du désarmement nucléaire. Elle envisage en particulier d'offrir ses bons offices dans des négociations portant sur le désarmement et d'œuvrer à l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires³⁶ et à la transparence des arsenaux nucléaires. Elle est en effet bien placée pour jouer un rôle plus actif sur ces questions: traditionnellement neutre et n'appartenant à aucune alliance, elle jouit d'une grande crédibilité et d'une solide indépendance dans son action en faveur du désarmement et de la non-prolifération. Elle entretient de bonnes relations avec toutes les puissances nucléaires, a participé avec succès à la conception de processus internationaux de

³⁴ L'engagement de la Suisse sur la question des activités nucléaires iraniennes est traité au ch. 3.3.6 (promotion de la paix).

³⁵ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies GA/63/41, «Réduction du niveau de disponibilité opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires».

³⁶ La doctrine et la jurisprudence n'ont pas encore tranché la question de savoir si le droit international interdit ou non l'utilisation des armes nucléaires, même si leur utilisation et la menace de leur utilisation sont controversées dans le droit international de la guerre.

désarmement conventionnel et chimique et possède une longue tradition de bons offices. Elle pourra donc défendre cette cause sans être accusée d'intentions cachées.

Armes chimiques

La Suisse entend maintenir son engagement de longue date dans le désarmement et la non-prolifération des armes chimiques. La Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) est le seul traité prévoyant l'interdiction et la destruction de toute une catégorie d'armes de destruction massive et possédant un mécanisme de vérification fonctionnel. Ceci lui confère une importance particulière. Elle impose la *destruction de tous les stocks* d'ici à 2012, ce qui constitue dans l'immédiat le plus gros défi posé aux Etats parties. Il est douteux si les Etats-Unis et la Russie qui possèdent les plus gros arsenaux d'armes chimiques, parviendront à respecter ce délai. L'une des priorités de la Suisse en la matière porte sur le renforcement du système de vérification, notamment dans le domaine des inspections des installations industrielles. En plus de former des inspecteurs, elle œuvre à l'application de l'article X de la convention qui définit les règles de coopération et d'assistance entre les Etats en cas d'emploi ou de menace d'emploi d'armes chimiques. Une autre de ses priorités consiste à obtenir, par des moyens diplomatiques et scientifiques, que la convention intègre en permanence les nouvelles découvertes de la recherche chimique. C'est pour la Suisse la seule manière de faire en sorte que la convention puisse rester pertinente et remplir ses fonctions en terme de sécurité et de non-prolifération. Une fois tous les stocks chimiques éliminés, la question du recentrage du traité se posera. La Suisse a tout intérêt à ce qu'il reste axé sur la non-prolifération et ne soit pas converti en un simple instrument d'aide au développement et de transfert de savoir-faire.

Armes biologiques

Contrairement à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques, la Convention sur l'interdiction des armes biologiques (CIAB) *ne possède pas de mécanisme de vérification* – ce qui la fragilise d'autant plus que les biotechnologies et le génie génétique font des progrès fulgurants. Il ne semble guère réaliste pour l'instant d'envisager la reprise de la négociation d'un tel mécanisme, interrompue en 2001. La Suisse n'en est pas moins favorable à la création d'un instrument de vérification des obligations énoncées dans la CIAB. Désireux tout de même de pallier le manque de système de vérification, les Etats parties se sont entendus sur des mesures de confiance autorisant des échanges d'informations en la matière. La Suisse s'associe activement aux discussions consacrées au renforcement de ces mesures de confiance, dans la perspective de la conférence d'examen de 2011.

Désarmement et prévention de la prolifération des armes et munitions conventionnelles

Dans le domaine des armes conventionnelles, l'un des principaux objectifs de la Suisse est de lutter contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre afin d'améliorer la sécurité humaine, la transparence et la réduction des arsenaux, tout en préservant la stabilité et la sécurité.

Armes légères et de petit calibre

La Suisse a maintenu son *important engagement en matière de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre*.³⁷ Au sein des Nations Unies, elle a contribué à débloquer, en juillet 2008, les négociations relatives à la mise en œuvre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects, assumant un rôle de facilitatrice à l'occasion de la Troisième Conférence Biennale des Etats. La recherche active de réponses à la problématique posée par le fléau des armes légères et de petit calibre demeurera au centre des efforts de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix et de la maîtrise des armements, que ce soit par la mise en œuvre de la stratégie de la Suisse au niveau international adoptée en 2008 ou dans le cadre de la *Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement*. Depuis sa publication au mois de juin 2006, la déclaration a été signée par 106 Etats; la Suisse coordonne les travaux d'un groupe de pays chargés de veiller au respect des engagements pris. Ces prochaines années, la Suisse s'engagera notamment à faire reconnaître la problématique par le plus grand nombre d'Etats possible, à mettre en œuvre des projets concrets dans les pays les plus concernés et à quantifier les coûts provoqués par la violence armée à l'échelle globale (ch. 3.3.6.2).

En matière d'armes légères et de petit calibre, la Suisse soutient également le *Small Arms Survey*, un centre de compétence rattaché à l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement (IHEID) à Genève et reconnu comme une référence internationale. Elle maintiendra ces prochaines années son engagement dans le domaine des armes légères et de petit calibre, car son approche a fait ses preuves, tant au niveau de la sauvegarde de ses intérêts que des progrès obtenus au sein des processus d'internationaux.

Armes conventionnelles lourdes

Dans le domaine des armes conventionnelles lourdes, la Suisse soutient les instruments de confiance et de sécurité de l'ONU, de l'OSCE et d'autres structures appropriées, et s'associe à toutes les activités de vérification et de transparence. Le Traité de 1990 sur les forces conventionnelles en Europe (Traité FCE) revêt à cet égard une importance particulière. Les membres de l'OTAN ont lié la ratification de sa révision de 1999 à certaines conditions imposées à la Russie, que cette dernière a rejetées jusqu'à présent; c'est pourquoi le Traité FCE révisé n'est pas encore entré en vigueur. Néanmoins, la Suisse le considère toujours comme un pilier de l'architecture de sécurité européenne et étudiera la possibilité de le signer s'il entre en vigueur.

Traité sur le commerce des armes

De nombreuses voix s'élèvent depuis quelques années au sein de l'ONU pour demander la négociation d'un traité soumettant le commerce mondial des armes conventionnelles de toutes sortes à des règles contraignantes. Une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU – signée par la Suisse – a entraîné en 2006 la création d'un groupe d'experts gouvernementaux réunissant 28 pays membres, dont la Suisse. Le groupe a préparé en 2008 un rapport sur la faisabilité, le contenu et le champ d'application d'un traité juridiquement contraignant et a formulé des recom-

³⁷ Voir également la stratégie de la Confédération Suisse 2008 à 2011 «Lutte contre le commerce illicite et l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre».

mandations à l'intention de l'Assemblée générale. Cette dernière a adopté au début de l'année 2009 une nouvelle résolution créant un groupe de travail qui doit poursuivre, sur la base du rapport du groupe d'experts, la réflexion sur les moyens d'assujettir les importations, les exportations et les transferts d'armes conventionnelles à des normes internationales à valeur juridiquement contraignante dans le monde entier. La Suisse assume avec d'autres pays la vice-présidence de ce groupe. Elle continuera à œuvrer en faveur de l'aboutissement de ces négociations.

Mines antipersonnel

La Suisse soutient les efforts internationaux d'interdiction mondiale et d'élimination des mines antipersonnel en leur affectant des ressources financières et diplomatiques. La *seconde stratégie antimines de la Confédération* couvre la période 2008 à 2011 et définit six objectifs³⁸:

- 1) mise en œuvre et application mondiale de la Convention d'Ottawa (Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction);
- 2) mise en œuvre et application mondiale du Protocole V sur les restes explosifs de guerre et du Protocole II modifié annexés à la Convention sur certaines armes conventionnelles (CCAC);
- 3) renforcement de la protection de la population civile face aux conséquences humanitaires des mines et des restes explosifs de guerre;
- 4) déminage des zones minées;
- 5) aide aux victimes et prévention;
- 6) intégration de l'action contre les mines dans la coopération au développement.

L'un des objectifs politiques et opérationnels de la Suisse est de promouvoir les efforts visant à *impliquer les acteurs armés non étatiques* dans l'interdiction des mines. Notre pays soutient en particulier la mise en œuvre de l'action 46 du Plan d'Action de Nairobi qui demande aux Etats de soutenir l'action anti-mines dans les territoires sous le contrôle d'acteurs armés non étatiques. Dans ce contexte, la Suisse soutient l'ONG «Appel de Genève» qui s'efforce de persuader les acteurs armés non étatiques de renoncer à l'utilisation de mines antipersonnel.

La Suisse préside la Convention d'Ottawa en 2009. Elle mettra l'accent sur les progrès à réaliser dans l'élimination des stocks et le déminage complet. Le retard pris par certains Etats dans ce domaine inquiète en effet de nombreux pays. La Suisse s'efforcera également de promouvoir l'universalisation de la convention. Elle soutient par ailleurs des programmes de l'ONU, des Etats concernés et des ONG en leur fournissant du matériel et des experts en déminage et en assurant le transfert de savoir sur les sites concernés. Sur le plan géographique, elle concentrera son engagement sur l'Europe du Sud-Est, l'Afrique et le Moyen-Orient. D'autres projets ont par ailleurs été déployés dans d'autres régions du globe afin de sensibiliser les populations aux dangers des mines et de venir en aide aux victimes – par exemple en Colombie et en Afghanistan.

³⁸ Voir également la stratégie antimines de la Confédération Suisse 2008 à 2011.

La Suisse soutient également le *Centre de déminage humanitaire de Genève* qui assure depuis 2001 le secrétariat de la Convention d'Ottawa. La Confédération fournit une contribution notable aux frais de fonctionnement de cette fondation non gouvernementale internationalement reconnue.

Armes à sous-munitions/Convention sur certaines armes classiques (CCAC)

Les armes à sous-munitions possèdent des caractéristiques qui les rendent dangereuses pour la population civile, au moment de leur utilisation et après la fin des combats (munitions non explosées). Depuis quarante ans, elles ont tué ou blessé des dizaines de milliers de personnes. Elles sont stockées par plus de 70 Etats et ont affecté une vingtaine d'Etats. Utilisées depuis la Seconde Guerre mondiale, elles figurent sur l'agenda international du désarmement depuis les hostilités de 2006 entre Israël et le Liban.

L'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions (*Convention on Cluster Munitions, CCM*) en mai 2008 à Dublin est l'un des exemples les plus marquants de ces dernières années en matière de développement du droit international humanitaire et d'armes conventionnelles. Après la tentative manquée de la Troisième Conférence d'examen des Etats parties à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCAC) d'entamer des négociations relatives à un nouveau Protocole sur les armes à sous-munitions, la Norvège, soutenue par un groupe d'Etats, a lancé en février 2007 à Oslo un processus multilatéral sorti du cadre institutionnel habituel (Processus d'Oslo). Au fil des conférences organisées à Lima, Vienne, Wellington et Dublin, un nombre croissant d'Etats ont adhéré au Processus d'Oslo et ce sont désormais 107 Etats qui ont adopté la CCM lors de la conférence diplomatique de Dublin. La Suisse a contribué de manière significative à l'adoption par consensus de la CCM en facilitant les négociations difficiles sur le problème de l'interopérabilité. Les principaux pays producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions n'ont pas participé au Processus d'Oslo (Etats-Unis, Chine, Fédération de Russie, Israël, Brésil et Inde) et n'ont pas manifesté l'intention de signer la CCM.

La CCM prévoit notamment une interdiction générale de la production, du stockage, du transfert et de l'utilisation d'armes à sous-munitions (à l'exception de certaines munitions capables de détecter une cible) ainsi que l'obligation de détruire les stocks au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de la CCM pour l'Etat concerné. La Suisse a été l'un des premiers Etats à signer la CCM, le 3 décembre 2008, à Oslo. La *procédure de ratification* qui nécessitera un amendement de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre³⁹ a été lancée. La ratification aura des conséquences pour l'armée suisse qui a stocké des munitions à fragmentation pour son artillerie.

Dorénavant, la Suisse s'efforcera d'implanter le *futur siège du Secrétariat de la CCM* à Genève et de contribuer à la mise en œuvre de la CCM au niveau international et national en exploitant de manière optimale les synergies avec la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel.

³⁹ RS 514.51

Depuis fin 2007, les Etats parties à la CCAC, dont la Suisse et l'ensemble des grandes puissances militaires, négocient en parallèle un Protocole relatif aux armes à sous-munitions dans le cadre de l'ONU à Genève. Les négociations se sont poursuivies en 2009. Il s'agit surtout d'associer au régime international les pays figurant parmi les plus gros producteurs et détenteurs de munitions à fragmentation.

Vecteurs et militarisation de l'espace

Ces dernières années ont vu la conception, dans divers pays, de nouveaux vecteurs (missiles balistiques et de croisière, avions sans pilote) capables de transporter des charges conventionnelles, mais aussi nucléaires, chimiques et biologiques. La Suisse s'efforce de freiner la dissémination de ces systèmes. Elle soutient les efforts visant à consolider les mécanismes internationaux existants, même s'ils présentent des lacunes, et à préparer des normes contraignantes. Elle a par exemple organisé en 2008 un séminaire sur le déploiement des systèmes de défense antimissiles, au cours duquel une réflexion a été menée sur les réponses politiques et les initiatives possibles.

Aucun Etat n'a jusqu'à présent déployé d'armes dans l'espace ni neutralisé de satellites d'un autre Etat ou groupe d'Etats. Mais plusieurs d'entre eux travaillent à la conception d'armes spatiales, comme l'a montré la Chine l'année dernière en détruisant un de ses propres satellites. La Suisse estime qu'une telle tendance remet en question le principe de l'utilisation pacifique de l'espace et menace des systèmes spatiaux sur lesquels reposent des services essentiels pour un nombre croissant de pays. Elle soutient par conséquent les efforts internationaux visant à restaurer la confiance et la transparence en matière d'utilisation de l'espace.

3.3.6 Promotion de la paix

3.3.6.1 Lignes directrices

Le défi de la sécurité humaine

Depuis la fin de la guerre froide, les défis se sont multipliés dans le domaine de la sécurité humaine. Les crises ont des causes et des conséquences de plus en plus complexes. Les conflits armés ont lieu souvent à l'intérieur des frontières d'un Etat ou dans des régions où l'Etat est fragilisé. Des acteurs étatiques et non étatiques y prennent part. Les relations d'interdépendance sont devenues si étroites que même des pays fort éloignés des zones de conflits peuvent en subir les conséquences: hausse des prix des matières premières, recrudescence de la criminalité organisée ou encore pression migratoire. S'engager en faveur de la sécurité humaine est ainsi devenu une priorité pour un nombre croissant d'Etats et d'organisations internationales ou non gouvernementales.

L'engagement en faveur de la sécurité humaine fait partie de la politique étrangère de la Suisse depuis des décennies. A partir du début des années 90, la contribution à la prévention et au règlement pacifique des conflits a gagné en importance, en Suisse comme à l'étranger. Mais c'est au cours des dix dernières années que les efforts se

sont particulièrement intensifiés⁴⁰. La Suisse, qui bénéficie d'un avantage lié à son histoire, a une plus-value à apporter dans ce domaine. Elle possède des *compétences en matière de fédéralisme, de démocratie, de processus électoraux, de respect des minorités ou de traitement du passé* fort recherchées par les Parties au conflit ainsi que par des gouvernements et des institutions multilatérales engagés dans le règlement de conflits. La Confédération n'a ni d'intentions cachées, ni le pouvoir d'imposer ses solutions. Elle est perçue comme un *intermédiaire neutre, digne de confiance*.

En 2008, année de l'entrée en vigueur du *nouveau crédit-cadre* adopté par le Parlement⁴¹, la Suisse a consacré 56,5 millions de francs à la sécurité humaine.⁴² Les experts du DFAE à la Centrale, sur le terrain et dans les enceintes multilatérales ont contribué au règlement de crises et à la formulation de politiques internationales par le biais d'instruments développés au fil des ans: programmes de gestion civile des conflits (40 %, 22 millions de francs), Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (29 %, 16,6 millions de francs), dialogues bilatéraux sur les droits humains (1 %, 820 000 de francs), initiatives diplomatiques (14 %, 7,8 millions de francs), partenariats stratégiques (16 %, 9,2 millions de francs).

Des études académiques⁴³ indiquent que, depuis la fin de la guerre froide, le *nombre de conflits armés dans le monde a baissé de près de 50 %*. D'après les experts, ce phénomène s'explique en grande partie par l'engagement accru d'acteurs internationaux – Etats, ONU, organisations régionales et organisations non gouvernementales – dans la promotion de la paix. Si certaines données sont encourageantes, il ne faut pas oublier que plusieurs dizaines de conflits armés sont encore en cours, faisant de nombreuses victimes et donnant lieu à de nombreuses violations des droits humains

⁴⁰ L'engagement en faveur de la coexistence pacifique des peuples et du respect des droits de l'homme a été intégré dans la Constitution du 18 avril 1999 (art. 54) et précisé dans la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (RS 193.9). Dans son rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral affirmait vouloir «fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention des conflits armés», «conduire une politique humanitaire suisse indépendante et disposant d'un profil marqué», et renforcer par des «mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit». La nécessité de s'engager en faveur de la promotion de la paix et de la prévention des conflits est également réaffirmée par le Conseil fédéral dans le programme de la législature 2007 à 2011 et dans ses objectifs pour 2009 (FF 2008 639).

⁴¹ Le nouveau crédit-cadre (au total 240 millions de francs) est ouvert pendant une période de 4 ans à compter du 1^{er} mai 2008. Le fait de pouvoir bénéficier, depuis 2004, d'un crédit-cadre sur quatre ans a eu un effet très positif sur la planification des activités. Le deuxième crédit-cadre permet au DFAE de professionnaliser davantage ses dispositifs de gestion, rendant la mise en œuvre des projets encore plus efficace.

⁴² La Division politique IV de la Direction politique, principal destinataire du crédit-cadre, est le service responsable des questions de sécurité humaine – promotion civile de la paix, renforcement des droits de l'homme, politique humanitaire et migration – au sein du Département fédéral des affaires étrangères. La DDC contribue également, par le biais de ses programmes de développement et d'aide humanitaire, à la prévention des conflits, à la mise en œuvre des droits de l'homme et à la diffusion du droit international humanitaire. Les efforts principaux du DFAE dans le domaine de la promotion civile de la paix sont traités dans le présent chapitre. Les activités du DFAE en matière de renforcement des droits de l'homme, de politique humanitaire et de migration sont abordées au ch. 3.3.7. D'autres acteurs de l'Administration fédérale travaillent en faveur de la paix. Le DDPS est en charge de la promotion militaire de la paix (voir ch. 2.6).

⁴³ Telles que le «Human Security Report 2005», Human Security Centre, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 22.

et du droit international humanitaire. La violence armée en dehors des conflits reste l'une des principales causes de décès, provoquant la mort de près de 490 000 personnes par an.⁴⁴ Les conflits et les violences engendrent par ailleurs des pertes financières immenses.⁴⁵ Face à ces enjeux de portée mondiale et à leurs répercussions sur la politique intérieure et la politique étrangère, il est fondamental pour notre pays de continuer à s'engager dans la promotion de la sécurité humaine.

La prévention et le règlement pacifique des conflits, l'engagement en faveur du respect des droits humains et du droit international humanitaire et la promotion d'une gestion de la migration efficace et respectueuse de la dignité humaine représentent un volet important de la politique de sécurité de la Suisse et de la sauvegarde de ses intérêts dans le monde. La Suisse entend poursuivre ces prochaines années son engagement dans ces domaines. En 2009, elle investira environ 60 millions de francs du crédit-cadre⁴⁶ dans la sécurité humaine.

Prise en compte des différents besoins et rôles des femmes et des hommes

Dans le cadre de l'utilisation de ses différents instruments de promotion de la sécurité humaine et dans toutes les phases d'activité (analyse, conception de projets, réalisation d'actions concrètes, évaluation), le DFAE s'efforce de prendre en considération les différents besoins et rôles des femmes et des hommes impliqués dans les conflits, et de s'engager contre la violence sexospécifique. En 2008, 56 % des dépenses du DFAE pour ses activités de sécurité humaine avaient une composante sexospécifique forte ou moyenne et 32 % une composante faible.⁴⁷

Diverses actions de promotion civile de la paix cherchent à associer les femmes à des processus de paix, comme au Népal, au Burundi ou en Colombie. Le DFAE soutient le réseau mondial *1000 femmes pour la paix* et ses activités de mise en œuvre systématique de la résolution 1325 du Conseil de sécurité.

La lutte contre la violence à l'égard des femmes dans les conflits armés est une priorité pour le DFAE qui soutient le programme déployé dans ce sens par les Nations Unies dans le monde entier (*«Action contre la violence à l'égard des femmes, Non au viol!»*), et le projet «GenCap» de la structure humanitaire des Nations Unies. Ce dernier projet fournit aux organismes de l'ONU une équipe de spécialistes de l'égalité des sexes dans 18 pays afin que les activités locales des Nations Unies tiennent compte des sexospécificités et luttent efficacement contre la violence sexospécifique.

Au mois de juin 2009, le DFAE a organisé conjointement avec les autorités chiliennes un séminaire sur la violence domestique dans le cadre de l'UNASUR (union des douze nations sud-américaines). A l'avenir, les services du DFAE travaillant dans le domaine de la promotion de la paix, du renforcement des droits humains, de la

⁴⁴ Small Arms Survey, «The Global Burden of Armed Violence», Genève, 2008, p. 3.

⁴⁵ Pour le seul Proche et Moyen-Orient, on estime que les divers conflits auraient entraîné, au cours des vingt dernières années, la perte de plus de 12 000 milliards de dollars. Voir Sundeep Waslekar, Ilmas Futehally, «Cost of Conflict in the Middle East», Strategic Foresight Group, Mumbai, 2009.

⁴⁶ Comme prévu dans le rapport sur la politique extérieure de la Suisse de 2000 (FF 2001 237) et dans le message du 15 juin 2007 concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (FF 2007 4495), les ressources allouées en faveur de la sécurité humaine sont en légère progression, ce qui permettra une consolidation des efforts.

⁴⁷ Pour 12 % des dépenses, le critère n'était pas applicable.

politique humanitaire et de la migration feront des efforts pour intégrer encore davantage l'approche sexospécifique dans leurs activités. La mise en œuvre par la Suisse, depuis 2007, de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité du Conseil de sécurité de l'ONU devrait favoriser un développement dans cette direction.

Les critères d'engagement de la Suisse

La nature actuelle des conflits armés rend indispensable l'adoption de stratégies précises de la part des acteurs de la paix.

La Suisse ne peut pas jouer un rôle déterminant dans chaque nouvelle crise, *un engagement sérieux impliquant un investissement considérable en temps et en ressources*. Il s'avère ainsi nécessaire de concentrer les efforts financés par le crédit-cadre spécial sur des pays et des régions ciblées. Des priorités géographiques ont été définies suite à une analyse approfondie (réalisée en 2005) des actions entreprises en matière de promotion de la paix. *Les pays et régions prioritaires sont passés de treize en 2004 à sept en 2007*, nombre qui a été maintenu depuis lors.

Avant de décider d'un nouvel engagement, la Suisse prend en outre en considération une série d'éléments:

- Les intérêts de la Confédération, à travers une évaluation des répercussions sécuritaires, économiques, migratoires, humanitaires ou écologiques éventuelles qu'un conflit pourrait avoir sur la Suisse;
- L'existence de relations historiques, politiques et économiques particulières entre notre pays et la région en conflit;
- L'existence d'une demande des Parties au conflit ou d'une équipe internationale ou régionale d'experts;
- La possibilité de créer des synergies avec d'autres activités de la Suisse, notamment celles relevant de la coopération au développement et de la promotion militaire de la paix, ou avec des efforts déployés au niveau multilatéral;
- Les risques potentiels, la Confédération ne pouvant se permettre de mettre en danger ses experts, ni compromettre ses relations bilatérales ou internationales.

La Suisse continuera à privilégier des engagements à moyen terme. Dans la plupart des cas, même lorsqu'un processus de paix a abouti, les résultats atteints sont assez fragiles. Une contribution en faveur de la paix durable et crédible exige un engagement sur plusieurs années.

3.3.6.2 Activités de la Suisse

Le dialogue pour régler les conflits

Un des grands atouts historiques de la Suisse est sa capacité de dialoguer et de promouvoir le dialogue. Le dialogue s'avère nécessaire pour affronter des situations conflictuelles ainsi que des défis délicats et complexes. La Suisse essaie de créer des alliances en vue de focaliser les efforts sur certaines questions importantes de la sécurité humaine. Le dialogue a été jusqu'à présent un instrument particulièrement

utile de la politique étrangère helvétique: il a permis à la Suisse d'obtenir des succès remarquables et de se faire une place au sein de la communauté internationale. Il est devenu l'une des expressions les plus raffinées de la diplomatie. Ces dernières années, la Confédération s'est employée à mettre un terme aux violences dans plusieurs zones de conflit, a contribué à l'accomplissement de plusieurs processus de paix et a inscrit de nouveaux aspects de la sécurité humaine à l'ordre du jour international. La Suisse entend renforcer encore l'instrument du dialogue à l'avenir (voir le ch. 2.5).

Un nombre croissant de pays et d'organisations internationales poursuivent une stratégie similaire, qu'il s'agisse de défendre des intérêts nationaux, de résoudre des problèmes globaux ou de faciliter des pourparlers entre des belligérants. Dans le cas de conflits armés, les opinions diffèrent toutefois sur le choix des acteurs avec lesquels dialoguer. Par expérience, la Suisse a appris que *seule une implication de toutes les Parties permet d'envisager un véritable règlement pacifique*. Certains gouvernements, certaines personnalités politiques et certains groupes armés non étatiques violent les droits humains et le droit international humanitaire, parfois de façon grave. Reste qu'ils sont des acteurs de poids, incontournables pour l'arrêt des violences. Dialoguer avec eux ne signifie toutefois pas justifier leurs actions et encore moins prôner leur amnistie. La Suisse donne clairement à comprendre que la recherche de la paix passe par le respect des normes et des principes du droit international (droits humains, droit international humanitaire et droit pénal international) et que cela n'est pas négociable.

La médiation

Au cours des années, la Suisse a accumulé une expertise remarquable dans le domaine de la médiation, expertise recherchée par les belligérants eux-mêmes ou par les équipes internationales de négociation. En 2008, la Suisse a investi *1,1 million de francs dans la médiation directe*.

Au *Népal*, où la Suisse est active depuis des décennies dans le cadre de la coopération au développement, notre pays a également joué un rôle important dans la construction de la paix au cours des dernières années. Dès 2005, un conseiller suisse pour la paix a aidé à établir des contacts entre les partis politiques et les maoïstes. Travaillant dans les coulisses, il a participé à la planification du processus de négociation et a contribué de façon substantielle à l'accord de paix signé le 21 novembre 2006 à Katmandou qui a mis fin à dix années de guerre civile. La Suisse a contribué en 2007 et 2008 à la mise en œuvre des grandes composantes de l'accord de paix; elle a fourni un apport particulièrement important à l'organisation de l'élection d'avril 2008 de l'assemblée constituante; elle a ensuite conseillé l'assemblée en matière de fédéralisme et sur la conception d'un nouveau système de sécurité. Elle a continué en 2009 de soutenir le processus local de consolidation de la paix. Cet appui est particulièrement apprécié dans des moments difficiles, comme la crise de confiance qui a secoué le processus de paix aux mois de mai et juin 2009.

Au *Burundi*, la Suisse est active depuis la fin des années 90 dans le domaine de la médiation⁴⁸. Ces dernières années, elle a favorisé le dialogue entre le gouvernement du pays et la dernière organisation rebelle, le Palipehutu-FNL, par le biais d'un conseiller pour la paix et de l'organisation non gouvernementale «Initiative et Changement». L'ONG avait tissé au fil des ans des contacts avec les rebelles, qu'elle a

⁴⁸ De 1998 à 2000, la Suisse a soutenu le processus de paix d'Arusha.

accompagnés dans les négociations menées sous l'égide de l'Afrique du Sud. Un premier cessez-le-feu a été signé en septembre 2006, mais son application a été retardée et il a été violé à plusieurs reprises. L'accord actuel a été signé au mois de mai 2008; dans la perspective de sa mise en œuvre et des élections prochaines, la Suisse aide le mouvement rebelle à se transformer en parti politique.

En plus, un conseiller suisse pour la paix est actif au *Darfour*. En soutenant la perspective d'une négociation de paix où toutes les Parties au conflit seraient impliquées dans la recherche d'une solution et traitées sur un pied d'égalité, la Suisse s'efforce de partager son expertise. En 2008 et 2009, d'entente avec la médiation et sous information du gouvernement soudanais, elle a conduit des formations pour des groupes rebelles dans le but de les aider à comprendre le fonctionnement des institutions de l'Etat, à respecter les droits humains et à améliorer leurs compétences en matière de négociation.

La Suisse apporte aussi, depuis 2006, sa contribution au règlement de la *question nucléaire iranienne*. Elle le fait selon l'approche suivante: exiger de l'Iran qu'il respecte ses obligations internationales, notamment le TNP en l'occurrence; favoriser auprès des E3+3 (Allemagne, Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) l'ouverture à une solution diplomatique. A cet effet, la Suisse a intensifié en 2008 les contacts noués les années précédentes avec les deux Parties impliquées (Iran et le E3+3), mais aussi avec l'AIEA à Vienne et l'équipe du Haut Représentant de l'UE, Javier Solana. L'ensemble de ces activités a débouché sur les «*Geneva Talks*» en été 2008 entre M. Jalili, négociateur en chef iranien, et M. Solana, aux cours desquels ce dernier a présenté une proposition de négociations directement inspirée du concept «*freeze for freeze*» développé par la Suisse. Même si les «*Geneva Talks*» n'ont pas eu de suite immédiate, ils ont constitué une étape importante dans le processus de discussions entre les E3+3 et l'Iran. La Suisse a signalé qu'elle était disposée à préparer les modalités d'une éventuelle reprise des pourparlers directs entre les Etats-Unis et l'Iran; elle mène dans ce contexte des discussions de haut niveau avec les Parties qui apprécient ses efforts et ses propositions.

La Suisse contribue également à l'apaisement des tensions dans le *Caucase du Sud* en soutenant le dialogue conduit par les représentants de l'OSCE pour amener l'Azerbaïdjan et l'Arménie à négocier une solution au problème du Nagorny-Karabakh et des régions occupées par l'Arménie. A la demande de cette dernière et de la Turquie, la Suisse a offert ses bons offices pour animer un processus de négociation qui a abouti à des résultats acceptables pour les deux parties.

Appui à la médiation et facilitation

Outre les médiations directes, la Suisse continuera à s'engager à l'avenir dans l'appui à la médiation, en offrant par exemple le cadre logistique de pourparlers ou en mettant à disposition une expertise thématique. Compte tenu de la nature actuelle des conflits, travailler en synergie avec des acteurs internationaux ou régionaux et avec d'autres Etats s'avère plus que jamais nécessaire: les négociations de paix sont de nos jours souvent conduites par un médiateur expérimenté, lui-même assisté d'autres médiateurs et experts chargés de différentes tâches. Ces prochaines années, le DFAE se propose d'intensifier la recherche, les analyses d'expériences et les échanges de savoir avec les principaux acteurs de la médiation et de la facilitation (notamment l'ONU) et d'étoffer son volant de médiateurs expérimentés de façon à pouvoir déléguer des experts dans des équipes internationales de médiation. Le DFAE continuera ainsi à organiser des cours de formation destinés à ses collabora-

teurs, à des experts étrangers et à des médiateurs locaux. En 2008, la Suisse a investi 2,3 millions de francs dans l'appui à la médiation, à savoir dans des activités de facilitation et de formation.

Programmes de promotion civile de la paix

Ces dernières années, le DFAE a continué à s'engager dans divers pays et régions par le biais de programmes de promotion civile de la paix, en étroite collaboration avec les autres acteurs de la Confédération actifs sur le terrain (ceux de la coopération au développement ou ceux travaillant pour la promotion militaire de la paix), et ce dans le cadre des stratégies existantes au sein du Département. En 2008, l'Europe du Sud-Est (6,7 millions de francs), le Proche-Orient (4,6 millions de francs), le Soudan (2,7 millions de francs), la région des Grands Lacs (2,3 millions de francs), le Népal (2 millions de francs), le Sri Lanka (1,5 million de francs) et la Colombie (2,4 millions de francs) ont été les *principaux destinataires des programmes suisses* de promotion civile de la paix. L'année dernière, la Suisse a également été active dans le cadre de programmes expérimentaux et est intervenue ponctuellement, notamment au Tadjikistan et au Caucase du Nord.

Le gouvernement sri lankais ayant dénoncé l'accord de paix au mois de janvier 2008 et refusé les offres internationales de médiation, la Suisse concentre ses efforts de paix sur la promotion des droits humains. Elle s'emploie également à ce que toutes les Parties respectent le droit international humanitaire. En cas de changement des conditions cadre, la Suisse serait prête à renforcer à nouveau son engagement. Les efforts déployés ces dernières années en Afrique de l'Ouest et centrale ont abouti en 2008 au lancement d'un programme de promotion civile de la paix pour l'ensemble de la région.

Europe du Sud-Est

Au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine et en Serbie, la Suisse a poursuivi en 2008 son programme de promotion de la paix dans le dessein de continuer à contribuer à la stabilisation d'une région ayant des liens étroits avec la Confédération (voir aussi le ch. 3.2.2.2.2). Les efforts ont porté sur le traitement du passé, processus indispensable au rétablissement de la confiance et à la réconciliation. En outre, le DFAE a continué à organiser des tables rondes en vue de restaurer la confiance. Au Kosovo, il a contribué de façon substantielle à la présence multilatérale, notamment dans le cadre Groupe de Pilotage International du Bureau civil international qui supervise la mise en œuvre de la proposition Ahtisaari, l'un des instruments clés pour la protection des communautés. En 2008, 45 des 188 experts du Pool suisse pour la promotion civile de la paix étaient actifs dans la région. Certains d'entre eux ont été intégrés dans des missions visant à renforcer la police et la justice, telles EUPOL (Bosnie-Herzégovine) et EULEX (Kosovo). Ces prochaines années, la Suisse poursuivra son action en Europe du Sud-Est en se focalisant à nouveau sur le Kosovo. Dans l'ensemble de la région, les efforts se concentreront en priorité sur le traitement du passé et la justice transitionnelle, sur la protection des minorités et leur participation au sein des institutions ainsi que sur les dialogues politiques. Concernant ce dernier volet, la Suisse continuera de soutenir l'organisation de tables rondes régionales sur des sujets communs et favorisera le développement d'activités spécifiques au Kosovo et en Macédoine. En Bosnie-Herzégovine, le DFAE continuera d'apporter sa contribution au déminage humanitaire. Une action de ce type sera également engagée au Kosovo.

Proche-Orient

Au Proche-Orient, la Suisse déploie depuis des années un programme de promotion civile de la paix selon quatre axes principaux. Premièrement, elle soutient diverses organisations israélo-palestiniennes actives dans la promotion de solutions non-violentes au conflit. Elle appuie notamment l'élaboration des détails des accords de Genève et leur diffusion par des ONG israéliennes et palestiniennes. Deuxièmement, elle soutient le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) de Genève dans ses activités au Liban et dans les territoires palestiniens occupés. Au Liban, suite au dialogue informel poursuivi en Suisse par toutes les Parties début 2008 – dialogue qui a été apprécié par les autorités libanaises et notamment par le Président Suleyman – le DCAF a offert son assistance à la création d'une nouvelle doctrine nationale de la défense. Une discussion sur ce sujet crucial a été entamée sous l'égide du président dans le cadre du dialogue national libanais. Dans les territoires palestiniens occupés, le DCAF s'associe aux efforts internationaux visant à réformer et à professionnaliser les services de sécurité palestiniens. Troisièmement, la Suisse participe à l'unique présence internationale déployée jusqu'ici dans les territoires palestiniens occupés en mettant du personnel à la disposition de la Mission internationale d'observation à Hébron (*Temporary International Presence in the City of Hebron, TIPH*). Enfin, au plan diplomatique, la Suisse poursuit le dialogue avec tous les acteurs concernés par le conflit du Proche-Orient afin d'imaginer et de tester des solutions pratiques aux problèmes complexes auxquels le processus de paix continuera de se heurter (voir aussi le ch. 3.2.5.2).

Soudan

Au Soudan, les défis demeurent particulièrement nombreux. Au Sud Soudan, la transition démocratique et la mise en place de structures étatiques sont en danger. Les relations Nord-Sud, définies dans l'accord de paix global de 2005, restent tendues en ce qui concerne la délimitation des frontières et le partage des ressources ainsi que la préparation des élections générales prévues pour 2009 et du référendum sur l'indépendance du Sud prévu pour 2011. Au Darfour, les conditions sécuritaires et humanitaires sont particulièrement précaires et le processus de paix se trouve depuis longtemps dans une impasse. En mars 2009, la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale (CPI) a émis un mandat d'arrêt contre le Président al-Bashir. En dépit de la gravité de la situation dans ce pays, il reste une marge de manœuvre et les efforts déployés par la Suisse sont appréciés. Depuis fin 2008, un expert suisse dirige le bureau de l'«*Assessment and Evaluation Commission*» à Juba, au Sud Soudan; cette commission est chargée de superviser la mise en œuvre de l'accord de paix Nord-Sud. La Suisse explorera les différentes possibilités de contribuer à la prévention des conflits qui pourraient surgir lors du processus électoral et du référendum. Au Darfour, où se déroule actuellement la plus vaste opération humanitaire (4,6 millions de personnes déplacées), la Suisse continuera à s'engager en faveur du dialogue entre les Parties au conflit et par le biais de programmes d'aide humanitaire (voir aussi le ch. 3.2.6.5).

Grands Lacs

Dans la région des Grands Lacs, une zone déchirée par les guerres civiles et les violences, la Confédération s'est engagée en faveur de la paix depuis la fin des années 90. Au Burundi, où elle a mis sur pied un programme de promotion civile de la paix en 2005, la Suisse est reconnue comme un acteur fiable, ce qui lui permet

d'être présente dans la majorité des forums politiques. Dans ce pays, outre la promotion du dialogue avec la dernière organisation rebelle, le Palipehutu-FNL, le DFAE a poursuivi l'année dernière ses activités dans le domaine du traitement du passé, prônant l'établissement d'une Commission de vérité et de réconciliation et la création d'un tribunal spécial indépendant. Il s'est aussi engagé contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et a continué ses efforts dans le domaine des droits humains. En 2009, la Suisse entend poursuivre son engagement sur ces fronts. Une extension du programme de promotion civile de la paix dans la région est actuellement à l'étude. La stratégie commune 2009 à 2013 en préparation renforcera la coordination avec les activités locales de la DDC (voir aussi le ch. 3.2.6.4).

Afrique de l'Ouest et centrale

En 2007 et en 2008, la Suisse a travaillé à la consolidation d'un programme de promotion civile de la paix en Afrique de l'Ouest et centrale, deux régions clés sur le continent africain. Elle a mis au point un concept d'engagement à moyen terme axé principalement sur le Mali, le Niger et le Tchad. L'Afrique de l'Ouest représente un espace de contact entre le monde africain, arabe et européen. Les phénomènes qui se développent dans cette zone sahélo-saharienne, tels que l'émigration, l'enracinement de groupes terroristes et les prises d'otages, ont un impact majeur sur la stabilité de la région et comportent également des enjeux auxquels l'Europe est directement confrontée. Pour sa part, l'Afrique centrale est déchirée par des conflits – notamment ceux du Tchad et de République centrafricaine, liés au conflit du Darfour – qui menacent l'équilibre de la région tout entière. En 2008, la Suisse a notamment contribué au lancement d'un processus de dialogue politique portant sur le conflit dans le nord du Mali et sur les conflits intercommunautaires, dialogue qu'elle continuera d'accompagner ces prochaines années. En outre, la Suisse a poursuivi sa collaboration avec l'Ecole de maintien de la paix de Bamako, en organisant pour la première fois un cours sur la consolidation de la paix destiné aux experts qui seront envoyés dans le cadre des futures missions de soutien de la paix de l'Union africaine. Ces prochaines années, elle entend également contribuer au renforcement des capacités des acteurs africains engagés dans divers processus de paix dans la région, en menant des activités de formation et de sensibilisation avec des partenaires africains tels que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, l'Institut des relations internationales du Cameroun et le Centre des Nations Unies pour la démocratie et les Droits de l'homme en Afrique centrale (voir aussi le ch. 3.2.6.6).

Népal

Dans le cadre de son programme de promotion civile de la paix et de la stratégie suisse pour le Népal, la Suisse a soutenu en 2008 l'achèvement de la longue phase de transition du processus de paix faisant suite à la signature de l'accord de paix en 2006. Des membres de l'assemblée constituante et des experts népalais se sont rendus en Suisse au mois d'octobre 2008, ce qui leur a permis de se familiariser avec le fédéralisme. Comme dans la plupart des cas similaires, la mise en œuvre de l'accord de paix s'est révélée plus difficile que prévu. Une crise de confiance a éclaté en 2009, et nos conseils informels ont été très sollicités. En 2009, notre pays a continué à soutenir une discussion constructive sur la nouvelle constitution et sur la réforme du secteur de la sécurité. Elle continuera également à mettre à disposition de l'expertise pour faire face aux conflits durant cette phase délicate. Elle s'engagera aussi dans le domaine du traitement du passé et poursuivra son engagement en

faveur du respect des droits humains. En 2008, elle avait fourni un important soutien à la mission sur le terrain du Haut Commissariat de l'ONU aux droits de l'homme.

Colombie

Au cours du premier semestre 2008, la Suisse a accompagné le processus de recherche d'un dialogue humanitaire avec les FARC en collaboration avec la France et l'Espagne. En juillet, le gouvernement colombien a toutefois décidé de renoncer à la facilitation internationale et de privilégier la recherche de contacts directs avec la guérilla. La Suisse a également contribué en 2008 à l'intégration des normes internationales en matière de traitement du passé dans les activités des organes nationaux chargés de rétablir les droits à la vérité, à la justice et à la réparation intégrale pour les victimes de violations des droits humains. Un premier rapport du groupe de travail sur la mémoire historique a été publié et ses recommandations ont eu un effet direct sur la lutte contre l'impunité. L'année dernière, la Suisse a aussi poursuivi le travail de renforcement des initiatives de la société civile pour la paix, notamment à travers le «Programme suisse pour la promotion de la paix en Colombie».

Thèmes prioritaires

Les programmes de promotion civile de la paix porteront également à l'avenir sur des thèmes propres à assurer la durabilité des processus de paix et jugés prioritaires pour la Suisse, tels que la médiation, le renforcement de l'Etat de droit, le partage du pouvoir, le fédéralisme, l'appui aux processus électoraux, le déminage humanitaire, la promotion des droits humains, les enjeux justice et paix et le traitement du passé. Il s'agit de domaines dans lesquels la Suisse peut apporter une importante plus-value par rapport aux efforts entrepris par d'autres Etats ou organisations internationales.

Dans le cadre des processus de traitement du passé, la Suisse soutient par exemple les pays concernés dans la réalisation de leurs obligations en terme de lutte contre l'impunité, établissement des faits, justice, réparation et garanties de non répétition en soutenant les commissions de vérité, la protection des archives, le retour de personnes déplacées, la recherche des personnes disparues ou encore les réparations accordés aux victimes. En 2008, elle s'est notamment engagée dans la protection des archives au Guatemala et dans le traitement de la question des disparus dans les Balkans. La Suisse fait également partie du groupe d'amis de la Déclaration de Nuremberg sur la paix et la justice: cette déclaration énonce une série de principes et de recommandations pouvant être mis en œuvre dans le travail d'instauration de la paix et de la justice dans des situations de post-conflit. La Suisse s'engage aussi dans la prévention des génocides. En 2008, elle a organisé à Buenos Aires, en collaboration avec le gouvernement argentin, le premier forum régional sur ce thème. Deux autres forums régionaux auront lieu en 2009 et 2010 en Afrique et en Asie.

Le Pool d'experts

En 2008, 188 membres du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix ont été envoyés dans 36 pays, dans le cadre de missions bilatérales ou multilatérales. Neuf conseillers pour la paix et trois conseillers pour les droits humains ont apporté leur concours à des programmes bilatéraux. En moyenne, environ 80 experts suisses (dont 43 % de femmes) étaient présents simultanément dans différentes zones de crise. Le pool a mis un accent spécial sur le Kosovo. Ainsi, plusieurs experts ont occupé des positions importantes au sein de la présence internationale: un Suisse a occupé le poste de chef de la Mission de l'OSCE au Kosovo, et un autre dirige

encore la division des affaires communautaires du Bureau civil international. Comme en 2007, un expert du pool a assisté en 2008 le bureau du premier ministre kosovar sur les questions des droits des communautés. D'autres experts ont été affectés à la mission EULEX. En 2008, le pool a envoyé sur le terrain quinze policiers civils et six gardes-frontière et douaniers. A l'avenir, un défi majeur sera de trouver des solutions pour remédier à la pénurie de candidats aux postes d'experts policiers. Ces prochaines années, le pool continuera également à participer à l'observation d'élections. Les observations sont toujours réalisées dans le cadre de missions internationales en partenariat avec l'OSCE, l'UE ou l'OAS. En 2008, 78 experts suisses ont participé à l'observation d'élections présidentielles, parlementaires ou communales dans une douzaine d'Etats parmi lesquels la Géorgie, l'Ukraine, la Serbie, la Macédoine, le Népal, l'Angola et le Rwanda.

La définition de politiques internationales

La Suisse tient à apporter sa contribution à la définition de politiques de paix globales et au renforcement du système international de règlement des conflits et d'application du droit. En 2008, comme les années précédentes, elle a travaillé activement au développement d'initiatives diplomatiques dans les enceintes multilatérales afin de promouvoir la paix, le respect des droits humains et du droit humanitaire et le dialogue sur les migrations.

La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement

Après les succès obtenus ces dernières années dans la lutte contre les armes légères et de petit calibre (voir aussi le ch. 3.3.5), la Suisse concentrera désormais ses activités sur le suivi de la «Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement». Cette déclaration vise à sensibiliser les gouvernements sur le lien entre violence armée et développement.⁴⁹ Diverses études montrent que les pays en proie à la violence armée présentent un indice de développement faible et que les pays au développement fragile sont enclins à souffrir de ce même fléau. Lancée en 2006 par la Suisse et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Déclaration de Genève bénéficie d'un ancrage solide sur la scène internationale. En septembre 2008, une conférence ministérielle d'examen a réuni à Genève 85 pays signataires⁵⁰. L'importance de cette initiative diplomatique a été reconnue par l'Assemblée générale de l'ONU: dans une résolution adoptée par consensus en novembre 2008, l'Assemblée générale demande au Secrétaire général de lui soumettre un rapport sur la problématique de la violence armée et du développement pour 2009. Ces prochaines années, les activités continueront à se déployer autour de trois axes: faire reconnaître la problématique par le plus grand nombre d'Etats possible, mettre en œuvre des projets concrets dans les pays les plus concernés par la violence armée et quantifier les coûts provoqués par la violence armée à l'échelle globale⁵¹. L'objectif est d'aboutir à une réduction quantifiable de la violence armée dans le monde à l'horizon 2015.

⁴⁹ www.genevadeclaration.org

⁵⁰ En mars 2009, le nombre de signataires était de 106.

⁵¹ Un premier rapport a été publié l'année dernière: Small Arms Survey, «The Global Burden of Armed Violence», Genève, 2008.

Prévention des conflits: jeter des ponts entre les civilisations

En 2009, la Suisse a poursuivi son engagement au sein de l'Alliance des Civilisations initiée par l'Espagne en 2004 après les attentats de Madrid (voir aussi le ch. 3.4.1.2.3). La Suisse y promeut une stratégie d'action visant à jeter des ponts entre les civilisations. L'expérience acquise par la Suisse dans la prévention et la transformation de conflits où religions et politique s'entremêlent montre en effet que le dialogue et les échanges sur les valeurs – bien qu'ils soient de première importance – ne suffisent pas à instaurer la confiance et rendre la cohabitation possible. Aussi la Suisse continuera-t-elle à faciliter des «dialogues par l'action» au Moyen-Orient, en Asie centrale et en Asie du Sud. Ces dialogues permettent de favoriser la collaboration entre des acteurs politiques dont les systèmes de valeurs diffèrent et qui, ensemble, cherchent à apporter une réponse concrète à un facteur de tension ou de conflit. Ainsi, au Tadjikistan, des représentants de l'élite religieuse et séculière ont développé, avec le soutien de la Suisse, un plan d'études introduisant dans les écoles coraniques des éléments d'éducation séculière et d'instruction civique. La Suisse facilite également l'identification d'activités susceptibles d'être développées conjointement par une organisation caritative protestante en Suisse et une organisation caritative musulmane en Egypte. Les différentes étapes de cette coopération sont répertoriées et analysées de sorte à pouvoir être partagées et multipliées sur le plan international.

Les partenaires de la Suisse: un effet multiplicateur

La promotion de la sécurité humaine étant une tâche collective, la Suisse continuera ces prochaines années à travailler avec différents partenaires tels que des pays partageant ses vues, l'ONU et d'autres organisations internationales ou régionales, des entités non gouvernementales et des institutions académiques. Au fil des ans, la collaboration avec des partenaires externes s'est révélée être un soutien fondamental: grâce à leur expertise, leur champ d'influence ou leur présence sur le terrain, les partenaires externes ont un effet multiplicateur qui permet de renforcer les efforts de la Suisse et de compléter ses propres capacités.

3.3.7 Sécurité humaine et renforcement du droit international

3.3.7.1 Politique des droits humains

Nouveaux défis

Plus de 60 ans après l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme le 10 décembre 1948, la concrétisation de ces droits dans le monde forme un *tableau contrasté*. La protection internationale des droits humains continue d'enregistrer des avancées réjouissantes. Les gouvernements sont toujours plus nombreux à prendre des engagements juridiquement contraignants en adhérant aux principales conventions internationales et aux nouveaux instruments qui sont venus les compléter, par exemple dans le domaine des disparitions forcées. La communauté internationale dispose de juridictions compétentes – telle la Cour pénale internationale – pour sanctionner les auteurs des violations les plus graves et de mécanismes politiques pour promouvoir le respect des droits humains. Le plus récent d'entre eux est le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et son Examen périodique universel (*Uni-*

versal Periodic Review, UPR) devant lequel chaque Etat expose son bilan. Les défis à relever restent toutefois considérables. Sur le terrain, plus de 70 Etats maintiennent la peine de mort. Un nombre similaire de pays pratiquent encore la torture et infligent d'autres traitements cruels et dégradants. Des dizaines de milliers de personnes sont détenues arbitrairement ou continuent de «disparaître» sans laisser de traces. Deux tiers de la population mondiale vit dans la pauvreté: des millions de personnes ne peuvent toujours pas faire valoir leur droit à la nourriture, à l'eau, aux soins de santé, à la formation et encore moins à la participation à la vie politique et à l'égalité des chances.

Durant la dernière décennie, *le respect des droits humains a même été affaibli sur plusieurs fronts*. Des Etats ont pris prétexte de la lutte contre le terrorisme décrétée aux Etats-Unis, puis dans d'autres pays, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 pour durcir leur système de répression ou réduire au silence les groupes d'opposition. Par ailleurs, la crédibilité du monde occidental en matière de promotion et de protection des droits humains a été mise à mal par les excès de la lutte contre le terrorisme. D'autres phénomènes ont également modifié la donne pour les acteurs de la politique des droits humains. La cruauté de conflits internes pour les populations civiles, l'ampleur croissante de la migration, l'accroissement du fossé entre riches et pauvres, le déficit démocratique et les défaillances de l'Etat de droit, le rôle joué par les sociétés transnationales, le changement climatique ou encore la crise alimentaire constituent des défis que la politique extérieure des droits humains se doit de prendre en compte.

Dans ce contexte, la plupart des *priorités traditionnelles de la politique extérieure* suisse dans le domaine de droits humains conservent toute leur actualité, à l'image de la promotion ciblée des droits fondamentaux, de la protection des groupes particulièrement vulnérables ou de la consolidation des instruments existants, et en particulier du Conseil des droits de l'homme. Si l'année 2007 a été caractérisée au niveau institutionnel par la consolidation du Conseil des droits de l'homme, qui a pu définir son règlement intérieur et établir ses instruments de travail, l'année 2008 été celle de la consolidation et de la mise en œuvre de ces instruments, notamment de l'Examen périodique universel (voir ch. 3.4.1).

Par ailleurs, la Suisse doit également être prête à affronter les *nouveaux défis* posés par une réalité en constante transformation. Elle s'efforcera ainsi de promouvoir des instruments novateurs, comme elle l'a fait fin 2008 – à l'occasion du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme – en participant au lancement d'un agenda proposant des priorités au niveau global pour les dix années à venir. La Confédération poursuivra son engagement en faveur des droits humains dans ses relations bilatérales. Elle reste toutefois convaincue que la maîtrise des défis actuels passe par la conclusion de partenariats avec d'autres Etats, des organisations internationales et des acteurs non gouvernementaux. Dans le contexte actuel de polarisation – entre Est et Ouest, pays industrialisés et pays en développement, Etats occidentaux et Etats de culture islamique – nettement perceptible dans les instances internationales, la Suisse s'attachera à promouvoir le respect du droit international des droits humains par le dialogue. Elle demeure en effet convaincue que la meilleure manière de faire avancer la cause des droits humains est de favoriser le rapprochement entre des positions différentes.

Rapports nationaux devant les comités de l'ONU

Le *Comité de l'ONU pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* a examiné les 8 et 11 août 2008 le rapport courant (combinant les rapports 4, 5 et 6) de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Une délégation conduite par le DFAE et composée de représentants de l'Administration fédérale et des autorités cantonales a présenté le rapport à Genève et répondu aux questions des membres du comité. Ce dernier a publié le 15 août 2008 ses observations finales sur la Suisse.

Le comité se déclare satisfait de la qualité des rapports de la Suisse et du dialogue franc et constructif mené avec sa délégation. Il reconnaît que la Suisse a consacré depuis son dernier rapport de nombreux efforts à la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale, par exemple en reconnaissant en juin 2003 la procédure de communication individuelle visée à l'art. 14 de la convention, en créant le fonds de financement des projets contre le racisme et pour les droits humains, et par les activités de sensibilisation et de prévention menées par le Service de lutte contre le racisme. Il porte aussi un jugement favorable sur la pratique du Tribunal fédéral en ce qui concerne la discrimination raciale (art. 261^{bis} du code pénal), et l'instauration de normes applicables à la formation initiale et continue des forces de police en matière de droits humains.

Le *Comité de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* examinera lors sa 44^e session (du 20 juillet au 7 août 2009) le rapport courant (le troisième) de la Suisse relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Une délégation formée de représentants de l'Administration fédérale et des autorités cantonales présentera ce rapport à New York et répondra aux questions des membres du comité. Le rapport a été approuvé par le Conseil fédéral le 2 avril 2008; il décrit toute une série d'actions entreprises par la Confédération, les cantons et les communes ces dernières années. Parmi elles figurent l'introduction de l'assurance maternité, le renforcement de la lutte contre la violence domestique, l'encouragement de la création de capacités supplémentaires de garde extrafamiliale des enfants et la ratification du protocole facultatif à la convention, qui ouvre la possibilité de soumettre au comité des communications sur des cas concrets de discrimination à l'égard des femmes.

Les deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (Pacte I) ont été approuvés le 10 avril 2008 par le Conseil fédéral. Ils brossent un tableau complet de l'application des dispositions du pacte en Suisse. Ces rapports ont été transmis au Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, qui les devrait les examiner en novembre 2010.

Agenda pour les droits humains

L'année 2008 a été aussi marquée par les célébrations du 60^e anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. De manière générale, cette déclaration et son universalité n'ont pas été remises en cause. Si des thèses relativistes – voire des thèses contestant la portée de la déclaration – ont fait surface çà et là, aucun Etat ne considère ce texte de référence comme désuet ou incomplet. Il s'agit

d'un succès indéniable et prometteur pour l'avenir des discussions visant à la réalisation la plus complète des idéaux qui y sont contenus.

La Suisse a quant à elle lancé une initiative en faveur de l'élaboration d'un *Agenda pour les droits humains* visant à définir, pour les dix prochaines années, un cadre de référence pour une promotion et une protection plus efficaces de ces droits⁵². L'agenda, élaboré par un groupe d'experts éminents, qui a oeuvré de manière totalement indépendante, avec le soutien de l'Académie de droit international humanitaire et de droits de l'homme de Genève, offre quelques pistes de réflexion sur des thèmes tels que le partage des responsabilités, l'éradication de la pauvreté par l'instauration d'une obligation «de solidarité», l'administration et l'accès à la justice, le changement climatique et la création d'une Cour internationale des droits de l'homme. En 2009 et dans les années qui suivront, l'Agenda pour les droits humains demandera à être approfondi. Le suivi sera assuré par des alliances avec des pays partenaires et avec des institutions académiques.

Poursuite des consultations et des dialogues bilatéraux

Ces dernières années, les consultations et les dialogues bilatéraux en matière de droits humains avec le Vietnam, la Chine, l'Iran, Cuba et la Russie se sont poursuivis, à des rythmes et avec des résultats différents. L'instrument du dialogue demeure plus pertinent que jamais. La plupart de ces dialogues sont encore relativement récents. Si celui avec la Chine – et plus encore avec l'Iran – sont caractérisés par une certaine irrégularité dans le calendrier, le dialogue avec le Vietnam et le nouveau dialogue avec Cuba sont prometteurs. En outre, la Suisse a décidé en 2009 d'instaurer d'un dialogue sur les droits humains avec le Tadjikistan. Le caractère confidentiel des entretiens permet à la Suisse d'établir une relation de confiance avec ses partenaires. Celle-ci est indispensable lorsqu'il s'agit de traiter un sujet aussi sensible que la manière dont un Etat applique les droits humains au niveau national, notamment dans le domaine du droit pénal (exécution des peines, procédure pénale) ou des droits des minorités. Elle permet d'approfondir et d'élargir les thématiques proposées et de poursuivre le dialogue de manière effective. Les dialogues sont complétés par des projets concrets, par exemple dans le domaine de la gestion des prisons ou encore des droits de la femme.

3.3.7.2 Politique humanitaire et migration

Des besoins accrus de protection

La protection des personnes vulnérables et exposées aux risques de guerre, de violence ou de catastrophe naturelle reste un problème de grande actualité. Aujourd'hui, *environ 200 millions de migrants sont sur les routes* – ce qui correspond à 3 % de la population mondiale. Parmi eux, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés comptait, à la fin de l'année 2007, *67 millions de déplacés forcés, dont 16 millions de réfugiés*. Des pratiques particulièrement inhumaines comme la traite des êtres humains – dont les victimes sont souvent des femmes et des enfants – s'intensifient. De plus, les mouvements de population sont devenus très complexes. Ainsi, des personnes fuyant la violence armée se mêlent à des groupes essayant d'échapper à la pauvreté et à la faim. La pression migratoire s'accroît non seulement

⁵² www.udhr60.ch

sur les pays industrialisés, mais aussi sur les pays en développement, sans que ces derniers aient la capacité et les moyens d'y faire face.

Les *conflits*, l'une des causes traditionnelles de déplacement forcé, sont devenus eux aussi *plus complexes*. Aux guerres classiques entre armées régulières – en diminution au cours de la dernière décennie – se superpose une multiplicité de conflits armés intra-étatiques, au cours desquels s'affrontent des armées régulières et des groupes armés non étatiques et parfois même des entreprises privées mandatées. La distinction entre civils et combattants devient souvent difficile à établir, ce qui rend particulièrement vulnérables les populations civiles. Le recours à des pratiques contraires au droit international telles que les attaques délibérées contre la population civile ou le non-respect du principe de proportionnalité font partie des stratégies utilisées par les Parties en conflit. Dans ce contexte, deux défis majeurs se posent: amener les Etats et les groupes armés non étatiques à respecter le cadre normatif existant et fournir, sur le terrain, des réponses opérationnelles adaptées aux besoins des civils.

En dépit des besoins croissants de protection, les populations des pays industrialisés semblent avant tout percevoir le phénomène migratoire comme une menace et ont tendance à réagir par un réflexe de rejet. Le droit de l'asile subit des pressions constantes et les aspects positifs de toute migration sont occultés. La récession économique et la peur du chômage renforcent cette attitude. Dans ce contexte, le défi de la Suisse sera non seulement de s'attaquer aux racines des déplacements forcés en proposant des solutions respectueuses de la dignité humaine, innovantes et durables, mais aussi de changer la perception du phénomène migratoire et de le considérer également comme une chance afin de pouvoir pleinement profiter de son potentiel pour l'évolution socio-économique de notre pays. Il importera dès lors de renforcer l'aide sur place et les partenariats avec les pays d'origine et de transit.

Politique humanitaire: mise en œuvre de la stratégie du DFAE

Dans le domaine de la politique humanitaire, l'année 2008 a été caractérisée par un effort visant à renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action de la Suisse envers les populations civiles. A cet effet, une *Stratégie du DFAE pour la protection des civils dans les conflits armés* (2009 à 2012) a été élaborée. Cette stratégie permettra au DFAE d'adopter une vision et un langage communs, d'établir des domaines d'action prioritaires et d'accroître enfin sa cohérence interne et les synergies de son action. Ainsi, le DFAE renforcera l'efficacité de son action multilatérale et bilatérale, consolidera son positionnement international sur la question et influencera davantage le débat en la matière.

En 2009 et pour les quatre ans à venir, le DFAE s'attellera à la mise en œuvre des principales lignes de force de cette stratégie, en se concentrant sur *trois sujets principaux*: la clarification, le renforcement et le respect du cadre normatif conférant une protection aux civils dans les conflits armés (notamment par le biais de séminaires d'experts sur les défis actuels du droit international humanitaire et du renforcement des mécanismes de surveillance et de mise en œuvre de ce cadre); l'amélioration de la réponse opérationnelle en faveur de la protection des civils dans les conflits armés (notamment les questions de protection des catégories de civils les plus vulnérables, d'accès humanitaire et de sécurité des acteurs opérationnels); et enfin, le renforcement de ses compétences en matière de protection des civils.

L'année 2009 sera également marquée par l'aboutissement du Manuel du droit applicable à la guerre aérienne et à la guerre des missiles (*Air and Missile Warfare Manual*) visant à renforcer la connaissance et le respect du droit international en vigueur. A travers des consultations étatiques bilatérales et régionales et en étroite collaboration avec le CICR, un groupe d'experts renommés a été chargé d'élaborer un manuel et un commentaire reflétant le droit coutumier applicable à la guerre aérienne et à la guerre des missiles. Le manuel et son commentaire s'adressent aux forces armées étatiques, aux décideurs politiques, aux praticiens et aux universitaires. Ce projet, issu du processus Alabama, s'achèvera en 2009 par la présentation des textes finaux et le lancement des activités de diffusion et de formation.

Dans le domaine des personnes déplacées internes (PDI) – l'une des catégories de la population civile les plus vulnérables correspondant au deuxième sujet principal de la stratégie du DFAE – la Suisse a continué à apporter son soutien au Représentant du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées internes, le professeur Walter Kälin, dans son dialogue avec les gouvernements et les organisations internationales ou régionales pour que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays soient appliqués. La recherche de solutions durables au déplacement a bénéficié d'un effort supplémentaire du DFAE dans le domaine foncier, en particulier par l'établissement d'un manuel de référence en la matière et le développement de projets dans des contextes spécifiques tels que la Colombie et la République Démocratique du Congo. La Suisse fournit une assistance humanitaire aux PDI par la voie bilatérale ou multilatérale. Elle soutient également les acteurs internationaux de protection des PDI tels que le CICR, le HCR et l'UNICEF ainsi que les activités de plaidoyer en faveur des victimes.

Les personnes déplacées en raison des conflits armés, tout comme celles affectées par des catastrophes naturelles ou contraintes de se déplacer en raison des effets du changement climatique, continueront à faire l'objet d'une attention spécifique de la part de la Suisse, que ce soit sur le plan juridique, politique ou opérationnel. Il s'agit, par un échange constant et avec le soutien de nos principaux partenaires, de promouvoir le respect du droit et de chercher des solutions durables pour des millions de personnes contraintes de se déplacer. La coopération avec le Représentant du Secrétaire général des Nations Unies et le partenariat avec le Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne permettront notamment de nouer un dialogue direct avec les autorités nationales, la société civile et les acteurs humanitaires des pays affectés par le phénomène du déplacement. D'autre part, le renforcement de la coopération avec l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) de Genève permettra de systématiser le travail de diffusion des Principes directeurs.

La question de l'accès aux populations civiles constitue une problématique centrale pour l'action humanitaire. La Suisse a organisé une rencontre de haut niveau réunissant des représentants de gouvernements ainsi que des membres d'organisations internationales et non gouvernementales. La rencontre a permis d'identifier des «pistes» qui méritent d'être approfondies (voir aussi le ch. 3.3.7.3). De plus, le DFAE a soutenu une initiative du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH) visant à développer des mécanismes de surveillance et de signalement («*monitoring and reporting*») des contraintes qui pèsent sur l'accès. Il s'agit, entre autres, de faciliter les discussions y relatives au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Le nombre croissant de menaces et d'attaques contre le personnel humanitaire dans les zones en conflit représente un

obstacle de plus en plus complexe au déroulement de l'action humanitaire. Le DFAE continuera en 2009 à soutenir l'initiative sur la gestion de la sécurité (*Security Management Initiative, SMI*), un centre de compétences basé à Genève dont l'objectif est d'apporter des réponses opérationnelles aux défis de la gestion de la sécurité des organisations humanitaires. Dans le cadre de l'Initiative sur les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, la Suisse œuvre à renforcer les systèmes de coordination et de concertation avec les agences humanitaires des Nations Unies.

Migration: promouvoir les opportunités et relever les défis

L'adoption du *concept «partenariat migratoire»* en 2008 a marqué une étape dans la politique de la Suisse en matière de migration, laquelle reflète désormais une perspective globale et s'appuie sur la mise en place de partenariats avec les pays d'origine. Le Comité du groupe de travail interdépartemental sur la migration a commencé à prendre des mesures opérationnelles. Des mémorandums d'entente posant les bases d'un partenariat migratoire ont été signés avec la Bosnie et Herzégovine (le 13 avril 2009) et avec la Serbie (le 30 juin 2009). Un texte similaire a été paraphé avec le Kosovo en juin 2009 – la signature est prévue pour cet automne – et des contacts préliminaires ont été pris avec le Nigeria.

Le comité a adopté à la fin de l'année 2007 un *concept pour la contribution au renforcement de la protection des réfugiés dans leur région d'origine (Protection in the Region)*, répondant ainsi à la volonté du Parlement et du Conseil fédéral d'intensifier l'aide fournie sur place aux réfugiés en cas de besoin. L'engagement suisse dans ce domaine doit permettre aux réfugiés de trouver rapidement une protection efficace dans leur région d'origine, et aux pays d'accueil dans ces régions d'assumer leurs engagements internationaux en matière de protection des réfugiés. Une amélioration de la protection des réfugiés dans les premiers pays d'asile peut contribuer à moyen terme à réduire les mouvements irréguliers vers l'Europe. En 2009, la Suisse ciblera son engagement sur le Yémen pour la migration en provenance de la Corne de l'Afrique et de l'Erythrée. Un programme sera mis en œuvre par différents offices, dont la Direction politique, la DDC et l'Office fédéral des migrations (ODM), en collaboration avec le gouvernement yéménite et certaines organisations internationales. Le programme au Yémen sera renforcé par les projets existants de prévention de la migration irrégulière de l'ODM et de l'aide humanitaire dans la région de la Corne de l'Afrique. La possibilité d'élaborer un programme en Syrie en faveur des réfugiés en provenance d'Irak sera examinée en 2009.

Ces prochaines années, la Suisse poursuivra également son action dans certains *forums régionaux et internationaux du dialogue sur les migrations*. Les temps forts seront en 2009 le troisième Forum mondial sur la migration et le développement à Athènes et le suivi de la deuxième conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement qui a eu lieu à Paris en novembre 2008. Dans le cadre de l'ONU, un dialogue informel est prévu en 2011. Celui-ci sera suivi en 2013 par un deuxième dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement. La décision d'initier un deuxième dialogue migratoire de haut niveau au sein de l'ONU représente un grand pas vers la formulation d'un programme d'action politique commun sur les nombreux défis et opportunités que suscite le phénomène migratoire.

Le *nouveau programme global de la DDC sur la migration* favorise l'intégration d'aspects de la migration dans la coopération au développement avec des pays prioritaires de la DDC ou des pays figurant sur la liste de la stratégie par pays du

comité. L'approche conjointe de la migration et du développement permet à la Suisse d'atteindre plus efficacement ses objectifs en matière de migration et de développement.

La Suisse va en outre devoir aborder la question de l'impact du changement climatique sur la migration afin d'élaborer une position solide sur les défis qu'elle suscite et prendre ainsi une part active au dialogue international (voir aussi le ch. 3.3.2).

Le Conseil fédéral a nommé un *nouvel ambassadeur extraordinaire pour la collaboration internationale en matière de migrations*. Il aura pour tâche, à un niveau interdépartemental, de faire avancer la collaboration internationale en matière de migrations et de renforcer ainsi l'approche gouvernementale intégrée des migrations mise en œuvre avec succès depuis quelques années. La nomination d'un ambassadeur extraordinaire doit permettre d'intensifier et d'optimiser les efforts concrets de collaboration internationale de notre pays sur les questions de migrations. La Suisse sera ainsi en mesure de renforcer son profil à l'échelon international et de défendre plus efficacement ses intérêts en la matière.

Traite des êtres humains: prévention, protection et renforcement des capacités locales

Ces dernières années, la Suisse a intensifié son engagement dans la lutte contre la traite des êtres humains afin d'améliorer la prévention, la protection des victimes et le renforcement de la capacité de lutte des autorités étrangères (notamment en Moldavie, en Ukraine, au sein de la Fédération de Russie, au Nigéria et sur le pourtour de la mer Noire). Des efforts ont été entrepris pour tisser des liens entre des experts suisses et des partenaires étrangers. Une délégation s'est ainsi rendue en Roumanie pour améliorer les échanges d'informations sur la détection de la traite des êtres humains ainsi que sur les enquêtes, l'action de la justice et la protection des victimes.

La Suisse maintiendra à l'avenir sa contribution visible et tangible dans ce domaine. A cette fin, il est indispensable qu'elle s'investisse dans la définition et l'actualisation de normes internationales. Elle étudie actuellement l'opportunité d'une contribution multilatérale au renforcement des recommandations. Elle continuera à s'impliquer également sur le terrain, notamment dans un projet du sud-ouest de la Roumanie en faveur d'enfants roms exposés à l'exploitation et à la traite des êtres humains. Enfin, soucieuse d'améliorer la coopération internationale et de renforcer les liens entre les organismes étrangers et les acteurs suisses, la Confédération se propose d'envoyer une deuxième délégation dans un pays jugé prioritaire par ces derniers.

3.3.7.3 Renforcement du droit international humanitaire

La Suisse s'attache traditionnellement à promouvoir et à développer le droit international. C'est une des constantes de sa politique extérieure. Elle y trouve un intérêt particulier, ne pouvant user de son poids politique ou militaire. Elle accorde dans ce contexte une place de premier plan aux droits humains et au droit international humanitaire.

Les Etats, les scientifiques et les organisations comme le CICR s'accordent à reconnaître que les *problèmes* se posent moins au niveau des normes existantes qu'à *celui du respect et de l'application, voire de l'interprétation, de certaines règles dans*

telle ou telle situation. Ce qui ne veut pas dire que le droit international humanitaire ne puisse être ponctuellement étouffé dans certains domaines, comme l'utilisation d'armes spécifiques. Les deux exemples qui suivent montreront comment la Suisse s'emploie à clarifier certaines règles et à promouvoir le droit international humanitaire et la justice pénale internationale.

Accès humanitaire dans les conflits armés

L'un des premiers soucis du droit et de la politique humanitaires est de garantir l'accès aux victimes et de les assister. Or il arrive fréquemment que l'une ou plusieurs des parties au conflit entravent ou interdisent l'accès à ces populations, ou qu'il soit impossible d'assurer la sécurité des acteurs humanitaires. C'est ce qui est apparu une fois encore très clairement dans la bande de Gaza à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009. La Suisse a exhorté toutes les parties au conflit à permettre un accès humanitaire rapide et sans entraves et à protéger le personnel sanitaire, les hôpitaux et les autres unités médicales. Elle s'est engagée auprès des autorités israéliennes afin de rendre possible dans les meilleurs délais l'accès d'une équipe médicale d'urgence du CICR dans la bande de Gaza. L'aide humanitaire de la Confédération a libéré des moyens financiers supplémentaires destinés à l'UNWRA et au CICR, en plus des trois millions de francs déjà prévus. Finalement, la Suisse a effectué une intervention humanitaire avec une délégation composée d'experts en médecine, eau potable et logistique.

Souvent, on ne sait pas très bien avec qui négocier l'accès, ni sur quelle base. Afin de clarifier de telles questions, le DFAE a organisé les 30 juin et 1^{er} juillet 2008 à *Montreux* une rencontre dédiée à la question de l'accès humanitaire en situation de conflit armé. L'objectif était d'identifier les principales difficultés d'accès et de réfléchir aux moyens de les surmonter, que cela soit aux niveaux légal, politique ou opérationnel. Cette rencontre a réuni une cinquantaine de participants (experts gouvernementaux et militaires, représentants du milieu académique et humanitaire, membres d'organisations internationales) qui se sont déclarés convaincus de l'importance actuelle fondamentale de la thématique.

Les discussions se sont limitées aux situations de conflit armé de manière générale, sans se concentrer sur un contexte spécifique. La première partie de la rencontre d'experts s'est concentrée sur le cadre juridique applicable à l'accès humanitaire en situation de conflit armé alors que la deuxième partie de la rencontre avait pour but d'examiner les problèmes pratiques rencontrés sur le terrain. Trois groupes de travail se sont concentrés, respectivement, sur les aspects suivants:

- Etendues des contraintes à l'accès;
- Coordination entre les organisations internationales, les ONG et les acteurs militaires sur le terrain;
- Négociation de l'accès: acteurs humanitaires, étatiques et non étatiques.

La rencontre d'experts a permis de tirer plusieurs *conclusions* intéressantes. Tout d'abord, les discussions ont démontré qu'il existe des besoins accrus tant au niveau de l'analyse que de l'établissement de bonnes pratiques liées à l'accès humanitaire en situation de conflit armé. Un deuxième point de réflexion a été celui de la distinction entre les opérations humanitaires et militaires, distinction centrale afin d'éviter des problèmes pouvant affecter l'action du personnel humanitaire sur le terrain. Sur le plan opérationnel, et en particulier au sein des Nations Unies, OCHA, à travers son action de coordination, est susceptible de jouer un rôle plus important dans la

résolution des problèmes liés à l'accès humanitaire. Plusieurs participants ont rappelé la nécessité de renforcer les capacités et les compétences des acteurs humanitaires en matière de négociations de l'accès. Au niveau juridique enfin, on a pu relever un manque de clarté concernant notamment les critères utilisés pour le refus ou la limitation de l'accès pour les acteurs humanitaires.

Suite à cette rencontre utile et riche en enseignements et à ses conclusions, des recommandations ont été formulées pour pouvoir mener un suivi sur cette problématique. La Suisse souhaite ainsi poursuivre les travaux en la matière et envisage notamment les démarches suivantes:

- La compilation d'études de cas, en collaboration avec les acteurs concernés des domaines politiques, opérationnels et juridiques afin de confronter et d'analyser les approches préconisées par ces différents acteurs et mettre en évidence les problèmes concrets qui limitent l'accès humanitaire.
- Sur la base de ces cas d'études, la rédaction d'un manuel de bonnes pratiques pour tous les acteurs concernés sur le terrain (étatiques, non étatiques, humanitaires, militaires, etc.) et d'un catalogue de mesures de mise en œuvre.
- Dans le cadre de l'élaboration du manuel susmentionné, une réunion d'experts qui traiterait plus spécifiquement des questions juridiques et du cadre normatif existant pourrait être organisée.

Entreprises militaires et de sécurité privées

Depuis quelque temps, il est de plus en plus souvent fait appel à des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) dans les conflits. Leur présence n'est pas un phénomène nouveau, mais la nature et le nombre de leurs activités ont changé depuis le début des années 90. Il y en aurait par exemple plus de 300 opérant actuellement en Irak; leurs quelque 180 000 agents assureraient des fonctions de plus en plus proches des missions normalement réservées à l'armée, comme l'interrogation des prisonniers ou l'entretien de systèmes d'armement techniquement complexes.

Le recours à ces entreprises dans les conflits armés est controversé. Les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels, qui posent les règles du droit international applicable aux conflits armés, ne leur attribuent aucun rôle notable. Diverges bavures imputables à leurs agents en Irak ont récemment pu donner à penser qu'elles opèrent dans un vide juridique, et surtout que leurs agents n'ont de comptes à rendre à personne sur leurs actions.

Depuis 2005, le DFAE – par le canal de sa Direction du droit international public – s'efforce d'obtenir que les entreprises militaires et de sécurité privées respectent mieux le droit international humanitaire et les droits humains dans les zones de conflit. Il a lancé avec le CICR une *initiative intergouvernementale* sur ce point. Après d'intenses efforts et des consultations préalables qui se sont étendues à la société civile et à la branche intéressée, la rencontre finale entre dix-sept Etats parmi les plus directement concernés, dont les Etats-Unis, l'Irak et l'Afghanistan⁵³ a eu

⁵³ Les 17 participants sont l'Afghanistan, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Angola, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Irak, la Pologne, le Royaume-Uni, la Sierra Leone, la Suède, la Suisse et l'Ukraine.

lieu du 15 au 17 septembre 2008; le *Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées*⁵⁴ a été adopté le dernier jour.

Le Document de Montreux clarifie et réaffirme les *obligations qu'impose le droit international aux Etats employant des entreprises militaires et de sécurité privées*. Selon les normes en vigueur, les Etats ne sauraient s'y soustraire en recourant à des entreprises privées: ils doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher les EMSP de violer le droit international humanitaire et les droits humains et mettre en place les dispositifs répressifs requis; ils assument directement la responsabilité des agissements des EMSP qu'ils emploient.

Dans un second temps, le document énumère une série de «*bonnes pratiques*» qui peuvent aider concrètement les Etats à se conformer à leurs obligations: introduction d'une réglementation appropriée et d'un régime d'autorisation renforçant le contrôle et la responsabilisation des EMSP, filtrage des agents et formation au droit international humanitaire et aux droits humains, procédures et règles d'engagement conformes au droit, procédures internes de répression des infractions, par exemple.

Mais surtout, le document montre que les entreprises militaires et de sécurité privées n'opèrent pas dans un vide juridique. Les Etats qui participaient à la réunion de Montreux ont été unanimes sur ce point.

Les autres Etats, les organisations internationales et les EMSP sont maintenant invités à utiliser le Document de Montreux comme texte de référence et à mettre en œuvre les mesures qu'il propose. Soucieux d'*accroître le nombre des Etats signataires*, le DFAE et le CICR s'efforcent de le faire connaître le plus largement possible en le présentant au sein d'organisations internationales comme l'ONU, l'OTAN, l'OSCE, l'OEA, le Conseil de l'Europe et l'UE, et en organisant des séminaires à son sujet en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La Direction politique (Division politique IV) a par ailleurs invité les entreprises et associations concernées à un dialogue international visant à l'adoption d'un code de conduite mondial de la branche.

3.3.7.4 La Cour pénale internationale

Dès le début des négociations en vue de la création d'une juridiction pénale internationale permanente, la Suisse a répondu présent en s'engageant en faveur d'une cour forte, universelle et indépendante. Cet engagement ne s'est pas arrêté avec la création de la Cour pénale internationale (CPI) ou la *ratification par la Suisse du Statut de Rome (RS 0.312.1)*. La Suisse continue sans relâche à promouvoir la justice pénale internationale et en particulier la CPI, qui en est devenue le pilier principal. L'engagement de la Suisse correspond à sa conviction que la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves est un élément essentiel à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

En 2007 et 2008, la Suisse a participé activement aux discussions et aux négociations qui se sont déroulées lors de l'Assemblée annuelle des Etats parties au Statut de Rome. Cette participation va se poursuivre et s'étendre à la Conférence de révi-

⁵⁴ Le document de Montreux a maintenant le statut de document officiel de l'ONU. Il est consultable sous la cote ONU A/63/467-S/2008/636 (6 octobre 2008). Original en langue anglaise.

sion du Statut de Rome, qui se tiendra au cours du premier semestre de l'année 2010. Dans le cadre de cette conférence extraordinaire, la Suisse compte non seulement s'impliquer significativement dans les travaux préparatoires, en particulier en ce qui concerne la définition du crime d'agression, mais aussi s'assurer que durant les négociations la révision du Statut se fonde sur des solutions réalistes.

La Suisse a également montré son soutien continu à la Cour, aussi bien du point de vue financier par sa contribution régulière et par des contributions spontanées, en particulier au Fonds d'affectation spécial en faveur des victimes, que du point de vue de la coopération avec la Cour. Dans ce cadre, la Suisse examinera durant ces deux prochaines années la possibilité de ratifier l'*Accord sur les privilèges et immunités de la CPI* qu'elle a signé en septembre 2002.

La Suisse soutient en outre dans divers pays des projets dont le but est de promouvoir la ratification universelle du Statut de Rome et d'en assurer la mise en œuvre sur le plan national. Enfin, le Conseil fédéral a soumis le 23 avril 2008 au Parlement son *message relatif à la modification de lois fédérales en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI*.⁵⁵

3.3.7.5 La problématique des avoirs des potentats

Depuis la fin des années 1980, la question des avoirs de «potentats» a pris de l'ampleur pour la politique extérieure de la Suisse, suite à plusieurs cas retentissants (Marcos, Abacha, Montesinos). Ces fonds, également appelés avoirs de personnes politiquement exposées, quittent souvent les pays où ils ont été détournés et arrivent sur les places financières internationales, dont la Suisse.

Réagissant à cette évolution, la Suisse a développé un système reposant sur deux piliers: celui de la prévention et celui de l'entraide.

La *prévention* a été renforcée en liaison avec le secteur bancaire. La loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (RS 955.0) en est l'un des principaux instruments; elle fait obligation aux intermédiaires financiers d'identifier les éventuels fonds illégaux et d'en communiquer l'existence au MROS (*Money Laundering Reporting Office of Switzerland*). Le second pilier repose sur la loi du 20 mars 1981 sur l'*entraide pénale internationale* (RS 351.1), qui autorise la collaboration avec d'autres Etats en vue de la saisie et de la restitution des avoirs d'origine illicite. Le phénomène croissant des Etats dits «défaillants» a toutefois montré les limites du système, au travers des cas Duvalier et Mobutu.

Globalement, ce *système* donne de *bons résultats*. Au cours des quinze dernières années, il a permis à la Suisse de restituer près de 1,7 milliard de francs, soit bien davantage que n'importe quelle autre place financière. Malgré ce bilan positif, les possibilités du système sont encore largement méconnues, surtout en dehors des frontières suisses. De plus, les affaires de fonds illicites, et en particulier d'avoirs de personnes politiquement exposées, montrent les établissements financiers suisses sous un jour défavorable.

⁵⁵ FF 2008 3461

La Suisse ne bénéficie que de peu de soutien dans ses efforts visant à démontrer le bon fonctionnement de son système anti-blanchiment et de son dispositif législatif permettant l'octroi facilité de l'entraide judiciaire pour le recouvrement des avoirs. Elle doit donc relever *un véritable défi en matière de communication*: démontrer que si nombre de fonds illicites sont gelés sur la place financière suisse, ce n'est pas parce que la protection du secret bancaire les y attire mais au contraire qu'elle a les outils et la volonté politique nécessaires pour les détecter, les saisir et les geler.

Pionnière dans le *recouvrement des avoirs*, la Suisse poursuit une stratégie à deux niveaux:

a. Engagement international

La Suisse a lancé et soutient plusieurs initiatives visant à promouvoir la lutte contre la criminalité financière coordonnée sur le plan international. Les centres financiers internationaux doivent en effet s'allier pour empêcher la circulation des fonds d'origine criminelle, les geler rapidement et les restituer à leurs propriétaires légitimes:

- Depuis 2001, la Suisse a lancé le *processus de Lausanne*, qui réunit régulièrement des experts du monde entier en vue d'améliorer les pratiques existantes et de développer les contacts entre les intervenants. Ce processus vise également à développer sur le plan technique un rapport de confiance propice à une meilleure résolution des cas d'entraide judiciaire internationale en matière de recouvrement d'avoirs. Le séminaire de «Lausanne IV» s'est déroulé du 25 au 27 mai 2008 et a réuni une soixantaine de représentants gouvernementaux et d'experts internationaux. Ils ont surtout abordé les contraintes juridiques liées au respect du principe de l'Etat de droit dans le recouvrement des avoirs. Il a aussi été question entre eux du défi que posent les Etats défaillants, dont le nombre va croissant.
- La Suisse est l'un des principaux donateurs de l'«*International Center for Asset Recovery*» (ICAR) à Bâle, depuis sa fondation. L'objectif du centre est de soutenir les efforts des pays en développement et en transition pour le rapatriement des capitaux. Il leur fournit une assistance technique, sous forme de formations, visant au renforcement de leurs capacités et à la mise en place des procédures et organismes nécessaires aux demandes d'entraide judiciaire en matière de restitution d'avoirs. Il propose également un large éventail de formations sur la gouvernance et la lutte contre la corruption, en adaptant chaque fois cette offre au contexte local et à ses réalités. Des partenariats ont en outre été établis avec la Banque mondiale et l'UNODC.
- Sur le plan multilatéral, la Suisse est le *principal promoteur d'une clause (art. 57) dans la Convention des Nations Unies contre la corruption* qui oblige les Etats à restituer des fonds illicites aux pays victimes de ce crime. Cette disposition constitue une première au niveau international. La Suisse devrait ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption en 2009 et s'emploie à ce que ce traité et en particulier son art. 57 soient mis en œuvre et appliqués avec efficacité dans le monde, notamment en ce qui concerne le traitement réservé aux avoirs de potentats. La Suisse participe de façon active aux groupes de travail et aux conférences des Etats parties à la Convention.

- La Suisse collabore avec la «*Stolen Assets Recovery Initiative*» (*StAR*) lancée conjointement par la Banque mondiale et l'UNODC en septembre 2007. Les buts de cette initiative sont notamment le développement de la capacité à répondre et déposer des demandes d'assistance juridique internationales; l'adoption et la mise en œuvre de mesures de confiscation efficaces, ainsi que l'amélioration de la transparence et de la responsabilité des systèmes de gestion financière publique.

b. Loi fédérale sur la confiscation et la restitution des avoirs de potentats

En juin 2007, alors que les avoirs Duvalier semblaient devoir être débloqués, le Conseiller national Felix Gutzwiller a déposé un *postulat sur l'entraide judiciaire avec les «Etats défaillants»* (07.3459). Le postulat Gutzwiller, accepté par le Conseil fédéral, demandait de présenter un rapport exposant la procédure à suivre lors de la restitution de fonds séquestrés lorsque l'Etat auquel l'entraide judiciaire a été accordée n'est pas en mesure d'observer dans ses procédures légales les principes élémentaires de l'Etat de droit et les garanties des droits humains.

Le Conseil fédéral est d'avis que des lacunes existent et qu'il est *souhaitable d'élaborer au niveau de la loi* une réglementation spécifique, dans le but de parfaire le dispositif protégeant la réputation de la place financière suisse. Cette réglementation devra prendre le relais de la loi sur l'entraide pénale internationale, lorsque les conditions de l'entraide ne sont plus remplies. Elle permettra en outre de clarifier les conditions de restitution des avoirs confisqués. Il importe en effet à la Suisse que celle-ci se déroule de manière transparente au bénéfice des populations des pays d'origine des avoirs.

3.3.8 Développement équitable et durable

3.3.8.1 Le point de départ: la Déclaration du Millénaire et les Objectifs du Millénaire pour le développement

La mission de base de la coopération suisse au développement est définie dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire⁵⁶: elle soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Avec la *Déclaration du Millénaire* et les Objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté internationale a mis en place en 2000 un *cadre d'action stratégique assorti d'objectifs à l'horizon 2015* que la DDC aide ses pays partenaires à atteindre. La pauvreté a des origines multiples; la crise financière, alimentaire et climatique pèse très lourd sur les sociétés en développement, et pourrait réduire à néant les progrès enregistrés ces dernières années dans la lutte contre la pauvreté. Les conséquences transfrontalières de la mondialisation ont pour effet que des questions relatives au développement juste et durable sont aujourd'hui au cœur de la politique internationale. Adoptée par 189 pays, la Déclaration du Millénaire souligne qu'il est essentiel que la communauté internationale infléchisse la mondialisation dans le bon sens. Les *pays développés et en développement assument la responsabilité commune* et partagée de la réalisation des Objectifs du Millénaire, ce qui exige des pays en développement qu'ils introduisent des réformes économiques

⁵⁶ Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire, RS 974.0.

et politiques, et des membres de l'OCDE qu'ils tiennent compte des revendications des pays en développement dans tous les domaines, et qu'ils accroissent leur aide publique au développement. Des conférences internationales ont ensuite réaffirmé le principe du partenariat mondial – pour la dernière fois en décembre 2008 à Doha. Soucieux de *rendre la coopération au développement plus efficace*, les pays donateurs se sont entendus sur des modalités communes (Déclaration de Paris de 2005, programme d'action d'Accra de 2008) et sont convenus de mieux centrer leur action sur les résultats. Ces objectifs, ces principes, ces modalités et ce centrage sur les résultats fournissent autant d'axes utiles à la Suisse en matière d'aide au développement.

3.3.8.2 Retombées des crises mondiales sur les pays en développement

Retombées de la crise financière

La crise financière internationale aggrave les effets de la crise climatique et de la crise alimentaire.

Les économies émergentes ou en développement ont plutôt bien résisté jusqu'à tout récemment à la crise financière, dont les *effets se font toutefois de plus en plus sentir*: chute des cours sur leurs bourses, flambée des primes de risque sur leurs emprunts, difficulté d'obtention de financements extérieurs, pressions à la baisse sur leurs monnaies, tarissement des liquidités de leurs établissements financiers.

L'assèchement des investissements et des flux de capitaux aura de graves conséquences économiques. Le renchérissement du crédit *freine la croissance*. La baisse des cours du pétrole et des matières premières se traduit par un manque à gagner chez les pays exportateurs d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine; en revanche, les importateurs d'énergie et de matières premières en bénéficient. Le ralentissement de la croissance des pays industrialisés réduira aussi leurs transferts financiers vers les pays pauvres (versements des migrants, par exemple).

Sont particulièrement touchés les pays en développement entretenant d'étroites relations économiques avec les Etats-Unis (Mexique et pays d'Amérique centrale et du Sud), leurs exportations diminuant avec la contraction de la demande américaine. Elle sera sensible également dans les pays d'Europe de l'Est en transformation, en raison de la diminution de leurs exportations vers l'Europe occidentale. On observe de gros écarts en Afrique subsaharienne, selon les débouchés que trouve chaque pays pour ses matières premières. Les *besoins humanitaires* des pays en développement particulièrement frappés par la crise financière vont vraisemblablement augmenter considérablement.

Pour M. Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU, la crise financière pourrait réduire à *néant les progrès réalisés* ces dernières années dans la lutte contre la pauvreté, et reporter dans un lointain avenir la réalisation des Objectifs du Millénaire prévue pour 2015. De nombreux chefs d'Etat et de gouvernement ont fait valoir à l'Assemblée générale de l'ONU, à l'automne 2008, que pour que le développement soit durable à l'échelle de la planète, il faut refondre l'ordre économique mondial.

Au niveau de la *gestion des crises*, le FMI accorde des crédits de redressement de la balance des paiements (voir également ch. 3.4.2). Par ses prêts à l'appui des politiques de développement des pays à moyen revenu, la Banque mondiale vient en aide

à ces pays et participe à la recapitalisation du système bancaire des pays en développement. Les banques de développement régional devront accroître le volume de leurs prêts, ce qui pourrait nécessiter des augmentations de capital. Certaines solutions à moyen et à long terme (comme le «Global Green New Deal» que propose le Programme des Nations unies pour l'environnement) s'attaquent simultanément à la crise financière, climatique et alimentaire, et visent à la modernisation «verte» de l'économie mondiale.

Retombées de la crise alimentaire

Le nombre des personnes souffrant de la faim dans le monde est passé en un an de 848 à 923 millions. La *famine est dramatique* dans 33 pays. Le rapport récemment publié sur l'indice de la faim dans le monde parle de situations alarmantes ou très alarmantes. Malgré les progrès enregistrés dans certaines régions (Asie du Sud et du Sud-Est, Proche-Orient, Afrique du Nord, Amérique latine, Caraïbe), le nombre des personnes souffrant de la faim reste élevé en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne (République démocratique du Congo, Érythrée, Burundi, Zimbabwe, Niger et Sierra Leone). Les prix alimentaires ne devraient pas retomber dans un proche avenir. Et contrairement à la chute des cours du pétrole et des matières premières agricoles, les prix à la consommation des denrées alimentaires sont restés pratiquement stables.

L'ONU estime qu'il faudrait entre *25 et 40 milliards de dollars* pour surmonter la crise alimentaire. Les aides à l'agriculture sont retombées de 18 % de l'aide publique au développement dans les années 80 à un peu moins de 4 % aujourd'hui. Dans les pays en développement, les foyers consacrent près des deux tiers de leur revenu à se nourrir. Une étude Oxfam révèle que la hausse des prix bénéficie surtout aux groupes alimentaires internationaux et à la grande distribution. Une hausse modérée des prix agricoles peut cependant être mise au service du développement et de la lutte contre la pauvreté quand on parvient à améliorer les capacités de production commerciale et le pouvoir d'achat des consommateurs.

Pour surmonter durablement la crise alimentaire, il est indispensable de fonder les stratégies de développement rural et de lutte contre la faim sur le *droit à l'alimentation*. Il faut surtout veiller dans ce cadre à ne pas épuiser les sols et à améliorer leur fertilité. Le maintien de la biodiversité, de même que la lutte contre la désertification ou la protection des forêts, sont en outre particulièrement importants pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. La *conservation et l'utilisation durable de la biodiversité* constitue en effet le pilier essentiel de la gestion des écosystèmes. Or ce sont souvent les populations les plus pauvres qui dépendent étroitement de leurs milieux naturels et de leurs ressources. Ces objectifs doivent être prioritaires pour la recherche agronomique comme la coopération au développement, et les actions correspondantes doivent bénéficier de financements suffisants. La DDC possède une longue expérience du développement rural; en 2007, elle a consacré à des projets et programmes de ce type près de 20 % de ses crédits de coopération bilatérale au développement.

Retombées de la crise climatique

Le lien étroit entre l'action climatique et environnementale d'une part, et le développement de l'autre, est universellement reconnu aujourd'hui. Le changement climatique affecte particulièrement les pays pauvres, détruit les surfaces agricoles, aggrave les problèmes d'eau, déclenche des phénomènes météorologiques extrêmes et des

catastrophes, pénalise les économies et se traduit par des pertes énormes. Le développement mondial durable appelle donc des changements dans la gestion des ressources naturelles et la réalisation des Objectifs du Millénaire.

La plupart des pays industrialisés se trouvent dans des zones tempérées; les pays en développement, eux, ont des territoires géographiquement *très exposés*. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GEICC) prévoit dans son quatrième rapport⁵⁷ de 2007 que les phénomènes extrêmes tels que les cyclones et les périodes de sécheresse vont s'intensifier et se multiplier considérablement. Les économies de nombreux pays en développement comportent un gros secteur agricole dépendant des facteurs météorologiques. Le réchauffement va détériorer les revenus et l'approvisionnement alimentaire dans les pays pauvres. L'Afrique pourrait perdre 9 % de ses terres arables par pénurie d'eau d'ici la fin du siècle.

Les pays en développement n'ont souvent *pas les capacités ni les moyens de s'adapter*. Ils manquent de personnel compétent et d'organismes à même d'agir – surtout en cas d'instabilité politique. Nombre d'entre eux déploient des efforts colossaux pour réaliser les Objectifs du Millénaire; mais les effets en seront limités si les pays de l'OCDE et les pays émergents, qui rejettent le gros des gaz à effet de serre, n'aident pas énergiquement les pays pauvres à faire face au changement climatique. Or les pays développés se sont engagés à le faire dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC/UNFCCC). Cette adaptation n'est pas une activité distincte, elle doit s'inscrire dans des stratégies cohérentes de développement. Les pays pauvres ont besoin d'aide pour déployer dans le cadre de leur développement économique des stratégies d'adaptation au changement climatique complétant leurs mesures de lutte contre la pauvreté.

Les phénomènes climatiques extrêmes peuvent réduire à néant les acquis d'années de développement dans les pays pauvres, souvent mal préparés aux catastrophes. Par son aide humanitaire et sa coopération au développement, mais aussi grâce aux efforts d'autres services fédéraux, la Suisse les aide à se *préparer aux catastrophes climatiques* et à en *prévenir les effets*, ce qui contribue à donner un caractère durable aux projets de développement.

Le sommet de Posen sur le climat (décembre 2008) a créé les conditions formelles nécessaires à l'adoption en 2009 à Copenhague d'un ambitieux *accord global pour l'après-2012*. De nombreux pays industrialisés – parmi lesquels ne figuraient toutefois pas l'UE, la Norvège et la Suisse – se sont montrés encore peu enclins à négocier sérieusement la réduction de 25 % à 40 % de leurs rejets pour 2020 par rapport au niveau de 1990, comme le demande le GEICC. On voit toujours difficilement comment la coopération financière et technologique avec les pays pauvres va pouvoir se développer et se consolider. Les fonds d'investissement climatique lancés en 2008 par la Banque mondiale, et dotés de plusieurs milliards de dollars, paraissent toutefois prometteurs à cet égard. La décision concernant la participation financière de la Suisse n'a pas encore été prise à ce jour. Les pays en développement ne sont pas parvenus à trouver de nouvelles sources de financement pour le fonds d'adaptation prévu par le protocole de Kyoto. L'accord s'est fait, en revanche, sur l'agencement de ce fond, qui pourrait commencer à financer des projets dès 2009. La Suisse occupe l'un des seize sièges du conseil exécutif du fonds, qui ne sera pas

⁵⁷ www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

financé par de l'aide publique au développement, mais par un nouvel impôt global novateur. Pour le financement des mesures d'adaptation après 2012, la Suisse propose une taxe mondiale à faible taux sur le CO₂, que les pays les moins développés ne seraient pas tenus de payer, mais dont ils recevraient le produit.

Une politique climatique équitable doit notamment comporter *trois ingrédients*: efforts intenses de réduction dans les pays industrialisés; conversion aux énergies non fossiles; soutien technologique et financier à la conversion dans les pays en développement et surtout émergents, et aide à l'adaptation des pays pauvres aux effets inévitables du changement climatique.

La crise climatique prend une importance grandissante dans la coopération suisse, et fait déjà l'objet de programmes dans différents pays. Dans certains cas (comme en Inde), elle représente même la *composante principale de la coopération bilatérale*. De plus, un programme global sera consacré dès 2009 au changement climatique; il comportera des actions bilatérales et multilatérales. Les programmes de développement liés au changement climatique contribuent également aux efforts que réalise la Suisse par le canal d'autres départements (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC/Office fédéral de l'environnement OFEV)

La migration et le rôle de la coopération au développement

La mobilité est une caractéristique de la mondialisation. Les crises mentionnées ci-dessus vont encore augmenter cette tendance. En effet, l'impact du changement climatique (catastrophes naturelles, sécheresse, etc.), la pauvreté, les conséquences de la crise financière, l'aggravation des conflits et les violations des droits humains pousse une quantité croissante de la population mondiale à migrer. Migration et développement sont donc fortement liés. Dans cette perspective, la DDC met sur pied des projets qui contribueront à la *prévention de la migration*, dans les pays de provenance et de transfert d'importants flux migratoires vers la Suisse. Ce programme global est une partie intégrante de la contribution du DFAE à la politique suisse de migration. De manière concrète et ciblée, ce programme contribuera à la création de nouvelles opportunités pour les populations les plus vulnérables (ex: formation professionnelle ou appui dans la gestion efficace des fonds de l'étranger) Il pourra aussi se centrer sur la prévention des conflits et la protection des populations dans les États fragiles. Les résultats et les enseignements tirés de ces activités serviront de base aux dialogues bilatéraux de la Suisse avec les pays de transit ou d'origine de la migration.

3.3.8.3 Changements de l'architecture du développement: potentialités pour la Suisse

L'une des leçons les plus importantes de la crise financière actuelle est que dans un monde de plus en plus multipolaire, *les problèmes globaux d'interdépendance doivent être gérés de façon accrue par la coopération multilatérale et l'arbitrage équitable entre les intérêts*. A cet égard, les pays en voie de développement ou émergents doivent être associés plus étroitement pour les thèmes les concernant. A Doha, la deuxième conférence de l'ONU sur le financement du développement a décidé en décembre 2008 que le G20 ne saurait monopoliser la gouvernance mondiale. Les membres majoritaires au sein de l'ONU ont acquis plus de poids dans la

réforme de l'architecture financière internationale. Le consensus de Doha invite les pays industrialisés à prendre de nouvelles mesures concrètes pour atteindre l'objectif de 0,7 %. Mais il faudra d'autres initiatives et d'autres instruments pour garantir le financement du développement. Le consensus de Doha met l'accent sur le fait que la réforme des institutions financières doit être poursuivie et qu'il y a lieu de continuer à soutenir l'accès des pays en voie de développement à l'organisation internationale de commerce. Un processus de suivi, qui prévoit le contrôle de la mise en oeuvre des décisions, a été défini, ce qui constitue une avancée par rapport au consensus de Monterey.

Devant *l'influence très rapidement montante de toute une série de pays en développement*, on peut s'interroger sur les axes normatifs que vont choisir les démocraties occidentales dans la négociation des problèmes régionaux et globaux pressants. Les grands pays émergents (la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud) ont de plus en plus de poids dans les négociations. A la croissance et à la prospérité auxquelles vise leur développement, ils lient très étroitement des questions mondiales comme la sécurité alimentaire, la protection internationale du climat, la réforme de l'ONU, la lutte contre le terrorisme transnational ou le règlement des conflits armés. Emporter l'adhésion des pays en développement nécessitera donc un cadre définissant les interactions entre l'Etat, le marché libre et la démocratie.

Des idées porteuses, susceptibles de réunir le consensus international en matière de développement pourraient émaner de trois pôles du système international actuel. Le premier est le gouvernement Obama aux Etats-Unis: le *New Global Deal* qui s'esquisse dans la politique extérieure du pays ne va pas seulement faire entrer la réglementation et les principes de l'Etat social dans les organisations internationales de développement, mais en même temps promouvoir des formes d'engagement multilatéral fondées sur la coopération et le compromis. Le second pôle à fort potentiel d'influence est la Chine: son essor économique très rapide et son statut international grandissant conduisent à parler d'une nouvelle approche du développement, d'un modèle de Pékin. Le pays dispose d'énormes réserves en devises; il peut les employer à la maîtrise de la crise financière internationale, mais en imposant s'il le souhaite des conditions liées à sa politique économique. Et le troisième pôle est l'UE.

L'opinion mondiale se demande si et comment les gagnants de la mondialisation vont assumer en matière climatique, financière et commerciale les responsabilités que leur confère leur poids économique et politique. Cela ne vaut pas seulement pour les relations directes entre les pays industrialisés et les grandes économies dynamiques en développement comme la Chine et l'Inde, mais de plus en plus aussi pour le rôle que jouent ces pays émergents dans les pays plus pauvres par leurs importations de matières premières et leurs investissements. Pour être bénéfique, la mondialisation doit s'appuyer sur la *coopération triangulaire étroite entre les pays industrialisés, les grandes économies émergentes et les pays en développement*. La collaboration avec les pays en développement doit être intense si l'on veut résoudre des problèmes d'envergure mondiale comme la stabilité financière, la sécurité alimentaire et le changement climatique, mais aussi la stabilisation des Etats et des régions fragilisés et la migration. Les changements intervenus dans la répartition du pouvoir entre pays industrialisés et émergents ont accentué les différences au sein du groupe des pays en développement. Les relations entre les pays de l'OCDE et les pays en développement se sont en même temps intensifiées:

- *crise financière* et sécurité (est-ce que l'émergence d'une nouvelle gouvernance globale permettra une meilleure gestion des crises et une plus grande stabilité mondiale?)
- *crise alimentaire* et équité (est-il juste que les plus pauvres aient faim quand on connaît les origines de la crise? Que penser de l'influence des marchés financiers sur les prix des matières premières, de l'utilisation des denrées alimentaires à des fins non alimentaires, des pénuries imputables à des barrières douanières, etc.?)
- *crise énergétique* et développement durable (les pays industrialisés et les pays émergents ajustent-ils suffisamment vite leur consommation de ressources naturelles, eu égard aux réserves disponibles?).

La crise financière a d'autre part montré que les Etats eux-mêmes sont dépassés par la dynamique de la mondialisation. Les pays en développement ne parviendront à lutter avec succès contre la pauvreté que s'ils peuvent s'associer activement aux dynamiques internationales en la matière.

La *crise actuelle* ouvre la *possibilité* de réévaluer les arrangements économiques globaux, et de concevoir des organismes et des instruments qui renforcent la stabilité et l'équité du système financier mondial. Les questions de gouvernance mondiale reviennent en tête de l'ordre du jour international, ce qui change les paramètres de la politique du développement.

La *Suisse* doit absolument se ménager des marges d'influence dans ce processus de restructuration international, et les élargir. Elle entend mettre à profit les occasions qu'elle offre la crise actuelle de réorganiser à l'échelle mondiale les relations entre l'OCDE et les pays en développement. Les propositions de réorganisation des marchés financiers doivent s'accompagner d'initiatives de lutte contre la faim et la crise alimentaire, ainsi que, en matière commerciale et climatique, d'actions visant à sevrer l'économie mondiale des énergies fossiles. La Suisse se propose, dans le cadre des moyens dont elle dispose, d'endosser un rôle nettement plus visible dans les agences multilatérales de développement et de promouvoir un plan d'action qui aide les pays en développement à surmonter les effets de la crise financière. Elle réaffirme par ailleurs ses objectifs climatiques.

3.3.8.4 Stratégie de la Confédération en matière de développement

Le message du 14 mars 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement approuvé par le Conseil fédéral au printemps 2008 et adopté par le Parlement en décembre contient *pour la première fois une stratégie homogène de la Confédération en matière de développement*.⁵⁸ Conçue avant les crises évoquées ci-dessus, elle n'en montre pas moins que dans notre monde en réseau, la politique internationale conditionne les chances de progrès des pays en développement; elle décrit la contribution que peut fournir la Suisse à ce niveau, et l'action qu'elle doit mener à l'extérieur pour défendre ses intérêts bien compris.

⁵⁸ FF 2008 2595

Pour surmonter les problèmes que posent actuellement les rapports entre les pays de l'OCDE et les pays en développement, il ne suffit pas de favoriser le développement en luttant localement contre la pauvreté, il faut intégrer dans cette action la politique extérieure, la sécurité, le commerce, le domaine financier, l'agriculture et l'environnement. La Confédération déploie en la matière une politique à *trois niveaux*.

1. Avec d'autres pays, la Suisse s'efforce d'obtenir la mise en place d'un cadre mondial offrant des chances aux pays en développement et encourageant le développement durable à l'échelle mondiale. Le développement s'insère dans la politique étrangère et prend une importance particulière dans ses relations extérieures.
2. La Suisse soutient spécialement les efforts déployés par certains pays pour résoudre leurs problèmes de développement. Car à long terme le développement et la prospérité d'un pays sont entre ses mains. Les donateurs et les organisations multilatérales peuvent toutefois lui fournir leur appui; c'est pourquoi les actions de coopération au développement visant à promouvoir l'Etat de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits fondamentaux et des droits humains ont un tel impact sur les institutions démocratiques.
3. Des programmes et des projets concrets demeurent nécessaires pour faire accéder des groupes de populations défavorisés aux premiers échelons de l'échelle sociale. La coopération suisse au développement (qu'il s'agisse de l'Etat ou d'organisations de la société civile) continuera à l'avenir de soutenir directement ces groupes sociaux.

Comment la coopération au développement peut-elle contribuer à mettre les interdépendances entre développement politique, économique, social et environnemental au service de la réforme? Comment la mondialisation peut-elle favoriser le développement? Dans un monde en réseau, la politique de la Confédération en la matière suit *trois priorités stratégiques*.

1. *Réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et réduction de la pauvreté*: la coopération suisse au développement doit soutenir les efforts que déploient ses pays partenaires pour lutter chez eux contre la pauvreté, et contribuer ainsi à la réalisation de leurs Objectifs nationaux du Millénaire.
2. *Promotion de la sécurité humaine et réduction des risques sécuritaires*: la Suisse concourt activement à la prévention des crises locales et régionales et à l'atténuation de leurs effets, par exemple dans les Etats fragilisés ou connaissant des problèmes particuliers de développement, en cas de changement environnemental consécutif au changement climatique, ou de migration incontrôlée engendrée par le sous-développement ou des conflits.
3. *Compatibilité de la mondialisation avec le développement*: la Suisse contribue à la mise en œuvre des règles de coopération favorisant une mondialisation viable, de sorte que tout pays n'ayant pas les moyens de se protéger par lui-même des crises économiques, des épidémies, des dangers environnementaux ou des violences d'acteurs non étatiques soit moins vulnérable en période de crise sociale ou environnementale.

Parallèlement à ces trois priorités, les questions sexospécifiques ou de gouvernance transversales ont leur place dans toutes les activités.

La stratégie de la Confédération en matière de développement s'applique à tous les acteurs de la coopération au développement, c'est-à-dire à la DDC et aux activités concernées du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et des autres services fédéraux. Le *nombre des pays prioritaires étant en recul*, les ressources peuvent être concentrées sur les autres. Ce qui se traduit aussi par un *resserrement thématique des activités*. La coordination avec toutes les entités concernées au sein de l'administration fédérale garantit la cohérence avec les autres politiques de la Confédération. La présence et l'action de la DDC sur place doivent être étoffées. Les contributions suisses doivent avoir une bonne visibilité. La Suisse doit intervenir dans les domaines dans lesquels elle possède de solides compétences et des atouts, car c'est ainsi qu'elle peut se montrer efficace.

Domaines couverts par la coopération au développement

La coopération suisse au développement intervient dans six domaines clairement délimités relevant de ces trois priorités stratégiques, et dans lesquels sont définis les résultats escomptés.

1. *Appui aux stratégies de réduction de la pauvreté*: il s'agit d'activités bilatérales et multilatérales réalisées dans douze pays prioritaires, dont la moitié en Afrique. Les principaux domaines d'action sont ici les revenus et l'emploi, l'agriculture et le développement rural, la formation, la santé, l'eau, les ressources naturelles et l'environnement, la promotion de la démocratie, l'Etat de droit et les droits humains.
2. *Assistance à certaines régions affectées par la fragilisation de l'Etat, des conflits et des crises sécuritaires*: six programmes spéciaux viennent en aide à certaines régions en situation difficile du fait de la fragilisation de l'Etat, de conflits ou de problèmes de sécurité. Il s'agit surtout de prévention des risques, notamment par la consolidation de l'Etat et la maîtrise des conflits et des crises.
3. *Contribution à l'avènement d'une mondialisation favorisant le développement*: il s'agit de trois programmes globaux portant sur la sécurité alimentaire, le changement climatique et la migration.
4. *Participation financière à des organisations multilatérales de développement et présence active au sein de leurs organes de direction et de surveillance*: la Suisse verse des contributions appropriées à des organismes de financement et à des fonds de développement internationaux, à des organisations de l'ONU intervenant dans le développement, à des fonds et à des réseaux thématiques globaux et au Comité d'aide au développement de l'OCDE.
5. *Collaboration avec des associations caritatives et des centres de recherche, et partenariats public-privé en Suisse*: soucieuse d'exploiter les synergies possibles, la DDC collabore avec des associations caritatives suisses spécialisées, des sociétés opérant dans des pays en développement et les centres de compétence d'établissements d'enseignement supérieur suisses.
6. *Coordination des actions de développement au sein de l'administration fédérale*: la DDC coordonne avec toutes les unités administratives concernées les actions de coopération au développement et la politique déployée par l'administration fédérale en la matière.

Lors de la session d'hiver 2008, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui soumettre un message complémentaire concernant *l'augmentation de l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015*. Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a décidé de donner suite à cette requête de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un Rapport prenant en compte la situation économique actualisée, et en particulier le fait que, comme mentionné dans le rapport sur le plan financier 2011 à 2013 du 19 août 2009, des déficits de plus de 4 milliards par an pour chacune des années du plan financier sont à attendre, entraînant des besoins d'assainissement selon les règles du frein à l'endettement jusqu'à 10 milliards sur l'ensemble de cette période.

Aide humanitaire

Le mandat de la Confédération dans le domaine de l'aide humanitaire s'étend au monde entier et lui prescrit de sauver des vies et d'atténuer la détresse lorsque des crises, des conflits et des catastrophes frappent directement des populations civiles. Cette assistance se conforme au droit international humanitaire et aux principes d'humanité, d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. Contrairement à la coopération au développement, elle *n'est pas assortie de conditions politiques*. C'est un instrument précieux au service des personnes affectées par des conflits et des catastrophes, et l'expression de la solidarité de la Suisse avec des pays, des familles et des personnes hors de ses frontières. Elle couvre quatre *domaines d'intervention stratégiques*: 1) prévention et préparation aux dangers naturels; 2) aide d'urgence; 3) reconstruction; 4) plaidoyer. Elle est apportée avant, pendant et après les crises ou catastrophes.

1. *Risques naturels*: de nombreuses régions des pays en développement sont de plus en plus exposées aux catastrophes naturelles. L'ampleur des dégâts semble aller en augmentant, ce qui se traduit par des situations de grande détresse et détériore encore les conditions de vie de populations souvent déjà vulnérables. Le gros de l'aide humanitaire d'urgence de la DDC a été consacré en 2008 à ces régions: cyclone au Myanmar, séisme en Chine, ouragans dans la Caraïbe, inondations en Bolivie et au Népal, vague de froid en Asie centrale. Il faut multiplier les efforts de réduction des risques pour aider les autorités et les populations locales à se préparer à la multiplication des catastrophes naturelles. Les divers secteurs de la DDC doivent surtout coopérer intensément à la préparation aux catastrophes naturelles et à la prévention de leurs risques. La réduction des risques est à cet égard une précaution importante aussi bien pour la protection des populations que pour la durabilité des projets de développement. La prévention est étroitement liée au nouveau programme global d'adaptation aux changements climatiques; il s'agit d'initiatives communes très prometteuses d'adaptation et de protection contre les catastrophes naturelles, lancées par exemple au Pérou et au Bangladesh. Les autres programmes mondiaux (sur la migration et la sécurité alimentaire) et l'action entreprise dans le domaine de l'eau ouvrent par ailleurs de nombreuses possibilités de collaboration étroite entre actions de développement et aide humanitaire. Le rôle du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) sera aussi aligné en 2009 sur les besoins des programmes globaux.
2. *Réponse rapide*: les modes opératoires de réponse rapide de l'aide d'urgence et à la survie de l'aide humanitaire de la Confédération ont reçu la certification ISO 9001, ce qui garantit le déploiement rapide et efficace de l'aide. La

Chaîne suisse de sauvetage, un autre instrument précieux d'action sur le terrain, a été homologuée en novembre 2008 par l'ONU; cette reconnaissance de son efficacité opérationnelle, contrôlée par le BCAH/OCHA, lui fait rejoindre le club des cinq équipes au monde officiellement reconnues comme capables de mener des opérations complexes de recherche et de sauvetage difficiles de personnes enfouies dans des décombres.

3. *Crises et conflits*: les crises et les conflits compromettent la sécurité humaine et forcent des populations à quitter leurs foyers. En Colombie, c'est surtout la population civile rurale qui souffre de la multiplication des groupes armés rivaux. Au Sri Lanka, les combats y ont encore détérioré la situation des droits humains et ont entravé l'accès aux victimes du conflit. En Afghanistan et au Pakistan, l'approvisionnement des personnes déplacées et des réfugiés reste très préoccupant. La communauté internationale doit absolument renforcer l'élément de protection de son action et soutenir les victimes des crises et des conflits. L'UNWRA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, agence de l'ONU pour les réfugiés palestiniens) est le plus gros prestataire d'aide aux réfugiés palestiniens; la Suisse la soutient – venant en aide par son canal aux personnes affectées par le conflit au Proche-Orient – en contribuant à son budget global et à ses deux appels (aide d'urgence dans les territoires palestiniens occupés et reconstruction du camp de Nahr al-Bared au Liban). Pendant le conflit en Ossétie du Sud, la Suisse a déployé diverses actions d'aide d'urgence à la population géorgienne (matériel en Géorgie; personnel mis à la disposition du Haut Commissariat pour les réfugiés, au Fonds des Nations unies pour l'enfance, et au programme alimentaire mondial; contributions financières à ce dernier, au Comité international de la Croix-Rouge, au programme *Cash for Winterization* en Géorgie occidentale).
4. *Migration*: une aide d'urgence a été fournie au Maroc et en Libye à des migrants bloqués laissés-pour-compte et à des réfugiés vulnérables (dont certains en détention ou en situation précaire). Ces actions ont surtout consisté en remises d'articles de première nécessité, en assistance psychologique, en soins médicaux de base, en scolarisation d'enfants et en amélioration des conditions d'hébergement. Au Yémen ont été soutenus des programmes similaires d'aide à des réfugiés et à des migrants, et des activités concrètes de protection dans la région ont été lancées.
5. *Reconstruction et transition*: la grande difficulté de la reconstruction consiste à mieux assurer le passage de l'aide humanitaire à l'aide au développement ou vice-versa. Dans les Etats fragilisés surtout, la répartition des tâches et la complémentarité entre ces deux formes d'action apportent une contribution décisive à l'amélioration des conditions de vie locales. L'appui du Corps suisse d'aide humanitaire permet le cas échéant d'intervenir sur place. Cette formule unique au monde de réalisation directe des programmes par une organisation gouvernementale doit être étendue à la coopération au développement et à la coopération avec les pays d'Europe de l'Est lorsque cela se révèle utile et économique.

Les crises et catastrophes étant par nature imprévisibles, les pays qui bénéficient en priorité de l'aide apportée à ce titre ne coïncident pas avec les pays prioritaires de l'aide au développement et de l'aide aux pays de l'Est. Lorsque c'est toutefois le cas (comme au Proche-Orient, en Afghanistan et dans la région des Grands Lacs), la

DDC harmonise ses instruments et activités dans l'intérêt des populations concernées, afin d'obtenir des progrès durables et une efficacité optimale.

Coopération avec l'Europe de l'Est

La coopération avec l'Europe de l'Est s'appuie sur *deux mandats*: aide à la transition et contribution à l'élargissement. Tous deux se fondent sur la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.⁵⁹ La réorganisation opérée en 2007 a fourni à la DDC les conditions institutionnelles et les structures que nécessite la contribution de la Suisse à l'intégration des nouveaux membres dans l'UE élargie.

L'aide à la transition soutient la mise en place d'institutions démocratiques et encourage le développement d'une économie de marché sociale et environnementalement viable dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, toujours dépendants de l'aide occidentale, et dont la stabilité n'est pas encore garantie. La Suisse apporte son appui aux pays présentant les plus gros besoins sociaux, économiques et de réforme politique; elle y contribue à l'Etat de droit, à la réforme de l'économie et à l'amélioration des conditions de vie par des projets touchant à la sécurité, à la gouvernance, à l'environnement et au développement économique et social.

Ses axes de coopération s'alignent sur les *stratégies nationales* et les grandes orientations de la *politique européenne* (processus de stabilisation et d'association dans les Balkans occidentaux, politique de voisinage pour la Moldavie et l'Ukraine). La mise en place de structures démocratiques étayant l'Etat de droit, de même que la consolidation d'institutions centrales et décentralisées et d'organismes de la société civile concourent au processus de réforme. Cette aide vise des buts ambitieux: stabilité, sécurité sociale, recul de la migration, sécurité environnementale. Géographiquement, la concentration s'est poursuivie en 2008 avec le déclassement du programme macédonien de prioritaire à spécial.

La Suisse tire des bénéfices multiples de l'élargissement de l'UE vers l'est. S'agissant de son voisinage immédiat, elle a tout intérêt à ce qu'il se développe dans la paix et la stabilité, et connaisse une croissance socialement et environnementalement viable. La *contribution à l'élargissement* est pour elle un instrument politique, dans la logique de la voie bilatérale qu'elle a choisie avec l'Union; elle fait percevoir la Suisse comme un partenaire fiable, approfondit la coopération et renforce les liens bilatéraux. Son centrage thématique et géographique lui confère une bonne efficacité. La réalisation des actions incombant aux pays partenaires, il a fallu préparer un nouveau modèle de fonctionnement et de délégation, dont le déploiement a commencé en 2008.

3.3.8.5 Objectifs du Conseil fédéral pour 2009

Parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2009, on notera surtout, en ce qui concerne le développement, *l'objectif 17 de réduction de la pauvreté*, qui vise la mise en oeuvre de la stratégie unique.⁶⁰ Le Conseil fédéral les a soumis au Parlement. Les implications stratégiques de ces objectifs ont été examinées dans les sections précédentes, mais il faut encore mentionner ici le *relèvement de l'objectif*

⁵⁹ Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, RS 974.1.

⁶⁰ www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/01284/index.html?lang=fr

d'aide publique au développement. Le Conseil fédéral l'avait fixé à long terme à 0,4 % du revenu national brut. Dans le sillage des relèvements significatifs du budget européen du développement, des initiatives parlementaires soutenues par une pétition des associations caritatives suisses ont conduit le Parlement à le remonter à 0,5 % d'ici 2015, et à charger le Conseil fédéral de lui présenter en 2009 un message complémentaire demandant un appoint de ressources destinées à la coopération avec le Sud. Dans ce message, le Conseil fédéral devra indiquer la concentration géographique et thématique des moyens supplémentaires. Le Conseil fédéral souligne toutefois que, comme mentionné dans le rapport sur le plan financier 2011 à 2013 du 19 août 2009, des déficits de plus de 4 milliards par an pour chacune des années du plan financier sont à attendre, entraînant des besoins d'assainissement selon les règles du frein à l'endettement jusqu'à 10 milliards sur l'ensemble de cette période. Or le renflouement des moyens fédéraux qu'exigerait l'atteinte de l'objectif fixé à 0,5 % du RNB ne resterait pas sans incidence sur d'autres domaines de tâches ressortissant à la Confédération. D'où la nécessité pour le Conseil fédéral de se pencher sur la question de la mise en œuvre de l'arrêté non seulement dans l'optique de la politique de développement, mais aussi dans celle de la politique financière. Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a mené une discussion sur la procédure de mise en œuvre de la décision du Parlement. Le Conseil fédéral a chargé le DFAE et le DFE de lui remettre, au plus tard fin septembre 2009, un rapport à l'intention du Parlement: ce rapport, basé sur les données économiques actuelles, doit présenter les conséquences qu'implique, pour les finances et la politique de développement, une augmentation de l'APD à 0,5 % du revenu national brut. Le DFAE et le DFE sont également chargés de soumettre au Conseil fédéral en 2010 un message portant sur la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement.

L'intégration croissante du développement dans la politique extérieure de la Suisse se reflète clairement dans la présence des trois priorités stratégiques de développement parmi les objectifs de l'année 2009⁶¹ adoptés par le Conseil fédéral à la mi-novembre. *Les objectifs de la politique extérieure sont désormais explicitement le soutien des stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays prioritaires (objectif 8), le soutien à certaines régions où Etats fragiles, en conflit ou présentant un risque pour la sécurité (objectif 9) et la contribution de la Suisse à l'instauration d'une mondialisation propice au développement (objectif 10)*. Les indicateurs de réalisation des objectifs définis dans le message Sud sont par ailleurs repris.

Trois autres objectifs sont particulièrement importants pour la coopération suisse au développement, car ils confirment son statut au sein de l'administration fédérale: *la coordination de la politique de développement au sein de l'administration fédérale (objectif 11), la réorganisation du département (objectif 12) ainsi que les ajustements institutionnels aux exigences figurant dans le nouveau message Sud et la réorganisation de la DDC (objectif 13)*.

⁶¹ www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr

3.3.8.6

Efficacité de la coopération au développement

La coopération au développement doit constamment fournir la preuve de sa légitimité – mais elle est de plus en plus souvent appelée à le faire:

- du fait que malgré les gros investissements dont elle a bénéficié, le développement est à la traîne dans de nombreux pays;
- parce qu'elle a du mal à convaincre de son efficacité, pour des raisons d'ordre méthodologique, et les études transversales internationales en brosent un tableau contrasté;
- parce que le système international dans lequel elle s'inscrit se complexifie au détriment parfois de son efficacité et de son efficience;
- parce que les décisions ambitieuses que prend la communauté internationale la condamnent au succès et en décrédite l'efficacité.

La coopération suisse au développement a eu besoin d'un certain temps pour faire apprécier les compétences particulières dont elle s'est dotée au fil de longues années de coopération internationale et d'apprentissage systématique. Pour obtenir de bons résultats, il faut adopter un esprit partenarial, planifier avec circonspection, se montrer sensible au contexte, assurer la continuité, choisir des solutions décentralisées, et offrir un mélange de savoirs et de solutions généré sur place.

La DDC et le SECO ont pour la première fois examiné ces questions dans leur *rapport thématique de juin 2008 sur l'efficacité de leur action dans le domaine de l'eau*⁶². Ce document montre, en s'appuyant sur des programmes concrets soutenus par la Suisse, les résultats dont ont directement bénéficié les populations concernées et leurs retombées sur la situation générale.

Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement a examiné la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2005. Dans le *programme d'action d'Accra*, les représentants gouvernementaux se sont engagés à prendre des mesures rapides et efficaces pour améliorer la transparence et la prévisibilité de l'aide au développement et la redevabilité des gouvernements, de sorte que les pays en développement puissent mieux prendre en main leur propre développement. Des mesures et des engagements assortis de calendriers ont aussi été prévus pour améliorer la prévisibilité de l'aide. Les conditionnalités politiques, contre lesquelles s'était en particulier élevée la société civile, n'ont pas été abandonnées, mais restreintes dans le programme. Les pays donateurs conservent toutefois la possibilité de canaliser leur aide au développement par des structures parallèles, imposées de l'extérieur, et allant à l'encontre du principe de l'appropriation, qui veut que les pays en développement jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de leurs stratégies nationales de développement. Les parlements doivent endosser à l'avenir une fonction plus ample de contrôle démocratique. Le statut de la société civile a été dans l'ensemble consolidé.

Le succès de la coopération au développement peut en fin de compte se mesurer à un étalon simple et concret: *améliore-t-elle les conditions et les perspectives de vie des personnes en situation difficile?* Mais il est malaisé de convertir ces effets en grandeurs utilisables dans le débat politique: croissance, distribution des revenus, revenu par habitant, etc. La coopération internationale au développement a été critiquée ces

⁶² www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_168568.pdf

deux dernières années pour son mauvais rendement économique. Et l'efficacité a aussi pris une place centrale dans le débat international sur le développement.

En conclusion

L'adoption de la stratégie de la Confédération en matière de développement et la réorganisation de la DDC ont marqué en 2008 deux grandes étapes dans la définition des tâches et des domaines d'action de la coopération au développement, qui devra à l'avenir répondre à des *attentes plus réalistes*. Mais dans ce domaine, il faut travailler avec persévérance, sur la durée. La planification et le financement ne sont pas les baguettes magiques du développement, l'amélioration durable des conditions de vie passe toujours par le développement économique et social, que les pays en développement doivent eux-mêmes prendre en charge. La Suisse continuera de s'en tenir à cet égard au principe fondamental de l'aide à l'autosuffisance, et de faire preuve de respect envers ses partenaires du Sud et de l'Est. En matière de développement, sa politique et son aide servent en fin de compte ses intérêts bien compris: en améliorant les conditions de vie des personnes défavorisées, c'est son propre avenir qu'elle construit.

La Suisse bénéficie grandement de la *mondialisation*. Elle se doit aussi de *contribuer à ce que celle-ci soit plus équitable et génère un monde stable*. La politique de développement s'intègre dans cette logique. De la lutte contre la pauvreté traditionnelle, elle évolue vers une contribution au défis globaux au travers de programmes de coopération bilatéraux ou de contributions aux fonds multilatéraux.

3.4 Consolidation du système multilatéral

3.4.1 ONU

3.4.1.1 Les Nations Unies dans un contexte difficile

Une organisation universelle

Avec ses 192 États membres, l'Organisation des Nations Unies (ONU) est la seule organisation où puissent se discuter un grand nombre de questions d'importance mondiale, dans une enceinte rassemblant tous les pays et les acteurs importants. L'ONU possède une *universalité unique* en ce qui concerne les sujets qu'elle aborde, ses membres, son implication dans des processus décisionnels, sa participation à la préparation de normes et de standards internationaux et son rayonnement international. Malgré certaines insuffisances, elle possède ainsi une *légitimité unique* au monde.

Il est pour la Suisse *indispensable de s'engager au sein de l'ONU*. Les défis actuels – qu'il s'agisse de sécurité, de paix, de lutte contre la pauvreté, de droits humains ou de protection des ressources naturelles – ont une dimension globale. Or c'est à l'ONU que cette dimension est prise en compte. L'organisation donne à la Suisse la possibilité de contribuer à la solution des problèmes globaux, et d'assumer sa part de responsabilité dans la bonne marche des affaires mondiales. Mais l'ONU représente aussi une enceinte pour la promotion de nos intérêts nationaux.

L'ONU s'est beaucoup développée dans les *années 90* du siècle dernier, gagnant en capacité d'action avec la disparition de l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest. Par ses missions de casques bleus en Afrique ou dans les Balkans, elle a mieux assumé son

rôle de garante ultime de la paix, malgré les échecs qu'elle a essuyés au Rwanda, en Somalie et en Bosnie-et-Herzégovine. Elle a aussi organisé à cette époque de grandes conférences mondiales sur des questions économiques, environnementales et sociales, où elle s'est montrée capable de donner le ton, et par lesquelles elle a notamment contribué à la préparation de normes internationales et aux efforts de réglementation sur des problèmes globaux.

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la «guerre contre la terreur» proclamée qui s'en est suivie, ont marqué une *rupture*. Le désaccord sur l'intervention militaire en Irak a suscité de vives tensions, encore palpables aujourd'hui, entre les Etats membres. En réponse, le Secrétaire général d'alors, M. Kofi Annan, avait publié son rapport *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et droits de l'homme pour tous*, qui a utilement préparé le terrain pour le *Sommet mondial de septembre 2005*.

A ce sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté *toute une série de réformes* visant à rendre l'ONU mieux à même de relever les défis du XXI^e siècle: remplacement de la Commission des droits de l'homme par le Conseil des droits de l'homme, création de la Commission de consolidation de la paix, réaffirmation des Objectifs du Millénaire pour le développement, encouragement de la coordination et de la cohérence des activités opérationnelles de terrain de l'ONU (*Unis dans l'action et cohérence de l'action du système des Nations Unies*), reconnaissance du principe de la «responsabilité de protéger», consolidation des institutions, des instruments et des processus internationaux de protection de l'environnement (gestion internationale de l'environnement), et réforme du secrétariat de l'ONU. L'âpreté de la négociation du document final, de même que les difficultés rencontrées dans les efforts consacrés au désarmement et à la non-prolifération ainsi qu'à l'élargissement du Conseil de sécurité ont toutefois révélé de profondes divergences. Ce qui a contraint à renvoyer à plus tard la concrétisation et la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes.

Les réformes entreprises dans le sillage du Sommet mondial ont ensuite dominé les activités de l'ONU. A telle point qu'à son arrivée, le nouveau Secrétaire général, M. Ban Ki-moon, a trouvé une organisation pleine de chantiers, et quelque peu lassée des réformes. De *nombreuses lignes de faille* sont également perceptibles entre les Etats membres:

- entre le monde occidental et le monde musulman à propos de la lutte contre le terrorisme et de la situation au Proche-Orient d'une façon générale;
- entre les pays industrialisés et les pays émergents ou en développement, dont les priorités diffèrent en matière de lutte contre la pauvreté et la détérioration croissante de l'environnement;
- entre les membres du Conseil de sécurité et les autres membres de l'ONU, en raison de l'interprétation élargie que font les premiers de la notion de menace pesant sur la paix et la sécurité internationales, car elle allonge considérablement le rayon d'action du conseil;
- entre les membres permanents occidentaux et non occidentaux du Conseil de sécurité dans le sillage des conflits et des tensions au Kosovo, en Géorgie, au Darfour, au Myanmar ou au Zimbabwe.

Les défis

La crise financière, énergétique et alimentaire ainsi que le changement climatique et les problèmes de migration ont creusé ces lignes de faille et en ont fait apparaître de nouvelles. Outre l'intensification de tensions et de conflits régionaux (Corne de l'Afrique, Grands Lacs, Proche-Orient, Soudan, Tchad, Iran, Irak, Afghanistan et bien d'autres foyers), l'ONU se trouve confrontée à d'authentiques défis:

- elle touche aux *limites de ses capacités pour ce qui est des opérations de paix*. Le Département des opérations de maintien de la paix gère actuellement 16 missions de casques bleus, soit plus de 110 000 personnes et un budget annuel de quelque 7,3 milliards de dollars. Il est de plus en plus difficile de trouver en quantité suffisante le personnel et le matériel nécessaires à l'exécution des mandats du Conseil de sécurité. Ce qui mine la confiance dans l'ONU, la légitimité de l'organisation, et l'autorité des décisions du Conseil de sécurité.
- d'une façon générale, la *situation s'est durcie sur le terrain*. L'ONU est souvent perçue comme une partie, et elle est ainsi en butte à des attaques terroristes plus fréquentes. Fait nouveau, certains pays accueillant des troupes de l'ONU restreignent à présent leur liberté de manœuvre et leur composition. La conjugaison de ces deux phénomènes renchérit les opérations tout en émoussant leur efficacité.
- les prix alimentaires sont restés très élevés sur la durée, et le nombre des personnes souffrant de sous-nutrition est repassé bien au-dessus des 900 millions. L'augmentation des frais d'alimentation et d'énergie alourdit par ailleurs les *budgets des organisations humanitaires*.
- la crise économique mondiale pourrait compromettre les progrès effectués jusqu'à présent dans la réalisation des *Objectifs du Millénaire* pour le développement, et fait craindre que les pays bénéficiaires, mais surtout donateurs, ne tiennent pas leurs promesses.
- la communauté internationale ne parvient toujours pas à s'entendre au sein de l'ONU sur des mesures efficaces de renforcement de la *gestion internationale de l'environnement*, même si l'on s'accorde partout à reconnaître que l'aggravation des menaces environnementales (changement climatique, recul de la diversité biologique et autres problèmes écologiques) compromet la survie même de l'espèce humaine, et que le régime environnemental actuel n'est pas assez solide pour permettre de s'attaquer efficacement aux problèmes.
- la complexité des règlements du personnel (toutefois en cours de révision), la lourdeur du processus budgétaire et la marge de manœuvre réduite du Secrétaire général restreignent la *capacité du secrétariat de l'ONU* à réagir promptement en cas de besoin.
- les critiques portent particulièrement sur le fait que l'organe le plus puissant de l'ONU, le *Conseil de sécurité*, reflète toujours dans sa composition la *constellation du pouvoir à la fin de la Seconde Guerre mondiale*, et ne s'est pas suffisamment adapté aux nouvelles réalités géopolitiques.

Les nouveaux défis globaux évoqués au ch. 2 accroissent le besoin de solutions de même ordre. Or la capacité de l'ONU à produire des décisions communes se réduit: le plus souvent, *il n'y a pas de consensus de base sur le rôle que doivent jouer l'ONU et ses organes principaux dans la maîtrise des crises*. Les opérations militai-

res menées par Israël à Gaza en début d'année 2009 pourraient avoir pour effet que bien des questions thématiques intéressant l'ONU, notamment en ce qui concerne l'action humanitaire, seront abordées avec le conflit israélo-palestinien en toile de fond, ce qui ne facilite pas la recherche de points communs. On note enfin que nombre des lignes de faille décrites ci-dessus, et en particulier la formation de blocs parmi les pays occidentaux et les autres, divisent particulièrement le Conseil des droits de l'homme, justement parce que sa composition s'est adaptée aux nouveaux rapports de force dans le monde, contrairement à celle du Conseil de sécurité.

3.4.1.2 Les activités de la Suisse

3.4.1.2.1 Remarques liminaires

Depuis son adhésion, la Suisse est un Etat *membre actif et innovant* de l'ONU. Elle a su faire entendre sa voix sur bien des questions, comme la création du Conseil des droits de l'homme, la réforme du Conseil de sécurité, la politique environnementale internationale ou la promotion de l'Etat de droit en général. Mais les défis évoqués précédemment la contraignent à répondre à de *nouvelles questions*: qu'attendons-nous de l'ONU? De quoi doit-elle s'occuper sur le plan thématique? Comment pouvons-nous renforcer sa capacité d'action? Comment la Suisse peut-elle sauvegarder au mieux ses intérêts? Et il est bien difficile d'y répondre une fois pour toutes. Dans l'ensemble, il serait sans doute souhaitable pour un pays comme la Suisse que les questions thématiques de portée mondiale soient dans l'ensemble abordées à l'ONU, où elle jouit des mêmes droits que tout autre Etat membre, et dont les décisions possèdent un haut degré d'universalité et de légitimité.

Les lignes de faille décrites précédemment favorisant les *regroupements*, les pays non assujettis à la discipline de groupe disposent d'une marge de manœuvre plus large, peuvent exposer directement leurs idées sans distorsions – et le cas échéant endosser un rôle de médiation. Le prix de cette indépendance est qu'ils manquent de poids politique à des moments décisifs. Largement indépendante des groupes, la Suisse a bien su par le passé mettre à profit sa marge d'action, et continuera de le faire.

3.4.1.2.2 Engagement au sein des principaux organes de l'ONU

Réforme du Conseil de sécurité

Face à la situation bloquée dans laquelle se trouvent les discussions sur l'élargissement, la Suisse se concentre sur la réforme des méthodes de travail.

Initiative des «Small five»

Avec le Costa Rica, la Jordanie, le Liechtenstein et Singapour (le groupe des *Small Five*, ou S-5), la Suisse a présenté des propositions concrètes d'amélioration de la transparence et de la redevabilité du Conseil de sécurité, d'implication plus étroite des pays non-membres du conseil dans les décisions de ce dernier, et de limitation du droit de veto. Ces propositions ont remporté l'adhésion d'un grand nombre d'Etats membres de l'organisation. Les membres permanents du conseil se sont montrés moins enthousiastes; ils se sont toutefois vus forcer à élaborer au sein d'un

groupe de travail interne un catalogue de mesures d'amélioration des méthodes de travail du conseil reprenant certaines des propositions du groupe S-5. A la demande de ce dernier, le Conseil de sécurité a consacré au mois d'août 2008 un débat public à ces questions – le premier de cette nature depuis plus de quatorze ans.

Elargissement du Conseil de sécurité

Dans le débat sur l'élargissement, la Suisse se montre souple et s'efforce de promouvoir une *solution de compromis prévoyant une nouvelle catégorie de sièges non permanents à mandat prolongé*. Elle s'oppose à de nouveaux droits de veto. Cette solution de compromis devrait permettre de surmonter le long blocage entre les partisans d'un conseil élargi par de nouveaux sièges permanents, et ceux qui en rejettent absolument l'idée. L'Assemblée générale a décidé le 15 septembre 2008 de mettre un terme à des années de discussions stériles au sein de son propre groupe de travail, et d'engager avant la fin du mois de février 2009 des négociations concrètes sur la réforme du Conseil de sécurité. Le processus, dans lequel la Suisse s'engage d'une manière constructive, a ainsi retrouvé un nouvel élan.

Conseil des droits de l'homme

La création du Conseil des droits de l'homme a conféré une visibilité accrue aux droits humains au sein du système de l'ONU. Le conseil se réunit trois fois par an en sessions ordinaires. Il a aussi la possibilité de tenir des sessions extraordinaires, qui le rendent *mieux capable de réagir en temps utile à des violations des droits humains*. De 2007 à 2009, le Conseil des droits de l'homme a en outre tenu plusieurs sessions spéciales: sur la situation au Myanmar (octobre 2007); sur la situation dans le Territoire palestinien occupé (janvier 2008 et 2009); sur la situation des droits humains au Nord Kivu (décembre 2008) et sur la crise alimentaire (mai 2008) ainsi que la crise financière (février 2009). Enfin, les dialogues interactifs avec les rapporteurs spéciaux ont beaucoup gagné en qualité et en substance.

L'examen périodique universel

L'examen périodique universel (EPU) est un *instrument innovant*, qui permet au Conseil des droits de l'homme de participer à l'amélioration de la situation des droits humains partout dans le monde.

En 2008, 48 pays ont fait l'objet de cet examen. L'évaluation faite par la Suisse sur ces premières sessions UPR du conseil – évaluation partagée par de nombreux autres Etats, par le Haut Commissariat aux droits de l'homme et par les NGO – présente une tendance positive: la plupart des Etats ont collaboré sérieusement et ont répondu aux nombreuses questions sur l'application nationale des obligations contractées qui leur ont été soumises. Toutefois, les premiers résultats concrets seront visibles à partir de 2012, lors de la deuxième ronde de l'UPR, quand les Etats devront rendre compte de la mise en œuvre des recommandations qu'ils ont acceptées.

La Suisse, pour sa part, a présenté *le 8 mai 2008 son rapport*. Pour la Suisse, il s'agissait de préparer un rapport crédible et transparent sur la situation des droits humains, en dialogue constant avec les représentants de la société civile. Le rapport et le dialogue qui s'est tenu à Genève en présence de la cheffe du DFAE ont été appréciés tant par les autres délégations que par le Haut Commissariat et les NGO.

Il conviendra pour la Suisse de mettre en œuvre au plan interne les *recommandations* acceptées par le Conseil fédéral. Il s'agira en particulier de poursuivre la coopération avec la société civile et d'impliquer davantage les cantons, véritables «maîtres d'ouvrage» en matière de mise en œuvre des normes internationales dans notre pays. La Suisse entend ainsi démontrer au niveau interne et international sa crédibilité en matière de politique des droits humains.

Autres engagements au sein du Conseil des droits de l'homme

A ce jour, la Suisse a en outre *proposé* au Conseil des droits de l'homme *deux résolutions*. La première, présentée en septembre 2007 conjointement avec le Maroc, demandait l'élaboration d'une Déclaration sur *l'éducation et la formation aux humains*. Cette initiative transrégionale vise à diffuser les droits humains par l'éducation scolaire et par la formation de différents corps de métier (notamment les policiers, les juges, les gardiens de prisons, le personnel hospitalier, les enseignants), et souligne ainsi l'importance de faire connaître les droits afin qu'ils soient respectés.

La deuxième résolution, déposée en septembre 2008, a trait à la *problématique de la justice de transition* et demande au Haut Commissariat d'élaborer une étude sur les droits humains et la justice de transition incluant, entre autres, un inventaire des aspects concernant les droits humains dans les récents accords de paix. Les deux résolutions ont été adoptées par consensus par les membres du conseil.

La Suisse a par ailleurs notablement soutenu les travaux de John Ruggie, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour l'économie et les droits humains; elle s'est notamment employée avec succès à faire prolonger et concrétiser son mandat, et à faire largement reconnaître son cadre de référence de la responsabilité d'entreprise. Le mandat ayant été prolongé, elle va travailler à l'amélioration des pratiques de gestion d'entreprise en matière de respect des droits humains, et à faire reconnaître la responsabilité spécifique des entreprises dans les régions de conflit.

Défis

Le Conseil des droits de l'homme a toutefois plusieurs défis à relever:

- Les débats en séance plénière et la négociation des résolutions sont souvent dominés par les *antagonismes entre blocs*, notamment entre les Etats membres de l'Organisation de la conférence islamique et du groupe africain d'une part, et ceux de l'UE et des autres pays occidentaux de l'autre.
- Les rapporteurs spéciaux chargés d'examiner les droits humains en référence à certains pays ou à certains thèmes se voient de plus en plus souvent imposer des contraintes. On observe par ailleurs des tentatives visant à restreindre *l'autonomie du Haut Commissariat aux droits de l'homme*.
- Par le passé, le conseil a eu tendance à accorder plus d'attention à la situation des droits humains dans le contexte du conflit israélo-palestinien que dans d'autres zones de tensions par exemple. Cette *focalisation sur le conflit au Proche-Orient* a diverses origines (charge affective et durée du conflit, actualité politique dans la région, composition du Conseil des droits de l'homme), mais s'explique aussi peut-être par le fait que la capacité d'action du conseil a été très limitée jusqu'à présent sur cette question.

- Si jusqu’ici les procédures thématiques (procédures spéciales) n’ont pas été remises en cause, les *procédures par pays* ont connu des *revers* importants, avec notamment la suppression de celles consacrées à la situation en République démocratique du Congo, au Libéria, ainsi que la limitation temporelle de celles sur le Soudan et sur le Burundi. Un des arguments soulevés par les opposants à tout mandat par pays est celui de l’existence de l’Examen périodique universel, auquel tous les pays doivent se soumettre. Il s’agira ces prochaines années, de trouver un meilleur équilibre entre ces deux instruments, dont la nature complémentaire doit être mieux soulignée. On peut par ailleurs se demander si, outre les résolutions et les rapporteurs spéciaux, le Conseil des droits de l’homme n’aurait pas besoin d’autres instruments pour réagir à des situations critiques dans des pays.

Au vu de cette situation, la Suisse continuera à l’avenir à porter son attention sur les points suivants: premièrement, elle recherchera le dialogue objectif, sans s’arrêter aux frontières entre groupes, et s’efforcera de collaborer dans ce but avec des Etats modérés. Deuxièmement, il convient d’évoquer et de mettre en valeur les aspects positifs de l’action du conseil, malgré les difficultés évoquées précédemment. Troisièmement, la Suisse va s’employer à consolider les utiles instruments que sont l’examen périodique universel et les rapporteurs spéciaux, et à asseoir leur crédibilité. Quatrièmement, il importe de préserver l’autonomie du Haut Commissariat aux droits de l’homme et de veiller à ce que le Conseil des droits de l’homme ne serve pas à le téléguider. Et cinquièmement, il faudra continuer de travailler à une judicieuse répartition des tâches entre le Conseil des droits de l’homme et la troisième commission de l’Assemblée générale des Nations Unies (pour de plus amples informations sur la politique des droits humains, se reporter au ch. 3.3.7.1).

Conseil économique et social (ECOSOC)

Le Sommet de 2005 définissait des mesures destinées à améliorer l’efficacité de l’ECOSOC. La Suisse s’est particulièrement attachée à la mise en œuvre de deux de ces mesures: la mise en place d’un Forum de la coopération au développement au sein du segment à haut niveau du conseil ainsi qu’au renforcement des interactions entre le conseil et la société civile.

Dans le cadre d’une relation étroite de partenariat avec le secrétariat du conseil, la Suisse est parvenue à influencer substantiellement l’agenda du premier *Forum de la coopération au développement*, qui s’est tenu en été 2008. Considérant que la simplification de l’architecture multilatérale pour le développement et l’efficacité des mesures de conditionnalité n’avaient jamais été discutées dans un cadre véritablement universel, elle a réussi à faire inscrire ces deux points à l’agenda du Forum. Elle a aussi fourni au secrétariat une étude approfondie de chacune de ces deux thématiques, dont le contenu a servi de base à l’élaboration du rapport du Secrétaire général préparé pour alimenter les débats du Forum. Cette première session du Forum a été largement considérée comme un succès, tant par la participation de nombreuses personnalités influentes dans le domaine de la coopération au développement que par la qualité des discussions qui s’y sont déroulées. La Suisse entend poursuivre et approfondir cette collaboration avec le secrétariat en vue des prochaines sessions du Forum.

La Suisse a aussi soutenu la *Conférence des ONG en statut consultatif auprès de l’ECOSOC* – forte de plus de cinq cents membres – pour l’organisation d’une consultation de ses membres lors d’une réunion générale organisée à Genève quel-

ques jours avant l'ouverture à New York de la session annuelle 2008 du conseil. Les messages et recommandations de la société civile développés lors de cette consultation ont ensuite été transmis aux Etats membres du conseil par une délégation de représentants des ONG qui ont pu participer au segment à haut niveau de l'ECOSOC. Cette approche sera répétée en 2009 et améliorée en tenant compte des expériences de 2008.

3.4.1.2.3 Engagement sur des questions thématiques

Développement

Le Sommet mondial de 2005 a lancé dans le domaine de la coopération au développement un *processus de réforme* visant à remédier à l'éparpillement du système opérationnel de l'ONU observable surtout à l'échelon de chaque pays. Il s'agissait d'abord d'*améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficacité de tous les acteurs de l'ONU présents dans un pays*. Les organismes concernés de l'ONU seraient appelés à concevoir une approche coordonnant mieux leurs actions respectives et garantissant leur complémentarité («Unis dans l'action»).

Après d'intenses discussions conduites par la Suisse, l'Assemblée générale a adopté au mois de décembre 2007 une résolution sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Cette résolution porte sur l'ensemble du système opérationnel et contient des recommandations concrètes.

La Suisse va veiller à ce que ces recommandations soient bien mises en œuvre, et à ce que de nouvelles réformes permettent d'aller plus loin. Elle s'emploie aussi à ce que les agences de l'ONU baissent leurs coûts de transaction en simplifiant et en harmonisant leurs procédures opérationnelles. Elle use pour cela de son influence dans les négociations menées à l'Assemblée générale et au sein des organes exécutifs de grandes agences de l'ONU, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) ou encore le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

De plus, la Suisse s'est engagée avec succès pour que les Fonds et Programmes des Nations Unies adoptent un cadre commun de redevabilité réglant, entre autres, les conditions de l'accès public aux rapports d'audit et aux autres informations confidentielles documentant les éventuels dysfonctionnements des programmes de développement par pays.

Conflits armés et développement

Les travaux auxquels avait donné lieu la *Déclaration de Genève* sur les conflits armés et le développement ont été repris par l'ONU au cours de l'année écoulée. L'Assemblée générale a adopté par consensus au mois de novembre 2008 une résolution évoquant les liens entre la violence armée et le sous-développement. Le Secrétaire général de l'ONU va préparer cette année un rapport sur la question et le soumettre pour discussion aux Etats membres des Nations Unies. Il s'agit pour l'essentiel de formuler des recommandations concrètes sur les façons possibles de réduire la violence armée, pour contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (voir également ch. 3.3.6).

Protection contre la piraterie

La menace que fait peser la piraterie sur *l'approvisionnement alimentaire de la Somalie* est un bon exemple du cercle vicieux de la violence armée et du sous-développement (pour une analyse générale de ce défi, voir ch. 2.6 ci-dessus). Le Conseil de sécurité de l'ONU a demandé au mois de mai 2008 aux Etats et aux organisations régionales de prendre des mesures pour protéger les navires participant au transport et à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie (résolution 1814). Il a ensuite adopté quatre autres résolutions ayant trait à la lutte contre la piraterie, dont les résolutions 1846 et 1851, qui accueillaient avec une vive satisfaction la décision prise par l'UE de mener à compter de décembre 2008 une opération navale visant à protéger les navires vulnérables. L'UE a demandé à la Suisse et à d'autres pays non-membres de soutenir cette mission.

La Suisse dispose d'une flotte de 35 navires marchands de haute mer. Ils effectuent de deux à quatre passages par mois dans la zone menacée du golfe d'Aden. Cette flotte remplissant une fonction d'approvisionnement national en cas de crise, la Confédération la soutient par des crédits de cautionnement. En participant à la protection des bateaux autour de la Corne de l'Afrique, les *forces armées suisses* remplissent une *mission humanitaire*, mais sauvegardent aussi les *intérêts directs de la Confédération et de l'économie suisse*. Les forces d'opérations spéciales de l'armée suisse pourraient en outre tirer une précieuse expérience de cette opération internationale. Le Conseil fédéral a donc décidé le 25 février 2009 qu'un contingent suisse d'un maximum de 30 militaires devait participer à l'opération Atalante de l'UE. Il reviendra en dernier lieu aux Chambres fédérales de se prononcer sur cet engagement.

Lutte contre le terrorisme

Avec les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, le terrorisme international a atteint une nouvelle dimension. Ces attentats ont mis en évidence l'actualité et l'intensité de la menace terroriste. Ils ont fait prendre conscience à tous les Etats de l'importance de la lutte contre le terrorisme et de la coopération internationale dans ce domaine. La Suisse participe activement à l'ensemble des efforts déployés pour lutter contre le terrorisme. La vocation globale de l'ONU et ses idéaux de paix, de liberté et de tolérance font de cette organisation le cadre idéal pour donner à la lutte contre le terrorisme une légitimité universelle.

Au fil des quarante dernières années, l'ONU a adopté *16 conventions et protocoles de portée universelle* visant à lutter contre des formes spécifiques de terrorisme. La Suisse les a tous ratifiés.

Depuis l'an 2000, un comité spécial de l'Assemblée générale négocie les clauses d'un traité général contre le terrorisme international. On espère que ce texte viendra *combler les lacunes faisant encore obstacle à l'efficacité des mesures prises*. Depuis quelque temps, les négociations se trouvent toutefois dans l'impasse. Le désaccord porte sur la question de l'application du traité aux forces armées étatiques et aux mouvements de libération. La Suisse s'efforce d'obtenir une reprise des négociations et espère qu'un texte respectueux des droits humains pourra être bientôt adopté.

En septembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté sa très ample *Stratégie antiterroriste mondiale*, qui repose sur quatre piliers:

- élimination des conditions propices à la propagation du terrorisme;

- mesures visant à combattre le terrorisme;
- renforcement des capacités des Etats et du rôle du système de l'ONU;
- respect des droits humains et de la primauté du droit dans la lutte antiterroriste.

Dans le but de contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie, la *Suisse* a lancé en novembre 2007, conjointement avec le Costa Rica, le Japon, la Slovaquie et la Turquie, un «*Processus international sur la coopération mondiale en matière de lutte antiterroriste*». Ce processus a pour objectif d'améliorer la coordination de la lutte contre le terrorisme au sein de l'ONU et de conférer une meilleure légitimité et une efficacité durable aux mesures que déploient les Nations Unies contre le terrorisme, en particulier pour ce qui concerne le respect des droits humains. Un premier atelier international organisé dans le cadre de ce processus a eu lieu à Küssnacht, les 21 et 22 janvier 2008. Il a vu la participation de plus de 50 experts de haut niveau venant d'une trentaine de pays, ainsi que de diverses organisations et institutions internationales. D'autres ateliers ont eu lieu à Bratislava, Antalya, Tokyo et New York.

Le document final du processus comporte *19 recommandations à l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies*. Ces recommandations ont été prises en compte lors du premier examen formel de la *Stratégie antiterroriste mondiale* en septembre 2008. En terme de suivi, la Suisse envisage d'organiser avec d'autres partenaires intéressés et les instances concernées de l'ONU une réunion des points de contact nationaux pour la lutte antiterroriste, afin de mieux coordonner les efforts nationaux avec ceux de l'action globale des Nations Unies.

Sanctions

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté plusieurs résolutions pour lutter contre le terrorisme. Elles prévoient entre autres des sanctions ciblées – gel des avoirs, interdiction de voyager, embargos sur les armes – à l'encontre des personnes physiques et morales soupçonnées d'avoir des liens avec Al-Qaïda ou les talibans.

La Suisse met en œuvre ces sanctions depuis le 3 octobre 2000. A l'heure actuelle, quelque 500 personnes physiques et morales sont inscrites sur la *liste de l'ONU*. Les personnes concernées ne disposent pas d'un mécanisme suffisamment efficace pour faire réexaminer leur inscription sur la liste par une instance indépendante. Différentes procédures judiciaires ont été introduites, en Europe aussi, du fait de cette lacune. La légitimité du système de sanctions de l'ONU est ainsi remise en question.

En 2005, la *Suisse* a lancé, avec la Suède et l'Allemagne, une *initiative visant à améliorer la protection des droits humains dans le cadre de la procédure des sanctions*. Dans ce contexte, la Suisse a soumis au printemps 2006 au Conseil de sécurité l'étude d'une université américaine accompagnée de propositions en vue de rendre la procédure plus transparente et plus équitable. En 2008, conjointement avec le Danemark, l'Allemagne, le Liechtenstein, les Pays-Bas et la Suède, la Suisse a soumis au Conseil de sécurité, sous la forme d'un document de réflexion, des propositions concrètes concernant la création d'un panel d'experts indépendants, habilité à soumettre au comité des sanctions compétent du Conseil de sécurité des recommandations concernant la radiation des listes de sanctions («*delisting*»). C'est maintenant au Conseil de sécurité de se prononcer sur ces propositions. La Suisse et ses partenaires entendent poursuivre leurs efforts en vue de mieux faire respecter les droits humains dans les procédures de sanctions.

Environnement

A l'issue du Sommet mondial de 2005, le président de l'Assemblée générale a chargé les représentants permanents de la Suisse et du Mexique à New York de mener des *consultations informelles sur le renforcement de la gouvernance internationale en matière d'environnement*. Malgré d'intenses efforts, il n'a pas été possible d'obtenir dans le cadre de ces consultations un accord sur des actions apportant une valeur ajoutée aux mesures adoptées précédemment. Les consultations se sont donc provisoirement closes sur un rapport au président de l'Assemblée générale. Le débat a été confié au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, qui a ensuite formé un groupe de ministres et de hauts fonctionnaires chargé de préparer dans un délai d'un an de nouvelles options de renforcement du système international de gouvernance en matière d'environnement.

Conférence d'examen de Durban contre le racisme

La Conférence d'examen de Durban qui s'est tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009 a permis l'adoption par *consensus, par 182 Etats, d'une déclaration finale*.

Ce document contient des éléments que la Suisse juge importants. Il souligne le rôle central de la Convention contre l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et se concentre sur les mesures de mise en œuvre des normes existantes. La liberté d'expression, en favorisant la multiplicité des idées et des pensées, y est notamment présentée comme un moyen essentiel de lutte contre les discriminations. La nécessité de prendre des mesures afin de lutter efficacement contre la discrimination envers les femmes, les enfants et les formes multiples et aggravées de discriminations, ainsi que le racisme à l'égard des immigrés, des requérants d'asile et des réfugiés est également reconnue dans ce texte.

Après de longues négociations, le texte ne fait plus mention des thèmes les plus controversés, tels que la situation au Moyen-Orient et la «diffamation des religions» comme limitation à la liberté d'expression. Le document maintient une référence sur la mémoire de l'Holocauste et souligne le rôle essentiel de la liberté d'expression, de la démocratie, de l'éducation aux droits humains et d'un système judiciaire compétent, indépendant et impartial dans la lutte contre le racisme. Ce document comprend également des mesures nouvelles et spécifiques par rapport à la Déclaration et Programme d'action de Durban de 2001, en exigeant notamment que la lutte contre le terrorisme respecte les droits humains, en particulier le principe de non-discrimination.

La Suisse a contribué activement au processus préparatoire afin d'y défendre sa conception de la lutte contre le racisme. En sa qualité de membre du Groupe d'amis de la Présidence, elle a soutenu les efforts de cette dernière tout au long des négociations ayant abouti à l'adoption du document final. La Suisse juge de manière positive le résultat de la conférence. La déclaration finale respecte les lignes directrices fixées par le Conseil fédéral en mai 2008. Il s'agit d'un document équilibré qui a été adopté par consensus alors qu'il couvre des thèmes délicats. Les propos inacceptables qui y ont été prononcés se sont retrouvés isolés et n'ont pas réussi à dévier la conférence de son objectif.

Alliance des civilisations

L'initiative de l'*Alliance des civilisations*, proposée en 2005 par l'Espagne et soutenue par la Turquie, doit *améliorer la compréhension entre le monde islamique et l'Occident*. La Suisse y voit surtout une tentative de traitement des problèmes politi-

ques qui suscitent ou intensifient des conflits d'identités religieuses et culturelles; elle s'est efforcée par le passé d'apporter à l'alliance sa propre expérience par le biais de projets portant sur les liens entre religion et politique.

La Suisse participe depuis le début aux travaux du «Groupe des amis» de l'alliance, et siège depuis 2007 au comité de pilotage du groupe de travail des donateurs internationaux. Elle a été représentée au niveau gouvernemental au second forum de l'alliance, les 6 et 7 avril 2009 à Istanbul, et y a soumis des propositions de déploiement de l'initiative visant surtout à organiser le groupe d'amis (de plus de 80 pays maintenant) en sous-groupes dans lesquels les Etats intéressés puissent travailler ensemble sur des sujets et des projets concrets. Ces propositions ont été bien accueillies et vont maintenant être mises en œuvre.

Réforme de la gestion

La réforme du secrétariat et de la gestion lancée au Sommet mondial de 2005 avance *moins vite que prévu*, ce qui s'explique par la multiplicité et la complexité des thèmes et des processus, la politisation de certains aspects de la gestion, mais aussi par les surcoûts qu'impliquent la plupart des réformes proposées. Les problèmes proviennent également, aux yeux de la Suisse, de la volonté de l'Assemblée générale de paramétrer les réformes jusque dans le moindre détail, au lieu d'en définir les grands axes et les objectifs, puis de laisser au Secrétaire général la marge de mise en œuvre nécessaire. Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter des progrès parfois notables obtenus au cours de l'année écoulée en ce qui concerne l'administration de la justice interne, la gestion du personnel et l'amélioration de l'infrastructure informatique et des télécommunications.

La Suisse continuera de travailler à l'achèvement de processus de réforme en cours visant à améliorer l'efficacité, l'efficience, la responsabilité et la redevabilité du secrétariat de l'ONU.

Autres domaines d'engagement

Commission de consolidation de la paix

La Suisse a pris la présidence de la Réunion spécifique de la Commission de consolidation de la paix sur le Burundi le 1^{er} juillet 2009. Le mandat a une durée d'une année. La Commission de consolidation de la paix a pour objectif de mobiliser l'attention et les ressources de la communauté internationale, de proposer des stratégies intégrées pour la consolidation de la paix et de la reconstruction après les conflits. Ce mandat découle du constat que la moitié des processus de paix échouent dans les cinq ans suivant un cessez-le-feu.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)

La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005 et la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003 ont été ratifiées par le Parlement et sont entrées en vigueur pour la Suisse le 16 octobre 2008. La Suisse a également adhéré, avec entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2008, à la Convention internationale contre le dopage dans le sport de 2005. La Suisse a assisté en tant qu'observateur à la 32^e session du Comité du patrimoine mondial, à Québec, début juillet 2008, qui a vu l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO des «Chemins de fer rhétiques dans le paysage de l'Albula et de la Bernina» et du «Haut lieu tectonique suisse Sardona». En 2009, la

candidature «La Chaux-de-Fonds/Le Locle, urbanisme horloger» a été accepté par le même comité. La 48^e session de la Conférence internationale de l'éducation en novembre a inauguré une série de conférences mondiales qui auront lieu entre 2008 et 2010 concernant différents niveaux et types d'éducation (éducation en vue du développement durable, formation des adultes, éducation supérieure, éducation de la petite enfance).

Société de l'information et gestion de l'Internet

La Suisse travaille à l'avènement d'une société de l'information centrée sur l'être humain et le développement – l'un des buts définis au Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI). Elle est membre depuis 2006 de la Commission de la science et de la technique au service du développement, qui s'occupe notamment du suivi du SMSI au sein du système de l'ONU. Elle apporte également depuis 2006 un soutien de fond et financier au fonctionnement du forum des Nations Unies sur la gouvernance de l'Internet (*Internet Governance Forum*, IGF) – actuellement la seule enceinte au monde où les acteurs concernés du secteur privé, des gouvernements et de la société civile peuvent mener sur un pied d'égalité une réflexion commune sur les défis de l'Internet et de sa gestion.

Collaboration avec la société civile

La Suisse est convaincue qu'une société civile dynamique, active et participative est d'une grande importance au bon fonctionnement des Nations Unies. Un *partenariat renforcé* avec la société civile en général et ses milieux les plus dynamiques en particulier, soutient tant la qualité que la légitimité des travaux de l'organisation.

Le partenariat avec les *milieux académiques* s'est décliné de diverses manières. Ce fut tout d'abord un approfondissement des liens avec le nouvel Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève. Ce fut également un appui à la mise sur pied du réseau de recherche «*UNO Academia*» qui a poursuivi la mise en place de ses structures et de ses activités, dont l'organisation de diverses manifestations en 2008. Dans le cadre de la conférence annuelle du réseau, le prix «*UNO Academia*» a été remis à deux étudiants récompensant ainsi des travaux de recherches sur les Nations Unies.

La Suisse peut désormais aussi compter sur un appui privilégié au sein de *l'Université des Nations Unies*. La nomination du Suisse Konrad Osterwalder au poste de Recteur de l'Université, avec le titre de Secrétaire général adjoint répondant directement auprès de M. Ban Ki-moon, est une rare opportunité pour notre pays. La Suisse a soutenu en 2008 les activités extérieures du rectorat visant à la réorientation et au repositionnement de l'Université au sein du système des Nations Unies.

Toutefois, la participation la plus visible et dynamique de la société civile suisse en 2008 est à mettre au crédit de la jeunesse. Jamais auparavant autant de groupes, associations et individus ne s'étaient tant mobilisés pour l'organisation de conférences, séminaires ou réunions sur les Nations Unies. Le *réseau suisse Jeunesse-ONU* (JUNES), véritable organe faîtière d'associations d'étudiants, a su fédérer les énergies et dynamiser les échanges entre ses membres.

Les apports évoqués dans les ch. 3.4.1.2.2 et 3.4.1.2.3 ne constituent qu'une partie des activités de la Suisse au sein de l'ONU; d'autres indications à ce sujet apparaissent dans d'autres sections du présent rapport. L'énumération qui a précédé couvre des initiatives parfois nouvelles, parfois reconduites, et cela pour deux raisons: d'une

part, les réformes de l'ONU sont des entreprises de longue haleine; et d'autre part, la Suisse ne peut se montrer crédible que là où elle a acquis au fil des années les savoir-faire nécessaires.

La Suisse dimensionne largement ses initiatives, et mène avec d'autres pays une collaboration interrégionale. Elle a aussi l'intention, lorsque cela paraît justifié, d'emprunter le canal de *l'Organisation internationale de la francophonie*, qui rassemble un tiers environ des Etats membres de l'ONU, et pourrait se révéler porteuse en ce qui concerne les initiatives et les préoccupations de la Suisse, au-delà de son rôle d'interface dans les échanges de votes.

3.4.1.2.4 Contributions suisses en ressources financières et humaines

Le statut et l'influence de la Suisse au sein des Nations Unies ne dépendent pas uniquement de ses initiatives et de ses bonnes idées, mais aussi des contributions qu'elle verse au système de l'ONU. Elle arrive en bonne place (au 14^e rang) par ses contributions obligatoires. Mais elle a perdu en visibilité pour ce qui est de ses contributions volontaires et de ses apports en ressources humaines.

Budget, contributions obligatoires

La Suisse verse chaque année quelque *150 millions de francs* à l'ONU en *contributions obligatoires*, ce qui fait d'elle l'un des plus gros contributeurs, avec un taux de contribution de 1,216 % qui la place au 14^e rang. Devant le constant gonflement des budgets, elle s'emploie au sein du groupe des gros contributeurs (Groupe de Genève) à faire optimiser le processus budgétaire qui, actuellement trop complexe et trop lourd, entrave le pilotage stratégique de l'organisation par les Etats membres. A partir de l'automne 2009, la Suisse assurera par ailleurs la présidence de la 5^e Commission de l'Assemblée générale et coordonnera la négociation du nouveau barème des contributions.

Ressources humaines fournies aux missions de paix

En décembre de l'année de l'adhésion, les statistiques officielles des Nations Unies plaçaient notre pays au 56^e rang des contributeurs de troupes, d'observateurs militaires et de police combinés, avec 31 personnes (sur un total de 39 652). Le nombre de missions de maintien de la paix ayant augmenté de manière substantielle ces dernières années, la Suisse se trouve désormais au 85^e rang, avec 24 personnes sur un total de 92 196 membres du personnel en uniforme (mars 2009). Ces statistiques omettent les contingents que la Suisse met à disposition de l'OTAN et de l'UE qui, bien qu'autorisés par le Conseil de sécurité de l'ONU, ne sont pas considérés comme contributions directes aux structures onusiennes. La participation en personnel de la Suisse à des missions de maintien de la paix des Nations Unies est relativement modeste, par conséquent, placer des Suissesses et des Suisses à des postes de haut niveau dans le domaine du maintien de la paix et des missions de paix de l'ONU représente un défi particulier.

Contributions financières versées à des organisations humanitaires

Les budgets des organisations humanitaires multilatérales ont augmenté ces dernières années – parce que les contributeurs traditionnels ont intensifié leur engagement, mais aussi parce que de nouveaux contributeurs sont apparus. La Suisse verse un tiers environ de son aide humanitaire aux organisations de l'ONU. Les contributions suisses au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), au Programme alimentaire mondial (PAM) ou au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) n'ont toutefois pas évolué en valeur nominale au fil des ans, *ce qui a fait reculer la Suisse dans la liste des gros contributeurs*: du 9^e au 15^e rang pour le HCR, du 13^e au 17^e rang pour le PAM, et du 8^e au 13^e rang pour le BCAH entre 1999 et 2007. Ce développement est en contradiction avec le rôle que nous voulons endosser d'important acteur humanitaire et risque de diminuer notre influence sur les organisations humanitaires, notamment à Genève.

A l'ONU comme ailleurs, on écoute plus volontiers les pays fournissant d'importantes ressources financières et humaines; la Suisse court donc un certain *risque d'y perdre de son influence dans les domaines évoqués ci-dessus*. Il faudra en tenir compte dans les débats sur l'engagement à venir du pays.

3.4.1.3 La Suisse, hôte d'organisations internationales

Une longue tradition d'accueil d'organisations internationales

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales. Sur un *total de 25 organisations* ayant conclu avec elle un accord de siège, *22 sont installées à Genève* (parmi elles l'Organisation mondiale du commerce et le Comité international de la Croix-Rouge), deux à Berne (l'Union postale universelle et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires), et une à Bâle (la Banque des règlements internationaux).

La Suisse a conclu des accords de nature fiscale avec sept organisations internationales quasi gouvernementales au sens de l'art. 8 de la loi du 22 juin 2007 sur l'Etat hôte (LEH; RS 192.12). Il convient encore de mentionner la présence d'un grand nombre d'autres organismes, tels que des programmes ou des secrétariats d'accords internationaux, et des organisations non gouvernementales internationales ayant leur siège en Suisse.

Genève, principal siège européen de l'ONU, passe avec New York pour *l'un des deux grands centres de la coopération multilatérale*. Le nombre croissant d'Etats (161 en 2008) ayant au moins une représentation permanente à Genève, et le chiffre record de quelque 200 000 délégués et experts qu'ont participés en 2007 aux milliers de rencontres et de conférences organisées par des organisations internationales et des ONG⁶³ témoignent du pouvoir d'attraction de la «Genève internationale». Cette dernière confère à la Suisse un *poids politique supérieur à ce que l'on pourrait attendre de sa taille*, et contribue ainsi à la réalisation des objectifs de sa politique extérieure nationale. La présence des organisations internationales et des ONG à

⁶³ Cf. Résultats statistiques, les organisations internationales à Genève, résultats de l'enquête 2008, Office cantonal de la statistique – OCSTAT (2008); <http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2008/resultats/dg-rs-2008-13.pdf>

Genève, de même que les nombreuses conférences qui y sont organisées, ont par ailleurs un effet dynamisant sur l'économie du pays.

Malgré cette situation enviable, la Suisse est confrontée à toute une série de défis touchant à l'accueil d'organisations et de conférences internationales, notamment en raison de l'impact financier de la concurrence de plus en plus vive que lui livrent d'autres pays hôtes, de l'importance croissante des questions de sécurité, et de ses efforts de promotion en vue d'une représentation d'une représentation universelle de la communauté internationale à Genève (voir à ce sujet la partie «les défis à relever au titre de la politique d'Etat hôte»).

Les instruments de la politique d'Etat hôte de la Suisse

La politique d'Etat hôte de la Suisse se concentre sur les *cinq grands domaines thématiques* suivants:

- 1) paix, sécurité désarmement;
- 2) affaires humanitaires et droits humains;
- 3) santé;
- 4) travail, économie et science;
- 5) développement durable et préservation des ressources naturelles.

La Suisse offre aux organisations installées sur son territoire des conditions de travail et de vie intéressantes, de bonnes conditions de sécurité et un parc immobilier attrayant pour accueillir des bureaux et des conférences. La Confédération et les cantons accueillant des organisations internationales mènent dans ce but une étroite coopération. La politique d'Etat hôte de la Suisse s'appuie sur un certain nombre d'instruments, dont les principaux sont énumérés ci-dessous.

Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

Les organisations internationales qui souhaitent trouver des locaux à Genève peuvent faire appel à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), une fondation de droit privé, créée en 1964 par la Confédération et le Canton de Genève. Afin de lui permettre de remplir son mandat, la Confédération lui accorde des prêts sans intérêt à 50 ans, que la FIPOI utilise pour permettre aux organisations internationales de procéder à l'achat, à la construction ou à la conversion de bâtiments.

Les prêts en cours de la Confédération à la FIPOI totalisaient 349 millions de francs au 31 décembre 2007. Pour sa part, le canton de Genève fournit gratuitement en droit de superficie le terrain aux organisations internationales pour leurs projets de construction. Depuis la révision de ses statuts, en 2004, la FIPOI peut aussi intervenir occasionnellement dans le Canton de Vaud. Elle a également la possibilité d'acquérir ou de construire elle-même des immeubles, de les louer et de les administrer. Elle est notamment propriétaire du Centre international de conférences de Genève (CICG).

La Confédération prend en charge chaque année, au titre de sa politique d'accueil, une partie des frais de fonctionnement du CICG; le centre peut ainsi être mis gratuitement à la disposition de catégories clairement définies d'utilisateurs.

Bases légales modernisées

La *nouvelle loi sur l'Etat hôte* (LEH; RS 192.12) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, avec son ordonnance d'application (RS 192.121). Ces deux textes ont consolidé les bases légales existantes et codifié les pratiques adoptées au fil des ans. Ils facilitent la tâche à toutes les parties impliquées (Confédération, cantons, organisations internationales, etc.) qui peuvent désormais s'appuyer sur des règles transparentes et uniformes.

Par ailleurs, en approuvant la loi sur l'Etat hôte, les Chambres fédérales ont donné au Conseil fédéral la compétence d'élaborer une *réglementation fédérale spécifique pour les domestiques privés des internationaux*, dans la mesure où le droit international le permet (art. 27 LEH). Comme l'évoque le message du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 relatif à la loi sur l'Etat hôte, le DFAE a émis dès 1987 une directive relative à l'engagement des domestiques privés par les membres des représentations étrangères en Suisse et les fonctionnaires internationaux. Cette directive a été révisée pour la dernière fois le 1^{er} mai 2006. Des problèmes subsistent néanmoins qui découlent notamment du fait que, pour le moment, les conditions de travail sont régies par les législations cantonales pertinentes (contrats-types de travail cantonaux). Les travaux d'élaboration de l'ordonnance du Conseil fédéral sont en cours. Celle-ci définira, conformément à la loi sur l'Etat hôte, des conditions de travail et de salaire applicables uniformément sur l'ensemble du territoire suisse à tous les domestiques privés qui sont actuellement couverts par la directive susmentionnée du DFAE du 1^{er} mai 2006.

Mesures de sécurité

La sécurité est passée au premier rang des préoccupations de toutes les organisations internationales ces dernières années, et a nécessité de gros investissements. Les organisations concernées – c'est-à-dire l'ensemble de leurs Etats membres – prennent en charge les dispositifs de sécurité installés dans et sur leurs bâtiments. En revanche, les usages internationaux veulent que *le pays hôte assure la sécurité extérieure, clôture comprise*. La Suisse accordant une grande importance à la sécurité extérieure des bâtiments occupés par des organisations internationales, les Chambres fédérales ont approuvé en juin 2006 un crédit d'engagement de 10 millions de francs destiné à financer le renforcement de la protection extérieure des sites des organisations internationales.

Principaux projets immobiliers actuels de la «Genève internationale»

La satisfaction des besoins immobiliers des organisations internationales installées à Genève est une composante essentielle de la politique d'accueil de la Suisse. La FIPOI suit ou étudie actuellement les projets de construction suivants dans les cantons de Genève et de Vaud.

Organisation mondiale du commerce (OMC)

Les travaux de rénovation, de densification et d'agrandissement du siège genevois de l'OMC prévus entre 2008 et 2012 permettront de rassembler tout le personnel de l'organisation sous un même toit. L'enveloppe du projet est de 130 millions de francs, dont 60 millions de francs sous forme de prêt FIPOI, et 70 millions de francs sous forme de contributions à fonds perdu de la Confédération. Le Conseil fédéral a défini le 1^{er} août 2008 dans un accord conclu avec l'OMC les grands paramètres du projet (sous réserve de la compétence budgétaire du Parlement). Les Chambres fédé-

rales ont approuvé lors de la session d'automne 2008 une contribution à fonds perdu de 45 millions de francs destinée à financer la première des trois tranches de travaux (rénovation). Des messages seront soumis au Parlement le moment venu pour les deux autres tranches (densification et agrandissement).

Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)

Le bâtiment de 11,3 millions de francs que construit le CERN à Genève pour la fin de l'année 2010 accueillera les nombreux scientifiques attirés par le nouvel accélérateur de particules. Le Parlement a approuvé lors de sa session d'automne 2008 le crédit d'engagement destiné à financer le prêt FIPOI correspondant.

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Le CICR prévoit de construire à Genève un nouvel entrepôt logistique d'un coût approximatif de 32 millions de francs. Il sera financé par un prêt FIPOI à hauteur de 26 millions de francs. Le CICR prendra lui-même en charge le reste du coût de la construction. Le message aux Chambres fédérales sur l'octroi d'un prêt FIPOI a été adopté par le Conseil fédéral le 10 septembre 2008, par le Conseil national à la session d'hiver 2008, et par le Conseil des Etats à la session de printemps 2009.

Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Les Chambres fédérales ont approuvé à la session de printemps 2008 un crédit d'engagement de 20 millions de francs destiné à financer la construction à Gland d'un immeuble administratif pour l'UICN (2008 à 2010). Ces fonds sont également mis à la disposition de l'UICN sous forme de prêt FIPOI. Les travaux avancent bien et devraient se terminer dans les délais prévus.

Les défis à relever au titre de la politique d'Etat hôte

L'établissement des organisations et conférences internationales suscite depuis la fin de la guerre froide une *concurrence de plus en plus âpre*, et il devient plus difficile pour la Suisse de retenir à Genève les organisations internationales qui y sont installées ou d'en attirer de nouvelles. Divers pays et villes d'Europe (notamment l'Espagne, Vienne, La Haye, Copenhague, Bonn, voire Budapest ou l'Espagne) ont étoffé depuis les années 90 leur offre d'accueil (locaux administratifs, centres de conférences, prestations auxiliaires fournies à titre gratuit, etc.) et sont ainsi parvenus à attirer chez eux quelques organisations internationales.

Ces dernières années, de *nouveaux acteurs sont apparus dans ce domaine au Proche-Orient et en Extrême-Orient* (Singapour, Abu Dhabi, Dubaï, ainsi que Qatar et la Corée du Sud dans une certaine mesure). Ils ne cherchent à accueillir pour l'instant que des bureaux régionaux d'organisations internationales. Mais nombre d'entre eux disposent de précieux atouts (ressources financières, rapidité de la prise des décisions politiques, ambitions globales) qui pourraient les aider à jouer un rôle plus important dans l'accueil d'organisations internationales. Ce durcissement de la concurrence internationale, conjugué à l'augmentation des mesures de sécurité que doivent prendre les pays hôtes, renchérit la politique d'Etat hôte de la Suisse.

La Suisse est aussi confrontée au problème de *la rénovation et de l'entretien des immeubles* abritant les sièges d'organisations installées à Genève, d'autant plus que certaines d'entre elles ont négligé l'entretien de leurs locaux et n'ont pas constitué suffisamment de réserves pour une rénovation complète. La situation est particulièrement critique dans quelques immeubles anciens, tels que le siège de l'Organisation

internationale du travail ou le Palais des Nations. Les rénovations nécessaires représentent des montants de plusieurs centaines de millions de francs, dont les organisations ne disposent pas pour l'instant.

La pénurie qui règne sur le *marché immobilier genevois restreint* notablement le développement de l'offre de la Genève internationale en matière immobilière, ce qui représente une contrainte supplémentaire pour la politique d'Etat hôte de la Suisse – d'autant que la demande de locaux administratifs (à des conditions aussi avantageuses que possible) reste très forte parmi les organisations internationales et les missions étrangères. Les logements sont chers et peu abondants, ce qui alourdit les charges de personnel des organisations installées à Genève, forcées de verser à leurs employés des aides plus généreuses au logement. Le fait que 31 pays n'ont pas de mission à Genève est également pénalisant dans la mesure où Genève ne peut toujours pas se targuer, contrairement à New York, de ce que l'ensemble de la communauté internationale y soit représentée.

Perspectives de la politique d'Etat hôte

Le mauvais état de certains immeubles d'organisations internationales à Genève et le fait que ces dernières ne disposent pas des fonds nécessaires contraignent de plus en plus la Suisse à envisager *de contribuer aux frais de rénovation*, ce qui serait contraire à sa politique actuelle. De plus, les Organisations internationales ont tendance à comparer la Suisse à d'autres pays hôtes qui prennent en charge l'intégralité (telles l'Autriche pour l'ONU à Vienne et l'Italie pour la FAO à Rome) ou une partie (telle la France pour l'Unesco à Paris) des frais de rénovation de leurs immeubles. Toutefois, à bien des égards, la situation n'est pas entièrement comparable avec celle de Genève, entre autre en raison d'une présence plus importante d'organisations internationales et d'une politique différente en matière de la propriété des immeubles.

La Suisse a intérêt à ce que les organisations internationales rénovent régulièrement leurs bâtiments et à ce que leur personnel dispose de locaux modernes et fonctionnels. Des immeubles de bureaux attrayants et bien entretenus rehaussent l'image d'Etat hôte de la Suisse parmi les fonctionnaires internationaux, et accroissent le pouvoir d'attraction de la Genève internationale. D'autre part, des rénovations régulières dynamisent la branche locale du bâtiment et l'économie de la région genevoise. Compte tenu de l'ampleur du parc immobilier existant, et sachant qu'il ne faut pas s'attendre à de nombreuses arrivées nouvelles dans la Genève internationale ces prochaines années, les besoins ne porteront plus tant sur les constructions neuves que sur les rénovations et les transformations de bâtiments existants.

Bien que le Conseil fédéral considère, conformément à sa politique constante en la matière, qu'il appartient à chaque organisation de prévoir les moyens nécessaires à l'entretien et à la rénovation de ses locaux, il est d'accord d'envisager, conformément à la pratique poursuivie par le passé, que la Suisse apporte sa contribution aux frais de rénovation conjointement aux autres Etats membres, comme cela a par exemple été le cas lors des travaux de rénovation du siège de l'ONU à New York.

Les services compétents du DFAE et du DFF suivent conjointement de près la situation et évaluent constamment la bonne adéquation de la politique d'Etat hôte aux besoins de la Genève internationale.

3.4.1.4 Présence de la Suisse au sein des Nations Unies

Candidatures à des sièges dans des organes principaux ou représentatifs

Soucieuse de conserver un rôle actif dans les divers domaines d'activité de l'ONU, la Suisse s'efforce d'être toujours mieux représentée au sein des organes principaux et représentatifs qu'elle juge prioritaires, et d'accroître sa présence dans les organes exécutifs, à tous les niveaux de la hiérarchie.

Economie, affaires sociales et développement

Les négociations de préparation de *l'entrée de la Suisse au Conseil économique et social (ECOSOC), au sein du groupe Europe occidentale et autres Etats (GEOA/ WEOG)* qui dispose de 13 des 54 sièges, ont été menées à bonne fin. La Suisse a été intégrée dans le système de rotation de ce groupe régional, et siègera pour la première fois en 2011 et 2012 au conseil. Organe principal de l'ONU, l'ECOSOC coordonne les activités de l'organisation dans les domaines de l'économie, des affaires sociales, de la culture, de l'environnement, du développement et de la santé. C'est aussi là que se déroulent les élections à de nombreux organes subsidiaires.

La Suisse est déjà représentée actuellement dans plusieurs sous-organes de l'ECOSOC. Elle est membre depuis 2005 de la Commission de la population et du développement; ce premier mandat expirant en 2009, elle a posé sa candidature à un second.

Le professeur Robert Waldburger a siégé pour la Suisse jusqu'à la fin du premier semestre 2009 dans le comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale. Son successeur est Jürg Giraudi, sous-directeur de l'administration fédérale des contributions.

De plus, la Suisse est présente depuis 2008 au sein de la Commission des stupéfiants ainsi qu'au sein de la Commission du développement durable. Elle sera également membre de la Commission du développement social de 2010 à 2013.

La Suisse a été élue à la fin du mois d'avril 2008 pour la période 2009 à 2010 à la Commission de la science et de la technique au service du développement.

Droits humains et droit international

La Suisse est membre du Conseil des droits de l'homme de Genève jusqu'au mois de juin 2009, et souhaite obtenir un second mandat de trois ans à compter de 2010. Cette candidature importe beaucoup pour elle, car l'Assemblée générale procédera à sa session 2011 au réexamen fondamental du statut du conseil; la Suisse pourra mieux défendre ses intérêts dans ce contexte si elle y siège directement.

Jean Ziegler a été élu au mois de mars 2008 expert indépendant au comité consultatif du Conseil des droits de l'homme; son mandat a été renouvelé à la fin du mois de mars 2009. Le premier mandat de Jean Zermatten au Comité des droits de l'enfant a expiré au mois de février 2009, mais le second lui a été attribué en décembre 2008 et expirera en 2013.

Le professeur Walter Kälin a quitté en mai 2008 le Comité des droits de l'homme de l'Assemblée générale avant la fin de son mandat pour se consacrer pleinement à sa charge de représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits humains des personnes déplacées dans leur propre pays. Le professeur Helen Keller

remplace le professeur Kälin en qualité d'experte indépendante pour le reste du mandat de ce dernier, jusqu'à la fin de l'année 2010.

Monique Jametti Greiner a été élue au mois de décembre 2008 pour cinq ans au conseil de direction de l'Institut international pour l'unification du droit privé.

Enfin, le professeur Lucius Cafilisch représente la Suisse à la Commission du droit international; son mandat court jusqu'en 2011.

Science, culture et environnement

Dans le domaine scientifique, la Suisse participe depuis 1999 au *Comité des Utilisations Pacifiques de l'Espace Extra-atmosphérique*. D'abord observatrice, la Suisse est devenue membre de ce comité le 1er janvier 2008. Avec la multiplication des acteurs du secteur spatial et le développement des applications spatiales cette dernière décennie, il est primordial pour la Suisse de renforcer sa position internationale dans ce secteur.

Une candidature culturelle importante s'annonce pour l'automne 2009: la Suisse postule à un siège au *Comité du patrimoine mondial de l'Organisation de l'ONU pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)* pour la période 2010 à 2013. Le comité est chargé de la mise en œuvre de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel.

Le professeur Thomas Stocker (physique du climat et de l'environnement) a été élu au mois de septembre 2008 coprésident d'un *groupe de travail du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)*. La Suisse est par ailleurs membre à compter de 2009 du Comité d'experts en matière de transports de marchandises dangereuses. Elle posera à la fin de l'année 2009 sa candidature à un siège au conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour la période 2010 à 2013 – siège pour lequel elle a depuis longtemps un accord informel d'alternance avec l'Autriche.

Candidature éventuelle de la Suisse au Conseil de sécurité

Soucieux de consolider le statut institutionnel de la Suisse au sein de l'ONU, le Conseil fédéral avait évoqué dès ses rapports 2007 et 2008 sur les relations entre la Suisse et l'ONU la possibilité d'une candidature à moyen terme au Conseil de sécurité. A la demande de membres des Chambres fédérales, le DFAE a transmis au mois de janvier 2009 aux Commissions de politique extérieure une information complémentaire, dont le Conseil fédéral a préalablement pris acte, sur les répercussions d'une telle candidature.

Comme tout autre Etat membre de l'ONU, la Suisse a droit à un siège non permanent au Conseil de sécurité. Siéger au conseil fournirait à notre pays un instrument supplémentaire de sauvegarde de ses intérêts et de réalisation de ses objectifs extérieurs. Il y gagnerait en visibilité internationale et pourrait ainsi étoffer son réseau de contacts avec d'importants acteurs économiques et politiques. Cela lui permettrait aussi de poursuivre de l'intérieur ses efforts de réforme du conseil. Les décisions du Conseil de sécurité, surtout celles qui concernent les opérations de paix, ayant un impact direct sur les contributions obligatoires des membres, la Suisse (l'un des quinze plus gros contributeurs de l'organisation) a en outre tout intérêt à participer directement à ses délibérations.

Horizon temporel et procédure

Le groupe des Etats d'Europe occidentale a droit à deux sièges non permanents tous les deux ans. L'examen des candidatures déposées conduit à penser que *2018 ou 2022 pourraient être des occasions favorables*. Il y a déjà une candidature à l'un des deux sièges pour 2018, et encore aucune pour 2022. L'expérience de pays comparables à la Suisse, comme l'Autriche, montre qu'il est judicieux de prévoir une dizaine d'années entre le dépôt de la candidature et l'élection. Mais les places libres s'enlèvent d'habitude rapidement: si une candidature était envisagée pour 2018 ou 2022, il serait donc souhaitable que le Conseil fédéral décide dès la présente législature de présenter la candidature de la Suisse au sein du groupe des Etats d'Europe occidentale. Selon l'issue du débat approfondi auquel devrait nécessairement donner lieu cette décision en Suisse, le Conseil fédéral pourrait retirer la candidature, ou alors la confirmer et lancer la campagne. Une *candidature peut être retirée à tout moment*, et cela se fait couramment.

Le succès d'une campagne dépend de divers facteurs, dont la crédibilité du candidat au sein de l'ONU, le clair engagement politique des responsables en faveur de la candidature, ainsi qu'une coordination optimale.

Avant même de prendre son siège, la Suisse devrait définir les priorités de son action au sein du Conseil de sécurité, alignées sur celles de sa politique extérieure. Son profil la prédisposerait à endosser des rôles de conciliation et de médiation. Il faudrait aussi prévoir un appoint de ressources humaines à New York et dans les services concernés à Berne.

La décision de dépôt de la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité exige, on l'a dit, un *débat politique intérieur approfondi*. L'appoint d'information fourni en début d'année aux Commissions de politique extérieure à leur demande et les discussions qui ont suivi s'inscrivent déjà dans ce processus.

Ressortissants suisses en fonction au secrétariat et dans d'autres organes exécutifs

Au-delà de son souci de sauvegarder ses intérêts extérieurs en siégeant au sein des organes principaux et des organes représentatifs de l'ONU, la Suisse s'efforce de consolider et d'intensifier au maximum sa présence à tous les échelons hiérarchiques des organes d'exécution de l'organisation. En fournissant à l'ONU et en soutenant des fonctionnaires internationaux qualifiés de nationalité suisse, notre pays souligne son engagement dans des domaines importants au regard de sa politique extérieure, et acquiert une visibilité accrue. Elle répond de la sorte à une demande de l'ONU, le secrétariat et d'autres organes d'exécution ayant besoin de candidats performants et convenablement formés.

La Suisse est moins présente au *sommet de la hiérarchie onusienne* depuis que M. Adolf Ogi, ancien conseiller fédéral, a quitté ses fonctions de directeur du bureau du conseiller spécial du Secrétaire général pour le sport au service du développement et de la paix, avec titre de Secrétaire général adjoint, au début de l'année 2008, le professeur Nicolas Michel sa fonction de Secrétaire général adjoint pour les questions juridiques et de conseiller juridique du Secrétaire général au cours de l'été 2008, et Mme Carla del Ponte sa charge de Procureur général au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Ce recul est en partie compensé par la nomination de M. Nicolas Michel à la fonction de conseiller spécial et de médiateur dans le différend frontalier entre la Guinée équatoriale et le Gabon, et celle du professeur

Konrad Osterwalder au poste de recteur de l'université des Nations Unies. M. Walter Fust, ancien directeur de la Direction du développement et de la coopération, préside par ailleurs à l'Unesco le conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication.

La stratégie de soutien des candidatures suisses définit des priorités pour chacun des trois niveaux de la hiérarchie (cadres supérieurs, cadres moyens, relève). Pour les cadres supérieurs, la Suisse soutient surtout les candidatures à des postes relevant d'un domaine important de sa politique extérieure. Mme Katharina Kummer Peiry, une Suisse, a par exemple été nommée en septembre 2007 à la tête du secrétariat de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

Pour les *cadres moyens*, la Suisse commence par publier les postes vacants, afin d'attirer un nombre suffisant de candidatures recevables. Dans un second temps, elle soutient parmi les candidats admis à la sélection finale ceux qui lui paraissent convenir.

Au *bas de la hiérarchie*, la Suisse aide principalement ses ressortissants à prendre pied dans le système de l'ONU en finançant des postes de jeunes experts associés.

Le système de l'ONU employait quelque 84 000 personnes en 2007, dont 902 ressortissants suisses, soit 1 % environ. Le secrétariat de l'ONU comptait une quarantaine de milliers de fonctionnaires au 30 juin 2008. Au secrétariat, on distingue les postes impérativement soumis à la répartition géographique, et ceux qui devraient donner lieu à une répartition géographique équilibrée. La première catégorie représente 7 % environ de l'effectif total, et la Suisse aurait droit à 0,98 % de ces postes. Elle n'en a pas eu tout à fait autant en 2007. Grâce à une action spécifique de promotion de la relève, cette proportion a toutefois légèrement dépassé 1 % au second semestre 2008. Le tableau ci-dessous donne plus de détails.

Présence de la Suisse au sein du système des Nations Unies (2008)

	Effectif	Part CH	
		Nombre	%
Organisations du système de l'ONU			
Effectif total*	84 137	902	1,07
Niveau formation universitaire*	36 885	400	1,08
Secrétariat de l'ONU**			
Effectif total	39 503	300	0,76
Niveau formation universitaire	11 142	123	1,10
Postes soumis à la répartition géographique	2 797	29	1,04

* Chiffres 2007

** Source: A/63/310

3.4.2 Institutions de Bretton Woods

La Suisse est membre des Institutions de Bretton Woods depuis 1992 et occupe l'un des 24 sièges aux conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Le groupe de vote de la Suisse comprend les pays suivants: Pologne, Serbie, Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Turkménistan, République kirghize, Tadjikistan. Depuis plusieurs années, les Institutions de Bretton Woods sont confrontées à deux défis de taille: d'une part la réforme de la *gouvernance* (représentation au sein des conseils d'administration) et d'autre part la *réponse à apporter aux diverses crises* (matières premières, financière).

Premier paquet de réformes en 2008

Au Fonds monétaire international comme à la Banque mondiale, le système de représentation fait l'objet d'intenses discussions depuis plusieurs années. En effet, la composition des Conseils d'administration est le fruit d'un héritage historique: sur les 24 sièges actuels, cinq sièges permanents sont occupés par les grandes puissances occidentales de l'après-guerre (Etats-Unis, Japon, France, Allemagne, Grande-Bretagne). Les pays européens ont huit directeurs exécutifs contre cinq pour l'Asie et deux pour l'Afrique. Les pays émergents et les pays en développement sont d'avis que la composition des conseils d'administration ne reflète plus leur poids dans l'économie mondiale et qu'ils sont sous-représentés au sein de ces conseils.

Fonds monétaire international

Les débats sur la représentation des membres au sein du Fonds monétaire international se sont traduits en avril 2008 par l'adoption d'une *résolution portant réforme des droits de vote* au sein du Conseil des gouverneurs. Elle vise à accroître de 11,5 % au total la quote-part de 54 pays sous-représentés, à tripler le nombre des voix de base et à nommer un second administrateur suppléant pour les deux sièges africains. L'objectif est d'adapter les quotes-parts des Etats membres à leur position respective dans l'économie mondiale. Cette réforme devrait profiter en premier lieu aux marchés émergents. La Suisse soutient les grandes lignes de cette réforme, mais tient à souligner que la nouvelle méthode de calcul des quotes-parts nationales présente diverses imperfections. Le poids électoral du groupe de vote de la Suisse au FMI représente aujourd'hui 2,79 % (1,57 % pour la Suisse et 1,22 % pour les autres membres); après la réforme, notre groupe de vote passera de la position 18 à 20 sur les 24 sièges.

Parallèlement à cette réforme des droits de vote, un *nouveau modèle de revenus* a été élaboré pour le FMI afin de lui permettre de faire face à la baisse actuelle de ses revenus. Ce nouveau modèle prévoit une augmentation de ses ressources par l'intermédiaire d'une cession limitée de ses stocks d'or et d'une gestion plus active de ses réserves. Du côté des dépenses, des diminutions de l'ordre de 10 % (soit près de 100 millions de dollars) sont prévues d'ici à 2010, grâce notamment à une réduction considérable des effectifs.

Banque mondiale

En 2008, la Banque mondiale a elle aussi entamé une réforme en profondeur de son système de voix et de participations. Dans la foulée de la réforme des quotes-parts et des droits de vote opérée au FMI, le pays émergents et en développement doivent voir leur poids renforcé au sein de la Banque mondiale grâce à une *réorganisation*

basée sur trois piliers. Un premier train de mesures de modernisation des structures de gouvernance impliquant un doublement des voix de base et la nomination d'un directeur exécutif supplémentaire pour l'Afrique a été avalisé à l'automne 2008. La Suisse s'est impliquée dans ces réformes à tous les niveaux, car elle estime que l'institution ne peut asseoir sa légitimité et renforcer son efficacité qu'en accordant une juste représentation à tous les pays. Dans ce sens, le pouvoir de vote des pays en développement est passé de 42,6 % à 44 %. Le groupe de vote de la Suisse, dont le poids a augmenté de 0,03 % (de 3,04 à 3,07 %), a gagné une place et pointe désormais au 16^e rang, alors que les groupes de vote africains ont vu leur taille diminuer du fait de l'octroi d'un siège supplémentaire à l'Afrique. Le pouvoir de vote de la Suisse s'est toutefois légèrement contracté, passant de 1,66 % à 1,63 %.

Défis futurs de la réforme et intérêts de la Suisse

Le processus de réforme de la gouvernance au sein des institutions de Bretton Woods a récemment pris un nouvel élan avec l'émergence de nouveaux enjeux politiques, stratégiques, et idéologiques. La volonté de mener cette réforme à son terme a été considérablement renforcée suite à l'avènement de la crise financière. En effet, les pays les plus pauvres et surtout les pays émergents (BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique) exercent une pression croissante pour améliorer leur représentativité au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods. A ce titre, le G20 est devenu un partenaire incontournable dans la discussion sur le rôle et le mandat de ces institutions et influence de manière significative le résultat des négociations (voir ch. 3.3.1). La Suisse soutient fermement la position que de tels, d'importance majeure, devraient être discutés et résolus dans le cadre des comités compétents au sein des institutions de Bretton Woods. Ces comités sont représentatifs de tous les pays membres, ce qui n'est pas le cas du G20.

Lors du sommet du G20 du 2 avril 2009, d'importantes décisions préliminaires ont été prises en ce qui concerne les Institutions de Bretton Woods. Ces décisions ont ensuite été reprises à titre de recommandations par le Comité monétaire et financier international à l'occasion de la session de printemps du FMI et de la Banque mondiale à la fin avril 2009. Leur but est de garantir au FMI les moyens suffisants pour venir en aide à ses Etats membres dans les situations de crise. De manière concrète, les fonds à disposition du FMI vont être immédiatement et massivement augmentés (250 milliards de dollars) par des *crédits bilatéraux*. Par ailleurs, un élargissement des nouveaux accords de crédit devrait permettre la mise à disposition de 500 milliards de dollars supplémentaires. Aux yeux du G20, la *gouvernance* doit être améliorée au sein du FMI, notamment grâce à une ratification par les Etats membres de la réforme des droits de vote décidée en 2008, à une conclusion dès 2011 du prochain examen des quotes-parts et à une implication plus importante du Comité monétaire et financier international dans le pilotage stratégique du FMI. Enfin, les directeurs commerciaux et présidents des institutions financières internationales devront à l'avenir être désignés sur la seule foi de leurs compétences. Il a en outre été décidé que la Banque mondiale et les banques régionales de développement devraient pleinement exploiter leur marge de manoeuvre financière de façon à financer des programmes de développement de longue durée dont la réalisation est menacée en raison de la crise financière et des déficits fiscaux qui en découlent. La Banque mondiale accordera ainsi un volume de prêts d'au moins 100 milliards de dollars au cours des trois années à venir, et le capital de la Banque asiatique de développement sera triplé d'ici à l'année prochaine. Une prompte augmentation du capital de la Banque africaine de développement et de la Banque interaméricaine de

développement a également été recommandée. La Banque mondiale évaluera la nécessité d'une augmentation de capital ainsi que la possibilité d'y renoncer en recourant à d'autres moyens d'augmenter sa capacité de soutien en faveur des pays nouvellement industrialisés et des pays pauvres pendant la crise financière.

La Suisse a tout intérêt à une résolution rapide de la crise et à un renforcement sur le long terme du système financier international. Le Conseil fédéral prévoit donc une participation helvétique au renforcement des moyens alloués au FMI par l'octroi d'une ligne de crédit limitée dans le temps et d'un montant pouvant atteindre 10 milliards de dollars. Il sera décidé ultérieurement d'une éventuelle suppression de cette contribution à l'occasion de l'élargissement des nouveaux accords de crédit.

L'état des discussions sur les conseils d'administration laisse entrevoir une *réduction* de leur taille. Composés à l'origine de 20 sièges, les conseils se sont élargis au fil des années pour des raisons politiques (1980 Chine; 1986 Arabie saoudite; 1992 Russie et Groupe de vote suisse). Mais la tendance est actuellement à une réduction du nombre de siège: sous l'administration Bush, les Etats-Unis se sont clairement exprimés au FMI pour un retour à 20 sièges d'ici à 2012. Le nouveau gouvernement américain a confirmé cette position lors de sa session de printemps; la mise en œuvre de cette mesure n'est toutefois envisageable que si les Etats membres de l'UE sont disposés à consolider leurs nombreux sièges. D'où l'incertitude considérable quant à la taille d'un nouveau Conseil exécutif.

A la Banque mondiale, la deuxième phase de la réforme «Voix et participation» porte sur la révision des principes et critères définissant le *capital-actions* de deux agences de la Banque mondiale, à savoir la Banque internationale de reconstruction et développement et la Société financière internationale. Une discussion aura également lieu quant à une réduction du nombre de directeurs exécutifs, en dépit de la décision prise en automne 2008 d'élargir le Conseil exécutif de 24 à 25 sièges pour parvenir à une meilleure représentation africaine. Cette deuxième phase fera l'objet d'une discussion dans le cadre de la réunion des Institutions de Bretton Woods en octobre 2009 à Istanbul et devrait être menée à terme au printemps 2010.

La communauté des pays donateurs est en train, par le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement, de mettre rapidement à la disposition des pays en développement des moyens supplémentaires pour leur permettre d'amortir les effets de la crise. La Suisse va examiner si, et le cas échéant, pour quel montant elle entend participer à ces *abondements des différents fonds* des institutions multilatérales de financement, en tenant compte qu'une telle décision aurait pour la représentation helvétique et son influence au sein de ces institutions. Il convient par ailleurs de respecter la décision parlementaire imposant de limiter les dépenses à destination des institutions multilatérales à un maximum de 40 % du 11e crédit-cadre.

Le cumul de ces deux tendances (réformes et renforcement du poids des pays en développement et diminution des moyens financiers pour l'engagement multilatéral suisse) risque d'avoir des implications à moyen terme pour l'influence de la Suisse en général et pour les sièges dont elle dispose. Sous la conduite du Département fédéral des finances le Département fédéral des affaires étrangères, le Secrétariat d'Etat à l'économie et la Banque nationale suisse mènent une réflexion de fond sur les objets de la réforme et sur ses conséquences pour la Suisse.

Les réponses des Institutions de Bretton Woods aux crises mondiales

En 2008, les travaux du FMI et de la Banque mondiale ont été fortement influencés par les événements qui ont découlé de la crise financière. La Suisse partage l'avis de la communauté internationale sur le fait que la crise actuelle ne peut être jugulée que par une action commune et coordonnée menée si possible dans le cadre des forums et institutions existants, par exemple le FSF ou le FMI. Au premier trimestre 2009, le FMI a créé, en réponse aux défis spécifiques des pays émergents, la «Flexible Credit Line», un nouvel instrument avec fonction d'assurance. Cet instrument donne accès à des lignes de crédit aux pays émergents qui pouvaient jusqu'ici se financer sans problème sur les marchés financiers et qui peuvent démontrer une politique économique et financière durable. Le Mexique a été le premier pays à en faire usage début 2009.

Par ailleurs, devant la flambée des prix du pétrole et de l'alimentation, la décision a été prise en septembre 2008 d'adapter la «Facilité de protection contre les chocs exogènes». Créée en 2005 par le Fonds monétaire international, cette fenêtre de crédit était à l'origine destinée à venir en aide à des pays pauvres tels que le Malawi, le Sénégal et le Kirghizistan qui rencontraient des *problèmes de balance des paiements par suite de perturbations externes*. Les dernières adaptations visent à permettre une mise à disposition plus rapide et plus simple d'une première tranche. Dans le cadre de ses instruments traditionnels, le FMI a en outre prêté à des pays comme l'Ukraine, la Hongrie, la Roumanie, la Lettonie, le Pakistan ou l'Islande des sommes considérables destinées à leur permettre de surmonter de graves problèmes au niveau de leur balance des paiements. Dans le cas de l'Islande, cela mérite d'être souligné dans la mesure où il s'agit d'un pays industrialisé disposant de revenus élevés. L'Etat islandais a néanmoins reçu 2,1 milliards de dollars dans le cadre d'un contrat d'assistance prévoyant des mesures de stabilisation du taux de change, une consolidation à moyen terme du budget de l'Etat et la restructuration complète de son système bancaire.

Le FMI a continué d'affiner son expertise en matière de surveillance du secteur financier, c'est-à-dire pour ce qui est des *effets fluctuants entre les systèmes financiers et l'économie réelle* ainsi que des *interdépendances transnationales des systèmes financiers*. Par ailleurs, en coopération avec le CSF, il a décidé de procéder à des contrôles approfondis et mieux coordonnés. A cette fin, les compétences de chacun devront être mieux coordonnées, et un système commun d'alerte avancée devra être mis en place.

Par le truchement de son «Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale» (*Global Food Response Program, GFRP*), la Banque mondiale est, depuis début 2008 déjà, à la recherche de solutions appropriées visant à résoudre *le problème dû à la hausse du prix* des denrées alimentaires et à ses effets négatifs, qui frappent directement les pays les plus pauvres de la planète. S'agissant des mesures liées à la crise financière, la Banque mondiale fait preuve d'un engagement actif dans les pays bénéficiaires de crédits alloués par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et prévoit l'attribution de prêts à hauteur de 100 milliards de dollars de 2009 à 2011, dans le but d'atténuer quelque peu les effets de la crise. On compte dès lors avec l'octroi d'un crédit total d'au moins 35 milliards de dollars pour l'année 2009. Suite à son analyse détaillée du potentiel de préjudices dans les pays pauvres, la Banque mondiale a amélioré sa capacité d'intervention en anticipant la mise à disposition des fonds pour les versements n'excédant pas 2 milliards de dollars et en consolidant les programmes d'urgence existants. Les banques régionales de

développement en Asie, en Afrique et en Amérique latine accordent elles aussi des prêts additionnels dans le cadre de programmes coordonnés; cette démarche vise à assurer les perspectives de développement des pays nouvellement industrialisés et des pays pauvres sur le long terme, en dépit de la crise, et à atténuer ses effets sur les pays et les couches de population les plus pauvres.

3.4.3 OMC

Fondée en 1995 pour succéder au GATT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la seule organisation internationale compétente pour régler à l'échelon mondial les relations commerciales transfrontalières entre les Etats. L'OMC vise à *abolir les barrières commerciales* et à *créer des conditions* cadre pouvant être mises en œuvre dans tous les pays. La vocation de l'OMC n'est pas seulement de permettre à 153 Etats de siéger côte à côte pour discuter de divers sujets relatifs au commerce, mais bien plus de faire évoluer les règles commerciales existantes et de permettre l'instauration de nouvelles normes. Ainsi ses Etats membres contrôlent-ils mutuellement et à intervalles réguliers les politiques commerciales qu'ils appliquent. Pour la 5^e fois depuis 1991, la Suisse a fait l'objet l'an dernier d'une évaluation par les membres de l'OMC.

L'importance de l'OMC pour la Suisse

Les petits pays et les pays intermédiaires ont tout intérêt à ce que l'OMC fonctionne correctement dans la mesure où celle-ci constitue pour eux une plate-forme efficace leur permettant d'amener d'autres nations à des concessions en termes d'accès aux marchés. La Suisse, dont l'économie est pleinement intégrée aux échanges mondiaux, a besoin d'un système commercial encadré par des règles fiables et simples. Elle appelle dès lors de ses vœux une OMC puissante car la sécurité juridique assurée par l'Organisation constitue une protection idéale pour ses exportations de biens et de services vers les autres pays membres dans la mesure où l'OMC dispose de mécanismes efficaces pour faire respecter les règles qu'elle édicte.

Le cycle de Doha

L'OMC a lancé en 2001 à Doha un nouveau cycle de négociations officieusement baptisé «*Agenda de Doha pour le développement*». Une conclusion du Cycle de Doha permettrait aux pays en développement de mieux s'intégrer dans le commerce mondial et d'y participer avec plus d'efficacité grâce à la libéralisation des marchés (suppression des subventions agricoles à l'exportation d'ici 2013, ouverture des marchés en matière d'agriculture et d'industrie). Le Cycle de Doha devrait donc également marquer une inflexion positive dans les échanges entre les pays en développement.

Avancée des négociations

La situation a peu évolué malgré sept années de négociations. Les pays en développement font en effet valoir que les ambitions du cycle de négociations doivent être mesurées à l'aune des résultats obtenus dans le *domaine de l'agriculture*, alors que les pays industrialisés, dont la Suisse fait partie, recherchent plutôt un résultat plus large basé sur des concessions équilibrées dans tous les domaines de négociation (notamment en matière de biens industriels, de services, de facilitation du commerce, de propriété intellectuelle, de commerce et d'environnement).

Des voies de libéralisation dans le domaine de l'agriculture et des biens industriels ont été recherchées à l'occasion d'une conférence ministérielle informelle organisée en juillet 2008 à Genève. Mais les pourparlers ont été interrompus faute d'accord après neuf jours de négociation. Auparavant, des signes de compromis avaient pourtant semblé se dégager sur trois points centraux. Depuis septembre 2008, les négociations afférentes au Cycle de Doha se poursuivent de manière intensive sur un plan technique, essentiellement en matière d'agriculture et de produits industriels.

Des accords de libre-échange à titre d'alternative?

Les négociations de Doha marquant le pas, de nombreux pays, dont la Suisse, ont décidé de s'engager sur la voie des accords de libre-échange pour s'assurer un accès sans discrimination à des marchés tiers. Pour autant, les accords de libre-échange *ne sauraient remplacer le système multilatéral* de négociation et de réglementation que constitue l'OMC, mais tout au plus le compléter, car ils s'appuient eux-mêmes sur les accords de libre-échange sous-tendant l'OMC. Pour la Suisse, qui a tout intérêt à ce que les marchés soient ouverts, l'OMC, en sa qualité de forum de négociation multilatéral et de garant de la sécurité juridique, est irremplaçable. La Confédération ne serait de toute façon pas en mesure de négocier des accords de libre-échange avec tous les membres de l'OMC. Elle continue donc à s'engager pleinement en faveur d'une conclusion rapide du Cycle de Doha.

Importance d'une conclusion rapide du Cycle de Doha

Lors du sommet informel des ministres de l'OMC organisé à l'initiative de la Suisse le 31 janvier 2009 à Davos, les ministres du Commerce ont tous relevé la nécessité de développer les marchés ouverts et le libre-échange pour parvenir à redresser l'économie. La conclusion du Cycle de Doha serait donc un moyen efficace de *relancer la conjoncture mondiale*. De plus, celle-ci serait très utile pour lutter contre le protectionnisme qui refait surface en ces temps de crise financière et économique. L'OMC est en effet la seule organisation multilatérale à disposer d'instruments de surveillance, d'empêchement et de levée des mesures protectionnistes. Il importe donc que son rôle de contrôle en la matière soit renforcé.

L'échec du Cycle de Doha entamerait fortement la crédibilité de l'OMC. Les principales nations commerçantes pourraient alors être tentées de renforcer leur arsenal protectionniste pour des raisons de politique intérieure. Une telle évolution serait à coup sûr nuisible pour la Suisse, qui est dépendante de conditions cadre juridiquement sûres et prévisibles.

3.4.4 OCDE

Politique d'ouverture: élargissement et engagement renforcé

Depuis le lancement d'une nouvelle politique d'élargissement en mai 2007, le Chili, Israël, la Fédération de Russie, l'Estonie et la Slovénie sont officiellement invités à rejoindre l'Organisation à moyen terme. Le second volet de la politique d'ouverture de l'organisation, appelé «*engagement renforcé*», consiste à rapprocher l'OCDE de pays et de régions importants, mais qui ne sont soit pas prêts – ou pas intéressés – à adhérer à moyen terme. L'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine, le Brésil, l'Indonésie et la région d'Asie du Sud-Est font partie de ce programme. L'OCDE a travaillé tout

au long de 2008 à la définition d'une stratégie vis-à-vis de ces pays. La Suisse y a joué un rôle de premier plan.

Le point de départ des discussions d'adhésion consiste pour chacun des pays candidats à soumettre un *mémoire* initial précisant leur position vis-à-vis des actes et autres instruments pertinents de l'OCDE. Dans un premier temps, les différents comités sectoriels sont invités à donner leur avis technique sur la situation actuelle et les progrès à réaliser par les pays candidats. Cette étape est actuellement en cours et devrait s'achever d'ici à juin 2009. Une fois les avis techniques reçus, le Conseil de l'OCDE devra décider de l'adhésion formelle. A l'exception de la Fédération de Russie, tous les candidats ont déposé leur mémoire au cours du second semestre 2008. Chacun de ces pays a nommé un point de contact et a délégué des représentants de haut niveau pour encadrer le processus d'adhésion. Les pays candidats font preuve d'une volonté et d'un engagement politique encourageants. Les autorités russes semblent pour l'instant adopter une attitude plutôt attentiste: leur adhésion à l'OMC est considérée comme essentielle pour devenir membre de l'OCDE.

La politique d'ouverture de l'OCDE revêt une dimension *politique non négligeable*. Bien que l'OCDE soit avant tout une organisation basée sur l'échange de bonnes pratiques en matière de politiques publiques, le choix de pays spécifiques dans le cadre de sa politique d'ouverture est un signe politique fort vis-à-vis de la communauté internationale: elle choisit d'intégrer plus activement les nouveaux poids lourds de l'économie mondiale (BRIICS – Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud) tout en respectant un certain équilibre géographique ainsi que le degré de préparation et d'intérêt des candidats. La Chine, le Brésil et l'Inde se sont montrés très intéressés à coopérer dans certains domaines sectoriels, mais sans donner de signes concrets de rapprochement structurel à long terme. Il y a ici un réel danger d'instrumentalisation du processus de rapprochement de l'OCDE à des fins de visibilité nationale, sans réelle contrepartie ou engagement. Même si l'OCDE est avant tout une organisation de coopération économique, les récents conflits politiques impliquant la Russie et Israël (Géorgie; Gaza) et leurs conséquences en matière de respect du droit international et des droits humains ne pourront être totalement ignorés du processus d'adhésion.

Réponse de l'OCDE à la crise financière et économique et pressions sur le système du secret bancaire suisse

La crise financière a été l'objet d'intenses débats en fin d'année. L'OCDE a défini un Plan d'action par lequel elle met ses compétences et son expérience à disposition afin d'élaborer une réponse aux différents problèmes posés par la crise. La *«Réponse Stratégique de l'OCDE à la crise financière et économique»*, dont les thèmes ont été approuvés en décembre 2008, met l'accent sur deux domaines clés: la réglementation financière et les défis du retour à une croissance à long terme. L'OCDE recommande par ailleurs d'opter pour une résilience économique en investissant dans les marchés qui présentent un potentiel économique centré sur l'innovation dans les secteurs à haute valeur ajoutée. Dans sa *«Réponse Stratégique»*, l'OCDE met également en avant l'opportunité d'investissements conséquents qui permettent de créer une économie sobre en carbone (économie «verte»).

Les réponses étatiques à la crise financière qui consistent à investir des sommes considérables pour soutenir certains secteurs de l'économie pèsent lourdement sur les déficits publics. Les Etats cherchent donc de nouvelles sources de financement. Dans ce cadre, les partenaires économiques les plus importants de la Suisse exigent

plus de transparence et de coopération internationale en matière fiscale. Le 21 octobre 2008, les gouvernements allemand et français ont organisé à Paris une réunion informelle sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Les 17 pays participants se sont mis d'accord pour intensifier la mise en œuvre complète des normes de transparence et d'échange de renseignements de l'OCDE. La Suisse, absente de cette rencontre, a été pointée du doigt et invitée à se conformer aux normes de l'OCDE en matière d'échange d'information. La participation du Secrétaire général de l'OCDE – dont le mandat est de représenter l'ensemble des pays membres de l'OCDE – à la conférence de presse qui a suivi cette réunion informelle a été vivement critiquée par la Suisse.

La *lutte contre la fraude fiscale* a pris un tour nouveau lorsque le G20 a décidé de s'emparer du sujet en s'appuyant sur les travaux de l'OCDE. A la demande insistante de plusieurs membres influents, le secrétariat de l'OCDE a élaboré pour le G20 de nouvelles listes de paradis fiscaux et de centres financiers non coopératifs. Après plusieurs projets, l'OCDE a publié le 2 avril 2009 un «rapport détaillé sur les progrès» (rapport d'étape) qui classe les pays évalués par le forum mondial de l'OCDE sur la fiscalité en quatre catégories. La Suisse figure dans les «centres financiers qui ont pris des engagements concernant la norme fiscale admise au niveau international, mais ne l'ont pas encore largement appliquée». Les critères appliqués tiennent en douze accords sur l'échange d'informations conformes au modèle de convention fiscale de l'OCDE. Les critiques de la Suisse envers l'OCDE portent essentiellement sur le fait que celle-ci n'a pas agi dans le cadre de ses procédures formelles, mais sur injonction du G20 (s'agissant de la politique suisse en matière d'entraide, voir ch. 3.3.1, sous «Les défis de demain»).

4 Affaires consulaires

4.1 Services consulaires

Les représentations suisses à l'étranger offrent une vaste palette de prestations consulaires. Leur *étendue* est considérable et *a tendance à augmenter*, influencée par des facteurs sur lesquels les représentations n'ont pas prise. La demande détermine les prestations à fournir, fondées elles-mêmes sur la Constitution, les lois fédérales ou leurs ordonnances d'application.

Les représentations à l'étranger sont l'interlocuteur des ressortissants suisses résidant en permanence dans le pays d'accueil ou y séjournant à titre temporaire. Elles remplissent à cet égard des *tâches semblables à celles d'une administration communale en Suisse*. Elles assurent professionnellement la liaison entre les Suisses de l'étranger et leur patrie. Elles contribuent dans une large mesure à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse, comme le demande la Constitution fédérale. Elles assument encore des charges liées à la protection consulaire et jouent un rôle primordial dans la gestion de crises. Le volume et la complexité des tâches dans ces domaines est en hausse également.

En vertu de la *nouvelle loi fédérale sur les étrangers*⁶⁴, les représentations sont amenées à collaborer à la mise en œuvre des dispositions relatives à la préparation aux mariages, aux partenariats et aux regroupements familiaux. Par conséquent de

⁶⁴ RS 142.20

nouvelles tâches leur ont été attribuées, tâches qu'elles exécutent à la demande des offices d'état civil sous la surveillance de l'Office fédéral de l'état civil.

Dans le domaine de la migration, les représentations traitent des *demandes de visas* et assistent l'Office fédéral des migrations et les cantons dans l'exécution de leurs propres tâches. Parmi les tâches des représentations, l'octroi de visas est un domaine particulièrement important et sensible sur lequel s'est penché, à plusieurs reprises déjà, la Commission de gestion du Conseil national. Suite à son rapport du 17 avril 2007 sur l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger et suivant ses recommandations, le Conseil fédéral a décidé de pérenniser les moyens supplémentaires de 4,3 millions de francs octroyés en 2007 au DFAE, permettant ainsi le financement de 30 postes supplémentaires. L'association de la Suisse à l'espace Schengen, dont les conséquences financières n'étaient pas connues au moment de la décision, n'a toutefois pas été prise en compte.

Avant l'entrée en vigueur opérationnelle des *accords d'association à Schengen/Dublin* le 12 décembre 2008, les représentations suisses à l'étranger se caractérisaient par une sous-dotation en personnel consulaire transférable en comparaison avec les Etats Schengen qui a été mise en lumière dans le cadre de la procédure d'évaluation visa des représentations. Un renforcement du personnel consulaire s'est avéré nécessaire afin d'assurer un niveau de contrôle en adéquation avec les responsabilités en jeu, d'assumer des tâches plus complexes, et en partie nouvelles, et de mettre les processus en conformité avec les critères de Schengen. Pour ces raisons, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter de 5,2 millions de francs le plafond des dépenses du DFAE dès 2009 pour le renforcement du personnel consulaire, singulièrement du personnel suisse de carrière.

Ces mesures ont permis d'engager des spécialistes en matière de visas et de recruter des agents consulaires supplémentaires dont la formation s'est achevée à fin 2008. Ces recrutements permettent de *renforcer les représentations* qui se voient confrontées à une forte pression migratoire et à un nombre élevé de demandes de visas, souvent délicates à traiter. Le DFAE suit l'évolution de manière attentive. Il a été chargé par le Conseil fédéral de procéder en 2010, sur la base des expériences pratiques, à une nouvelle analyse des besoins entraînés par la mise en œuvre des accords d'association à Schengen/Dublin.

La Suisse applique les accords de Schengen et Dublin depuis le 12 décembre 2008, ce qui signifie pour les représentations à l'étranger un changement de philosophie dans l'établissement des visas de courte durée (trois mois au plus). Les représentations établissent dorénavant des visas qui permettent aux demandeurs de circuler librement dans un espace qui comprend 25 Etats. Il est donc nécessaire de faire preuve d'une très grande vigilance lors de l'examen des demandes de visas, notamment en ce qui concerne la consultation d'autres Etats. D'autre part, la mise en œuvre des accords d'association à Schengen/Dublin a rendu nécessaire des *modifications touchant à l'organisation et à l'infrastructure* des représentations. Le système actuel d'établissement électronique des visas (EVA) a dû ainsi être adapté aux nouvelles prescriptions, autant au niveau de l'application que du matériel informatique. L'ensemble du personnel affecté aux visas a aussi dû être formé aux nouvelles dispositions.

Un élément important et qui touchera toutes les représentations suisses à l'étranger en 2009 et 2010 est l'*introduction de la biométrie* dans les visas, modification qui représente un défi considérable. En effet, la saisie des données biométriques, notam-

ment celle des empreintes digitales des dix doigts et d'une photo digitalisée pour chacun des 650 000 requérants (nombre approximatif des visas établis par les représentations suisses en 2007), ne pourra s'effectuer sans des changements profonds dans la procédure d'établissement des visas, voire des adaptations de l'infrastructure de nombreuses représentations.

La CE a prévu de mettre en œuvre le *Système d'information sur les visas* (VIS), qui prévoit la délivrance de visas biométriques, par région et par étapes, en commençant en décembre 2009 par les représentations en Afrique du Nord. La mise en œuvre se poursuivra dans le pays Du Golf, au Proche Orient puis en Afrique centrale, de l'Ouest et du Sud, suivi de l'Amérique latine puis des Etats de la CEI, de l'Asie centrale et du Caucase. Dès que la mise en œuvre aura commencé dans ces pays, il ne sera plus possible d'y d'établir des visas Schengen en dehors du système VIS. Les représentations des Etats Schengen qui ne seront pas encore prêtes techniquement pour assumer cette nouvelle charge devront se faire représenter par un Etat qui possède l'infrastructure nécessaire.

La Suisse mettra elle aussi son système d'information de visas en exploitation à ce moment-là, ce qui inclut la mise en œuvre du visa biométrique, à fin de garantir une mise en œuvre simultanée au sein de la CE et en Suisse. S'agissant de l'instrument de la représentation, prévu par les prescriptions Schengen, la Suisse intensifie ses contacts avec les Etats Schengen, notamment avec l'Autriche, pays avec lequel la collaboration consulaire s'est intensifiée en 2008, par l'aboutissement d'un projet concret, à savoir l'ouverture d'un bureau autrichien, avec un agent consulaire autrichien, dans les locaux de l'ambassade de Suisse à Saint Domingue en République Dominicaine. 2009 devrait voir la naissance d'un projet similaire avec un agent consulaire suisse dans des locaux d'une ambassade autrichienne.

4.2 Protection consulaire

La protection consulaire – c'est-à-dire l'*assistance aux Suisses en difficulté à l'étranger* – est une tâche classique du DFAE. Le nombre des cas traités est d'environ deux mille par an (2007: 1925, 2008: 1750), sans tenir compte des aides fournies au titre de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger⁶⁵, ni de l'établissement de documents de voyage provisoires et des cas mineurs.

Certaines affaires agitent les médias et le public. On a peu conscience alors qu'en matière de protection consulaire – comme dans d'autres domaines où il s'agit de soutien à des individus – l'Etat ne peut *en principe* intervenir *qu'à titre subsidiaire*, quand se tirer d'affaire seul n'est ni possible ni exigible.

Pour les voyageurs, les difficultés les plus fréquentes sont la *maladie* et les *accidents*. Les principaux acteurs – hors DFAE – sont alors les assureurs voyage et maladie, la REGA et le TCS, qui reçoivent annuellement plus de 100 000 appels de touristes suisses et fournissent une aide médicale dans quelque 10 000 cas; 80 % environ des voyageurs ont conclu une assurance spéciale. Les représentations suisses à l'étranger assistent d'une part les prestataires de services mentionnés, notamment dans les pays où ceux-ci n'ont pas de représentants, de l'autre les voyageurs qui

⁶⁵ RS 825.1

n'ont pas de couverture d'assurance. Selon les dispositions légales en vigueur, ces aides sont en principe facturables. Un réexamen de l'ordonnance sur les émoluments permettra de garantir qu'une solution raisonnable des coûts puisse être trouvée dans chaque cas. Quant aux avances remboursables pour le voyage de retour ou un traitement médical, les représentations suisses à l'étranger les fournissent en accord avec l'Office fédéral de la justice, qui gère le crédit correspondant.

Une des tâches des représentations suisses est aussi d'assister les personnes qui ont souffert à l'étranger de *violences physiques, psychiques ou sexuelles*. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2009, de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes⁶⁶, le cercle des personnes éligibles a été étendu aux étrangers domiciliés en Suisse.

Les *cas d'enfants enlevés* en Suisse par un parent n'ayant pas le droit de garde et emmenés dans des pays qui n'ont pas signé la Convention (de La Haye) sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants⁶⁷ ont augmenté. Dans ces cas humainement très difficiles, le DFAE s'engage en général – en collaboration avec les autorités locales et les organisations d'entraide privées – pour un accord à l'amiable entre les parents, souvent au prix d'efforts longs et coûteux, comme le prouvent les vingt-quatre cas non résolus à fin 2008.

En matière d'*encadrement des ressortissants suisses détenus à l'étranger*, les représentations suisses jouent un rôle particulier, fondé sur la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁶⁸. A fin 2008, 195 personnes étaient concernées, dont la moitié à peu près répondaient d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Ce nombre – tout comme celui des arrestations annoncées (2007: 148; 2008: 150) – se situe depuis des années à l'intérieur de la même fourchette. L'encadrement est difficile dans les pays où les conditions de détention sont pénibles et dans les cas où les personnes sont condamnées à de longues peines de prison ou tombent gravement malades pendant l'exécution de leur peine.

Un problème constant de la protection consulaire est de garantir une aide rapide et efficace lorsque les difficultés surviennent *en dehors des heures d'ouverture ordinaires des représentations*. Les petites ou moyennes représentations sont écartelées entre les besoins de nos concitoyens, d'une part, et la précarité de leurs ressources humaines, de l'autre. Aussi le DFAE étudie-t-il actuellement de nouvelles solutions pour améliorer encore ce service public.

4.3 Prévention et gestion des crises

Après la crise du Liban (2006), qui a entraîné la plus grande opération d'évacuation de l'histoire suisse, de nombreux pays ont connu des crises ces deux dernières années, crises qui ont mis en danger la sécurité des ressortissants suisses qui s'y trouvaient (attentats terroristes, troubles, conflits armés). 2008 a été une année record, puisque la cellule de crise du DFAE est intervenue quatorze fois. A plusieurs reprises, il a fallu envoyer sur place – et parfois dans différents pays en même temps – des équipes de crise pour y encadrer des Suisses et préparer d'éventuelles évacuations. En fin de compte, une seule évacuation s'est avérée inévitable: en janvier/février 2008, 91 Suisses ont été évacués ou aidés à sortir par leurs propres

⁶⁶ RS 312.5

⁶⁷ RS 0.211.230.02

⁶⁸ RS 0.191.02

moyens du Tchad avec l'aide de la France. Plus récemment, ce sont surtout la crise libyenne, les attentats terroristes de Bombay, le blocus des aéroports de Bangkok et les enlèvements aux Philippines et au Mali qui ont fortement mobilisé le DFAE.

Particulièrement ardues, les négociations visant à dénouer les tensions entre la Suisse et la Libye n'ont pas encore abouti. Elles se heurtent notamment au fait que la Libye ne dévoile pas ses véritables revendications. De plus, la Libye n'apprécie pas le fait de voir la Suisse requérir avec insistance la libération – simultanée à l'aboutissement desdites négociations – des deux citoyens suisses retenus prisonniers dans le pays. Lesdites négociations et le soutien aux deux Suisses retenus en Libye mobilisent de considérables ressources en personnel au sein du DFAE. Ce dernier poursuit néanmoins ses efforts de tous les instants pour parvenir à une solution dans les meilleurs délais.

L'enlèvement d'un couple suisse au Mali, le 22 janvier 2009, a mené la Suisse à mettre en place – de concert avec les Etats également concernés initialement, à savoir l'Allemagne, la Grande-Bretagne et le Canada – un dispositif d'envergure impliquant les niveaux politique, diplomatique et policier ainsi que le service de renseignements, dans le but d'obtenir la libération inconditionnelle des otages, en toute sécurité. Placée sous la conduite du DFAE, une cellule de crise interdépartementale composée de représentants de la fedpol, du SRS et de la Police cantonale de Zurich a entamé ses travaux. Le DFAE a nommé un envoyé spécial qui était en charge de coordonner les efforts de libération des otages sur place, à Bamako, en collaboration avec des représentants d'autres services fédéraux. Dans le cadre de l'enlèvement la fedpol était aussi représentée par des experts à Berlin et à Londres. Les deux otages suisses ont depuis été libérés.

Quelque 90 000 Suisses vivent dans des pays en développement ou nouvellement industrialisés dans lesquels la prévention étatique des pandémies est insuffisante. Depuis 2005, ces personnes ont été invitées à plusieurs reprises par le DFAE, en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique, à se préparer à l'éventualité d'une *pandémie* grâce, notamment, à l'acquisition de Tamiflu® à titre privé et préventif. Une réserve a été constituée à l'intention des Suisses résidant dans des pays où le Tamiflu® n'est pas commercialisé. Les représentations suisses dans ces pays ont reçu de la part du DFAE un total de 7 500 boîtes de ce médicament en réponse à l'élévation du niveau d'alarme à la pandémie par l'Organisation mondiale de la santé, le 29 avril 2009; le Tamiflu® ne sera toutefois distribué qu'en cas d'alerte aiguë, sous contrôle médical, aux personnes déjà atteintes. Il a été procédé, en parallèle, au rappel des recommandations concernant les mesures individuelles de prévention des pandémies.

Pendant toute la période sous revue, le DFAE a poursuivi ses efforts de *professionnalisation de la gestion des crises à l'étranger* menaçant des ressortissants suisses.

Se préparer aux situations de crise est une *tâche extrêmement exigeante* pour les représentations à l'étranger. Après la catastrophe du tsunami dans le Sud-Est asiatique (26 décembre 2004), le DFAE a révisé la directive correspondante et mis un modèle de dispositif de crise à la disposition des représentations. La validité des plus de 200 dispositifs de crise élaborés par les représentations à l'étranger est régulièrement contrôlée et surveillée par la Centrale du DFAE. Le cas échéant, les dispositifs sont améliorés et adaptés aux nouvelles données.

Il est cependant impossible de tout surveiller de Berne. C'est pourquoi des *missions de préparation aux crises* (MPC) ont été mises sur pied pour aider de façon ciblée les représentations situées dans des pays particulièrement menacés à se préparer à d'éventuelles crises. Après une analyse complète des risques, des catalogues de mesures sont rédigés et appliqués; ils concernent la collaboration avec les partenaires, les centres de rassemblement, les plans d'évacuation, la communication de crise, etc. Pendant la période sous revue, des équipes d'experts du DFAE et de DDPS ont effectué onze MPC.

Une mesure cruciale pour améliorer la gestion des crises a été de créer un *Pool d'intervention en cas de crise* (PEC), chargé de renforcer temporairement les représentations concernées. Pendant la période sous revue, ce pool a été élargi et sa formation systématisée. Dispersés dans le monde entier, ses quelque deux cents membres sont des collaborateurs de toutes les filières du DFAE qui se sont portés volontaires pour cette tâche supplémentaire. 100 d'entre eux ont suivi jusqu'en janvier 2009 une formation spéciale aux crises de trois jours, où ils ont non seulement appris les méthodes de la gestion des crises, mais ont aussi été sensibilisés à ses aspects psychologiques. Les autres membres du PEC seront formés au cours de 2009. Des «*hubs de crise*» dotés d'équipements spéciaux garantiront désormais un engagement rapide.

Les *chefs de mission, de poste et de chancellerie* suivent également une *formation de trois jours à la gestion des crises*. Ce cours fait partie des mesures de perfectionnement obligatoires du DFAE et est donné deux fois par an. Il est complété par une formation interne de deux jours pour les assistants, des cours de formation pour les stagiaires diplomatiques et consulaires, enfin par des modules *ad hoc* pour les collaborateurs transférables en congé au pays. L'objectif est qu'à fin 2011, 80 % de tous les collaborateurs et collaboratrices du DFAE aient suivi un module de formation en gestion des crises.

En cas de crise, le premier interlocuteur des familles inquiètes est la *hotline du DFAE*, qui est alors à leur disposition 24 heures sur 24. L'infrastructure en est développée et améliorée constamment. Une nouvelle version du logiciel de saisie et de traitement des demandes de recherche et des réponses sera terminée prochainement. Pour les crises concernant un grand nombre de ressortissants suisses à l'étranger, la *hotline* du DFAE est renforcée par un pool d'opérateurs, qui compte actuellement une centaine de collaborateurs et collaboratrices volontaires de la Centrale du DFAE. Ceux-ci sont formés dans des cours de base, de perfectionnement et de répétition qui mettent l'accent sur les aspects psychosociaux, et sont entraînés à leur tâche d'opérateurs de *hotline* grâce à des scénarios proches de la réalité.

Le *projet informatique* en cours *EDAssist+* regroupera les applications existantes de la gestion des crises et sera complété par de nouveaux modules, dont un pour le traitement plus efficace des évacuations et un autre pour l'enregistrement en ligne des ressortissants suisses de passage.

La *collaboration interdépartementale* (DFAE, DDPS, DFJP) a été intensifiée. La situation sécuritaire des ressortissants suisses à l'étranger est analysée lors des réunions mensuelles de travail et les mesures nécessaires y sont décidées.

Les *conseils aux voyageurs*, par lesquels le DFAE attire l'attention depuis 1998 sur les difficultés et les risques éventuels dans les pays de destination, font partie des principaux instruments de la prévention des crises et sont très suivis. Ils sont publiés

dans les trois langues officielles pour 150 pays et régulièrement mis à jour, en quelques heures s'il le faut après des événements touchant la sécurité. Quand le DFAE déconseille de se rendre dans un pays ou une région, les grands voyageurs s'y tiennent, de même que la plupart des touristes. Lors d'événements touchant leur sécurité, les Suisses de l'étranger sont de plus en plus avertis également par SMS.

La crise économique mondiale et ses répercussions provoqueront sans doute à une nouvelle recrudescence des crises. Pour cette raison, de nombreuses mesures sont en cours d'élaboration pour améliorer encore la préparation aux crises et leur gestion. A cet effet, le budget 2009 a été relevé à 300 000 francs, mais des crédits supplémentaires resteront nécessaires en cas de crise grave.

4.4 Suisses de l'étranger

Ces deux dernières années, le nombre des Suisses de l'étranger immatriculés a continué à augmenter: à fin *décembre 2008*, ils étaient 676 176, soit 31 166 (4,8 %) de plus qu'en décembre 2006. Les années précédentes, la croissance annuelle se situait entre 1,2 et 2,3 %. Ce *bond soudain* est dû principalement à l'immatriculation de personnes qui vivaient déjà depuis longtemps à l'étranger et dont la première raison de l'immatriculation tardive pourrait bien être l'arrivée à échéance définitive des passeports prolongés modèle 83. Il faut aussi l'attribuer à une vague de nouveaux arrivants dans les communautés de Suisses de l'étranger installées dans des pays à forte croissance, comme les Emirats arabes unis (+50 %), Singapour (+35 %) et la Chine (+18 %).

86 % des 113 363 personnes qui ont gonflé les effectifs des Suisses de l'étranger pendant la seule dernière décennie (1999 à 2008) sont des *doubles-nationaux*. Il s'agit souvent d'*enfants de la deuxième ou troisième génération, qui ne maîtrisent plus de langue nationale suisse*. Les représentations sont donc de plus en plus obligées de communiquer avec la communauté des Suisses de l'étranger en plusieurs langues ou de faire appel à du personnel local lors de contacts directs.

L'intérêt des Suisses de l'étranger pour la politique suisse a fortement augmenté lors des élections fédérales de décembre 2007. A fin 2008, 124 299 personnes, soit 24 % *des électeurs installés à l'étranger, étaient inscrits dans les rôles électoraux helvétiques*. Cet intérêt accru pour la politique a cependant provoqué aussi une recrudescence des frustrations dues à l'arrivée tardive des documents de vote dans plus d'un pays. Le vote électronique est un des remèdes possibles et le DFAE milite pour son introduction, en collaboration avec la Chancellerie fédérale, chargée du dossier. La première participation de Suisses de l'étranger à un essai pilote a eu lieu avec succès dans le canton de Neuchâtel, le 1^{er} juin 2008.

En réponse à des interventions parlementaires, le Conseil fédéral entend aussi s'engager pour que les Suisses de l'étranger puissent participer aux élections au Conseil des Etats dans tous les cantons et a l'intention d'étudier comment leurs intérêts pourraient être mieux défendus aux Chambres.

La «*Société coopérative Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger*» (Soliswiss), qui offre à ses membres une assurance contre les risques politiques, dispose d'une garantie de la Confédération en vertu de l'arrêté fédéral du 22 juin 1962⁶⁹. En 2007,

⁶⁹ RS 852.8

la Commission fédérale des banques lui a imposé de fermer les comptes d'épargne qui n'étaient pas soumis à l'impôt anticipé, d'où une fonte marquée de l'effectif des membres. Entre-temps, celui-ci s'est stabilisé; à fin 2008, Soliswiss comptait 5565 membres. De nouveaux problèmes ont cependant surgi avec la crise financière, qui a fortement affecté la fortune de la coopérative.

Conformément à la loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger, les Suisses de l'étranger qui se trouvent dans le besoin bénéficient, par le truchement des représentations du DFAE à l'étranger et sur mandat du service spécialisé *Aide sociale aux Suisses de l'étranger* (ASE) de l'Office fédéral de la Justice, d'un soutien d'un montant annuel de 5 à 7 millions de francs; la moitié environ de ce montant est consacré à l'aide au retour des Suisses de l'étranger, l'autre à l'aide aux Suisses qui vivent à l'étranger. Pendant la période sous revue, 141 prestations d'aide au retour ont été versées en 2007 et 154 en 2008. Dans respectivement 518 et 457 cas, des prestations d'aide sociale ont été versées aux cantons pour les trois premiers mois, et un total de 441 prestations d'aide sociale à l'étranger ont été versées en 2007 contre 437 en 2008.

La «*Revue Suisse*», envoyée gratuitement à tous les ménages de Suisses de l'étranger, passe graduellement à la diffusion électronique et a modernisé simultanément sa présence sur Internet pour l'adapter aux nouvelles habitudes de lecture. Dans ce contexte, le DFAE met sur pied une *gestion en ligne des adresses*, qui facilitera et accélérera aussi à l'avenir la communication entre les représentations et les Suisses de l'étranger, avant de servir de plate-forme pour des applications de cyberadministration. Sur Internet, le DFAE a élargi l'offre de brochures sur différents thèmes qui intéressent les Suisses de l'étranger. L'«*Aide-mémoire pour les Suisses de l'étranger*», qui, ces dernières années, n'était mis à jour que sur Internet, a été entièrement révisé avec le concours des autres départements et sera réimprimé cette année. Par ailleurs, le DFAE répond aux nombreuses questions personnelles de Suisses de l'étranger.

5 Réorganisation du DFAE

5.1 Lignes de force de la réorganisation

Au fil du temps, le rôle de l'Etat dans la société évolue. Il en est de même des attentes du citoyen à son égard. Pour l'administration, cela implique la nécessité d'*adapter ses structures* afin de pouvoir faire face aux tâches et objectifs nouveaux et relever les défis à venir. Aujourd'hui encore davantage que par le passé, on attend de l'administration et de ses agents *non seulement qu'ils soient efficaces, mais aussi qu'ils soient efficaces*. En d'autres termes, il ne suffit pas que la prestation soit exécutée de manière satisfaisante pour l'utilisateur; encore faut-il que les moyens investis soient proportionnés aux résultats pour satisfaire les contribuables. Lorsque les ressources sont limitées, leur utilisation optimale devient cruciale.

Pour le DFAE, à l'évolution générale des attentes du citoyen s'ajoutent les *changements du contexte international* et les *défis qui en découlent*. Des questions font leur apparition ou gagnent en importance, tels les «*défis globaux*» que sont par exemple les changements climatiques, les migrations ou encore la sécurité alimentaire, tandis que d'autres passent à l'arrière-plan. Ainsi, la DDC a été réorganisée en profondeur en 2008 afin d'être mieux préparée aux défis futurs et mieux à même de mettre en

œuvre la stratégie du Conseil fédéral en matière de développement. D'autres Directions font également l'objet de réorganisations (voir ch. 5.2.), les mesures prises dans chacune d'entre elles visant à produire une amélioration bénéficiant en fin de compte à l'ensemble du département. De son côté, le réseau des représentations fait l'objet d'une évaluation destinée à assurer que l'allocation des ressources soit en adéquation avec les priorités et les intérêts actuels de la politique étrangère suisse (voir ch. 5.3). Dans tous ces domaines, les travaux se poursuivront en 2009.

L'objectif des réorganisations est de mettre à disposition de la politique étrangère suisse une organisation qui soit la plus performante possible. Outre ces modifications structurelles, le DFAE attache une grande importance à la *modernisation de ses instruments de gestion*. Cela implique que les activités s'inscrivent dans des stratégies d'ensemble, résolument axées sur les résultats, et que les unités d'organisation et leurs collaborateurs jouissent d'une plus large autonomie, qui s'accompagne de plus de responsabilités et de la mise en œuvre de contrôles a posteriori. Le principe prévaut selon lequel *les missions, les compétences et les responsabilités doivent être congruentes* et situées là où se trouvent les connaissances correspondantes.

5.2 Réorganisation de la Centrale

Réorganisation de la Direction du développement et de la coopération

L'année 2008 a été marquée par la mise en place la nouvelle structure de la Direction du développement et de la coopération (DDC) à la Centrale, première étape d'une réorganisation majeure.

Objectifs

La réorganisation de la DDC a plusieurs finalités: mettre en œuvre la stratégie unique, répondre aux questions soulevées par la Commission de gestion du Conseil des États et faire face aux nouveaux défis globaux.

Elle poursuit quatre objectifs:

- améliorer l'efficacité de l'action de la DDC et la cohérence entres les différents domaines (multilatéral, bilatéral et thématique);
- redéfinir les structures et les méthodes de travail de la DDC et la préparer à relever les défis à venir qu'il s'agisse de défis globaux ou de nouvelles formes de coopération;
- promouvoir la collaboration de la DDC avec les autres offices du DFAE et de l'administration fédérale; cette collaboration a pour but de renforcer la cohérence de la politique internationale de la Suisse;
- augmenter la présence suisse sur le terrain, dans les bureaux de coopération et dans les institutions partenaires; ceci afin d'améliorer la visibilité de la Suisse et de garantir la mise en oeuvre du nouveau Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, du 14 mars 2008 (Message Sud)⁷⁰.

⁷⁰ FF 2008 2595

La priorité de la réorganisation de la DDC n'est donc pas tant d'en diminuer les coûts ou d'en réduire ses effectifs que d'en accroître l'efficacité.

Processus

La réorganisation comprend quatre phases: Il est à noter que dans la phase préparatoire un gel des recrutements a été annoncé visant à éviter de combler les postes vacants dans l'ancienne structure et, partant, à écarter le risque que cela entrave la réorientation.

1. La phase 0 à la préparation et à la définition de la réforme.
2. La phase 1 a été dédiée l'exécution de la réorganisation au niveau de la Centrale.
3. La phase 2 est en cours et est dédiée au transfert des compétences vers le terrain, qui implique une redistribution importante des compétences et des ressources allouées aux bureaux de coopération.
4. La phase 3 rassemblera les domaines de la coopération régionale et de la coopération avec les pays de l'Est.

Phase préparatoire

La réorganisation de la DDC a commencé au mois de mai 2008 avec la formation d'un groupe d'étude, composé du nouveau directeur de la DDC et de trois membres de la direction. Ce groupe était chargé de développer, en un mois, un projet de réorganisation de la DDC. Il a été soutenu tout au long du processus par 19 groupes de travail mis en place dès le début de juin. Ces groupes avaient pour mission de déterminer les données nécessaires au passage à la nouvelle forme d'organisation.

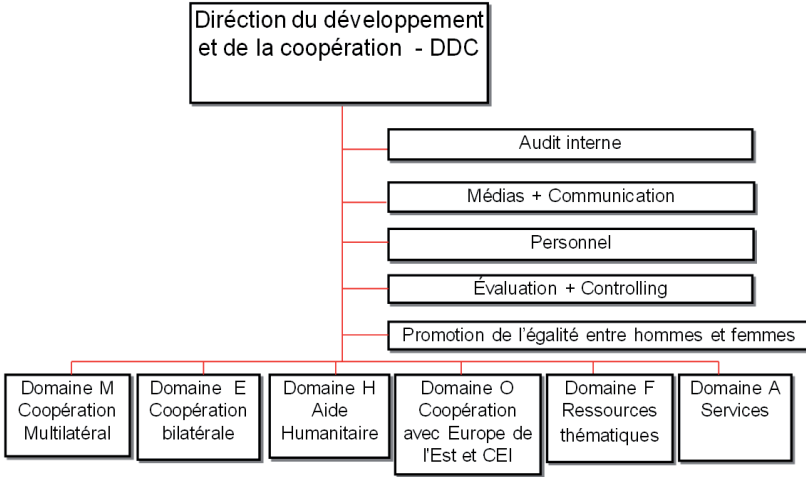
En plus des travaux liés à la réorganisation, il a fallu assurer l'expédition des affaires courantes et le suivi des débats parlementaires relatifs au Message Sud. Mener de front la réorganisation et les activités quotidiennes s'est révélé être l'un des défis les plus ardues.

Le projet de réorganisation présenté début juin 2008 par la cheffe du Département et le directeur de la DDC comprenait une définition contraignante grandes lignes de la nouvelle organisation de la DDC à partir d'octobre 2008. Par ailleurs, le groupe d'étude a été transformé en organe de pilotage, dont la mission consistait à coordonner des travaux qui prenaient alors une ampleur considérable.

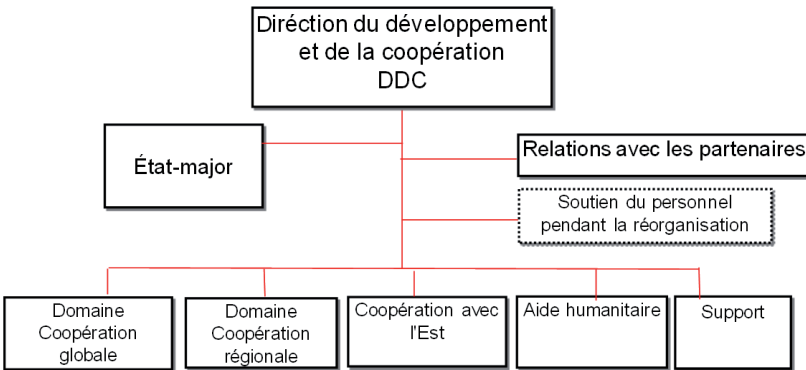
Phase 1

A partir du 1^{er} octobre 2008, la DDC a commencé à opérer dans ses nouvelles structures. Sa direction est passée de 11 à 7 membres. Deux nouveaux domaines ont été créés (Coopération régionale et Coopération globale). Les domaines Ressources thématiques et Coopération multilatérale ont été supprimés et leurs ressources humaines ont été intégrées aux domaines opérationnels, c'est-à-dire aux domaines Coopération régionale, Coopération globale et Coopération avec l'Est. Le travail thématique est donc maintenant au service de l'opérationnel et de l'efficacité des programmes.

Organigramme jusqu'au 30 septembre 2008



Organigramme à partir du 1^{er} octobre 2008



Le *domaine Coopération globale* définit la politique pour l'ensemble des domaines. Il formule les modalités de la coopération avec les institutions multilatérales internationales telles que la Banque mondiale et les organisations de l'ONU et traite trois programmes globaux (sécurité alimentaire, changement climatique et migration). L'unité d'organisation Gestion du savoir a également été intégrée à ce domaine, tandis que de nouvelles méthodes de travail et formes d'organisation assurent l'échange de connaissances.

Le *domaine Coopération régionale* soutient la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays prioritaires en Afrique, en Amérique latine et en Asie et formule les modalités de la coopération avec des organisations régionales (p. ex. banques de développement régionales). Il soutient par ailleurs des régions

déterminées qui se caractérisent par la précarité des structures étatiques ou qui sont confrontées à des conflits et à des risques en matière de sécurité. L'utilisation ciblée des instruments bilatéraux et multilatéraux vise à renforcer l'efficacité de la coopération suisse au développement.

Le *domaine opérationnel Aide humanitaire* a subi des changements mineurs. Il existe désormais trois régions opérationnelles (Asie-Amérique, Afrique, Europe-Méditerranée). La conduite stratégique sera ainsi mieux harmonisée avec les autres domaines. Les questions ayant trait à la politique humanitaire relèvent désormais du domaine Coopération globale.

La *Coopération avec l'Est* met en œuvre l'aide à la transition et la contribution à l'élargissement. Elle se fonde sur la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec l'Europe de l'Est⁷¹ et sur les deux crédits-cadres approuvés par le Parlement en 2007. Ce domaine a fait l'objet de changements minimes depuis sa réorganisation en 2006 (tâches interdisciplinaires thématiques, méthodes de travail).

La première phase a permis d'améliorer les systèmes de coordination en créant davantage de liens transversaux au niveau de la Centrale. La mise en place du nouvel organigramme a impliqué le transfert de 700 projets de développement dans d'autres unités organisationnelles de la DDC et un changement de poste pour 340 personnes, dans un délai de moins de quatre mois.

La communication a revêtu une importance déterminante au cours du processus de réorganisation. A partir du début du mois de juin 2008, les membres du groupe d'étude et de nombreux responsables hiérarchiques ont informé en permanence le personnel de l'avancement des travaux, à l'occasion de nombreuses séances, au moyen de circulaires et dans le cadre d'entretiens individuels ou de groupe. Des informations ont par ailleurs été communiquées au Parlement, au Conseil fédéral, aux offices de l'administration fédérale, aux organisations partenaires, aux associations du personnel et – par les médias – au public.

Phase 2

Actuellement, la DDC prépare la mise en œuvre de la deuxième phase de sa réorganisation. Elle renforcera la *présence suisse sur le terrain* et confiera aux bureaux de coopération les compétences qui correspondent à leurs responsabilités. Premièrement, elle comportera un transfert de ressources humaines à l'étranger, que ce soit au sein des bureaux de coopération ou d'organisations partenaires. Deuxièmement, elle impliquera une clarification de la répartition des fonctions et des tâches entre la Centrale et les bureaux sur le terrain. *Les compétences financières et administratives seront transférées de la Centrale sur le terrain*. De plus, afin d'améliorer davantage l'effectivité et l'efficacité du travail de la DDC, de nouveaux standards seront établis pour mesurer les résultats des programmes et projets financés par la DDC. Ce travail menée à terme au cours du second semestre 2010.

La préparation du transfert, de la répartition des tâches et des rôles ainsi que des normes est effectuée avec des groupes de travail. Les normes concernent les prescriptions applicables aux instruments servant à la planification, aux appels d'offres et à la réalisation des projets et des programmes ainsi qu'à la mesure des résultats obtenus. L'extension des projets et des programmes permettra de réduire le nombre de ces standards et donc le travail nécessaire à leur préparation. Il sera en outre

71 RS 974.1

procédé au remaniement des instruments à la disposition des responsables des Bureaux de coopération aux fins d'améliorer l'efficacité de leur tâche managériale. La mise en œuvre subséquente desdites normes englobe la formation de base et la formation continue du personnel. La communication jouera, comme pour la première phase de la réorganisation, un rôle important.

Phase 3

La troisième et dernière étape de la réorganisation débutera en 2010. Elle consistera en un *regroupement des domaines Coopération régionale et Coopération avec les pays de l'Est*.

S'agissant des transferts d'unités de la DDC à la Direction des ressources et du réseau extérieur et au Secrétariat général du DFAE: Dans la perspective de la transformation de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) en véritable centre de services pour l'ensemble du DFAE (voir plus bas), la réorganisation de la DDC vise également à éliminer les doubles emplois avec les autres structures du Département. C'est pour cette raison que les services d'audit interne, d'évaluation externe, d'information et d'égalité des chances (genre et plurilinguisme) ont été intégrés au Secrétariat général du DFAE et que la télématique et les services linguistiques ont été transférés à la DRE depuis le 1^{er} octobre 2008.

Réorganisation du Secrétariat général

Pour le Secrétariat général, la réorganisation se traduit par un renforcement de son rôle stratégique. Le Secrétariat général se concentre encore davantage sur ses *compétences clés* que sont premièrement la planification, la coordination et le contrôle des dossiers du département, deuxièmement la fonction d'inspection – y compris l'audit et l'évaluation externe –, troisièmement l'information et quatrièmement la politique de genre. Auparavant, les fonctions d'inspection et d'information ainsi que les tâches liées à l'égalité des chances entre les sexes étaient réparties entre le Secrétariat général et la DDC. Désormais, elles sont exercées au sein du Secrétariat général pour l'ensemble du département.

Inspectorat

Compte tenu de la plus grande orientation sur les résultats visée au DFAE, qui s'accompagne d'une marge de manœuvre élargie et d'un accroissement des responsabilités accordées aux unités d'organisation et à leurs collaborateurs, l'inspection gagne en importance. L'allègement des directives internes et des vérifications bureaucratiques va de pair avec l'instauration de contrôles a posteriori portant sur l'utilisation des moyens alloués. L'Inspectorat DFAE contrôle la gestion des activités des représentations suisses *dans les domaines diplomatique, consulaire, financier et des visas ainsi que la gestion financière de toutes les unités de la Centrale, y compris de la DDC*. Les recommandations de l'inspection ont désormais valeur d'instruction et doivent être mises en œuvre. Les conditions permettant une inspection intégrée à partir de 2009 sont en cours de création. A l'inspection proprement dit s'ajoutera un nouveau centre de compétences du département en matière d'évaluation externe indépendante. Il s'agira de procéder à une analyse thématique de programmes, en priorité ceux menés par la DDC et la Division politique IV, qui gèrent les moyens provenant de crédits-cadre.

Information

Dans le domaine de l'information, le service compétent du Secrétariat général est responsable de la mise en œuvre de *la politique d'information et de communication pour l'ensemble du département, DDC comprise*. Issu de la réunion du service d'information tel qu'il existait précédemment au sein du Secrétariat général et de l'ancienne division Médias et communication de la DDC, le nouveau service Information DFAE rassemble les ressources existantes et coordonne les travaux avec les Directions du DFAE sur la base d'accords de prestations. Ces accords visent à définir de manière claire et transparente les prestations attendues d'Information DFAE par les directions et à assurer l'adéquation entre ces attentes d'une part et les ressources disponibles pour les satisfaire d'autre part. Le service Information DFAE est subdivisé en quatre équipes: *l'équipe «médias»* est chargée de la communication liée à l'actualité; *l'équipe «communication»* est chargée de la communication liée à des événements prévisibles ou à des thèmes particuliers, ayant notamment pour objet de sensibiliser le public aux enjeux de la politique étrangère, que ce soit par l'élaboration de publications ou le soutien à des manifestations telles que les conférences annuelles organisées par certaines directions du DFAE; *l'équipe «web»* se concentre sur la communication par Internet; *l'équipe «administration et logistique»* offre des prestations de secrétariat et de soutien logistique et dispose de compétences de conception graphique.

Présence Suisse

Depuis le 1^{er} janvier 2009, Présence Suisse est *intégrée au Secrétariat général du DFAE*. Le Conseil fédéral dispose ainsi d'un instrument contribuant à la défense des intérêts de la Suisse par le biais d'activités de communication destinées à promouvoir l'image de notre pays à l'étranger. C'est en effet le *Conseil fédéral* qui définit les *stratégies de communication internationale* mises en œuvre par Présence Suisse. La décision du Conseil fédéral de dissoudre la commission extraparlamentaire Présence Suisse, d'intégrer le secrétariat de Présence Suisse dans le DFAE et de mettre la communication générale sur le pays au service de la politique étrangère de la Suisse a nécessité la *modification de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger*⁷², qui a été adoptée par les Chambres en mars 2008. L'étape suivante a consisté à adapter l'ordonnance du 12 décembre 2008 sur la communication internationale⁷³ et l'ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères⁷⁴ (décision du Conseil fédéral du 12 décembre 2008). Désormais, les tâches de communication internationale sont assumées par le secrétariat général du DFAE. L'ordonnance sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger prévoit que les tâches permanentes de la communication internationale consistent à *accroître la visibilité de la Suisse, à expliquer à l'opinion publique internationale les intérêts et les positions politiques de notre pays et à construire et entretenir le réseau de nos relations avec les décideurs et les «leaders d'opinion» hors de nos frontières*. Dans le cadre de la redéfinition des tâches du DFAE décidée par le Conseil fédéral le 3 septembre 2008, l'ordonnance a été assortie de dispositions supplémentaires en cas de menace sur l'image de la Suisse ou de crise d'image. L'ordonnance prévoit que le Conseil Fédéral décide des stratégies de communication dans des circonstances extraordinaires. A la demande du comité au sein

⁷² RS 194.1

⁷³ RS 194.11

⁷⁴ RS 172.211.1

du Conseil Fédéral qui comprend le DFF, le DFAE et le DFJP, le Conseil Fédéral a adopté les stratégies de communication concernant les Etats-Unis et l'Allemagne afin de surmonter les difficultés actuelles pour la place financière Suisse. Le DFAE a été mandaté pour la réalisation de ces stratégies. En lien avec cet élargissement, le DFAE renforce le monitoring et l'analyse de la perception actuelle de la Suisse et des thèmes suisses pertinents à l'étranger.

Egalement adoptée par le Conseil fédéral le 12 décembre 2008, la stratégie de communication internationale 2010 à 2011 prévoit les *priorités suivantes*:

- promouvoir auprès des politiciens et des journalistes étrangers la compréhension du système politique et des procédures helvétiques, par exemple en ce qui concerne la place financière, la politique fiscale ou celle des transports;
- promouvoir auprès des politiciens et des journalistes étrangers la compréhension de la voie bilatérale choisie pour les relations Suisse-UE;
- accroître la notoriété de la Suisse en tant que pays de référence pour une politique de l'environnement et des transports moderne, et comme pôle technologique de pointe dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et des transports;
- améliorer les connaissances des jeunes Européens sur la Suisse.

Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle

Outre Présence Suisse, il est prévu que le Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle (CCC) rejoigne le Secrétariat général du DFAE. Les tâches du CCC comprennent notamment le soutien aux représentations suisses dans la réalisation de projets culturels correspondant aux objectifs de la politique étrangère suisse ainsi que des tâches de nature plus conceptuelle relevant par exemple de l'analyse politique ou de la participation à l'élaboration de l'appareil législatif dans le domaine de la culture.

Ainsi, le travail de promotion de l'image de la Suisse (Présence Suisse), les activités de soutien aux projets culturels des représentations à l'étranger (CCC) et les tâches du DFAE en matière d'information et de communication (Information DFAE) seraient regroupés sous un même toit.

Egalité des chances

Une autre tâche du Secrétariat général consiste à définir la politique du DFAE en matière d'égalité des chances, s'agissant tant de la promotion de l'égalité entre les sexes que de la promotion du plurilinguisme. Comme en matière d'inspection et d'information, le centre de compétences chargé, au sein du Secrétariat général, de l'égalité des chances exerce ses tâches pour l'ensemble du DFAE.

Autres éléments

Enfin, le Secrétariat général assure le Service des recours du département.

Pour qu'il puisse se dédier avec toute l'attention requise à son rôle stratégique, le Secrétariat général s'est vu déchargé des fonctions de soutien qui sont étrangères à ce rôle, telles que la télématique ou les services linguistiques. Ces fonctions, de même que les fonctions correspondantes qui étaient assumées par la DDC avant le 1^{er} octobre 2008, ont passé à la DRE.

Réorganisation de la Direction des ressources et du réseau extérieur

La transformation de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE) en centre de services s'inscrit parfaitement dans la logique des réorganisations internes visant à rassembler les compétences de manière à conduire à des améliorations profitant à l'ensemble du département. Une harmonisation des tâches, compétences et responsabilités est nécessaire pour utiliser au mieux les synergies possibles. Il s'agit de mettre en place une vision départementale dont découleront des gains importants pour le département en termes de cohérence et d'interopérabilité.

Transformation en centre de services

Actuellement, la DRE est un *hybride*. Elle fonctionne largement comme un centre de services, fournissant ses prestations tantôt à l'ensemble du département, tantôt à une partie seulement. Alors que la plupart des prestations fournies sont de nature interne et destinées à la bonne marche du département (finances, personnel, logistique, services généraux, droit et sécurité), la DRE chapeaute également une partie des prestations consulaires destinées à des clients externes au département. Enfin, elle assume certaines tâches peu compatibles avec la logique de la fourniture de services (tâches de nature stratégique, autorisations, conciliations et contrôles).

La volonté de transformer la DRE en centre de services au profit de l'ensemble du département fait suite aux *enseignements tirés de la réforme de l'administration fédérale* (en particulier des recommandations formulées par le délégué du Conseil fédéral à la réforme, M. Ulrich Fässler, relativement aux structures de soutien à la direction des départements), mais tient compte également des *principes développés dans le cadre de l'orientation du département vers les résultats* (programme VEKTOR) et des enseignements tirés des autres réorganisations menées sur le plan interne.

Nouvelle répartition des rôles

Au plan organisationnel, la *transformation en centre de services* vise une répartition plus claire des rôles et des responsabilités, une séparation des tâches stratégiques, de conduite et de support, ainsi que des gains en termes de cohérence et d'interopérabilité. Les services linguistiques du département, ainsi que l'intégration de la télématique DFAE, services qui relevaient auparavant de plusieurs directions, ont déjà été regroupés au sein de la DRE. Un examen approfondi des autres services permettra de déterminer dans quelle mesure ils peuvent être centralisés, au sein de la DRE ou ailleurs, et ainsi être fournis à l'ensemble du département. En parallèle à cette évolution, les activités qui ne relèvent pas de la fourniture de services (tâches de planification et de pilotage des ressources, tâches d'autorisation ou de contrôle, par exemple), sont appelées à être reprises progressivement par les autres directions, c'est-à-dire par les responsables hiérarchiques. Si la hiérarchie doit pleinement assumer ses responsabilités de gestion, elle doit aussi pouvoir se concentrer sur l'exécution de son mandat, et se reposer sur le centre de services pour toutes les prestations de support. Elle doit être en mesure d'influencer, en formulant ses besoins, les prestations qu'elle attend du centre de services. Elle doit aussi pouvoir recourir à ses conseils et solliciter ses recommandations, car le centre de services est en même temps un centre de compétences qui réunit tous les spécialistes sur les questions de ressources.

Effets attendus

En fonction des domaines en jeu, la mise en œuvre des mesures de transformation pourra s'étendre sur plusieurs années. Ces mesures devront permettre à terme une *gestion plus rentable et plus efficace des ressources*, grâce notamment à des économies d'échelle, à l'unification et à l'amélioration des processus, ou encore à l'exploitation commune de plateformes électroniques, d'une part, et devront se traduire également par une *amélioration de la qualité des services et du degré de satisfaction des utilisateurs*. Ainsi, la mise en œuvre d'une vision départementale créera des synergies qui permettront de supprimer les structures redondantes. Les économies réalisées permettront au département de mieux exécuter sa mission. Par ailleurs, l'unification des meilleures pratiques des unités d'organisation concernées améliorera la qualité des services.

D'une manière générale, la transformation de la DRE en centre de services équivaut à une orientation plus marquée et plus conséquente sur la fourniture de services internes. Les prestations consulaires, décrites dans un chapitre précédent (ch. 4.1), obéissent à une logique différente et sont destinées à des clients externes au département. Ce domaine n'est pas exclu du champ des réformes, bien au contraire, car un potentiel significatif d'amélioration du service au public a été identifié en matière de tâches consulaires également. Du fait de la spécificité de ce domaine toutefois, la nouvelle orientation des affaires consulaires est susceptible d'entraîner des modifications structurelles et de se poursuivre de ce fait en dehors de la transformation de la DRE en centre de services. Cette nouvelle orientation vise à améliorer la transparence sur les prestations fournies et à fournir un service public de qualité, ainsi qu'à assurer à terme une meilleure adéquation entre les tâches et les ressources.

5.3 Réorganisation du réseau extérieur

Projet VEKTOR – Direction et pilotage du réseau extérieur

Dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale, le Département fédéral des affaires étrangères a mené à bien un projet-pilote nommé VEKTOR visant à un pilotage plus efficace du réseau des représentations suisses à l'étranger. VEKTOR vise à une sensibilisation aux questions de ressources, de gestion d'entreprise et de conduite orientée vers les résultats.

VEKTOR a créé un *nouveau modèle de conduite et de pilotage* fondé sur la définition d'un portefeuille de prestations, le passage à la gestion des processus, des changements dans le pilotage des ressources et l'amélioration du contrôle de gestion. Ainsi, les représentations suisses à l'étranger ont désormais accès à un système d'information en ligne comportant des processus d'affaires standardisés. En outre, elles disposent d'une plus grande marge de manœuvre sur le plan financier. Les représentations à l'étranger gèrent aujourd'hui globalement plus de 140 millions de francs et jouissent ainsi d'une plus grande autonomie financière. Dans tous les domaines où les crédits ont été cédés aux représentations, la gestion s'est visiblement améliorée et les ressources ainsi dégagées sont vitales pour faire face à l'évolution des tâches.

Le modèle de VEKTOR permet une *gestion plus économe des ressources et des simplifications administratives*. Le projet s'est achevé avec succès à la fin de l'année 2007. En 2008, le DFAE a concrétisé les résultats du projet et franchi une étape

supplémentaire dans la conduite axée sur les résultats, en appliquant au niveau de la Centrale les principes sur lesquels se fonde le projet VEKTOR: des objectifs et des directives claires, la congruence des missions, compétences et responsabilités, plus d'autonomie et de responsabilité, une sensibilisation aux questions de ressources et une conduite plus résolument entrepreneuriale. Les expériences faites en matière de gestion décentralisée des crédits et de budgets globaux des représentations sont très positives en terme d'efficacité et d'économie. Idéalement, le pilotage financier du réseau extérieur devrait passer par un mandat de prestation confié au DFAE pour la gestion du réseau extérieur, avec l'octroi d'un crédit global approprié. Ce crédit global pourrait ensuite être réparti entre les représentations, ce qui leur conférerait une plus large autonomie pour planifier et effectuer leurs dépenses. Idéalement toujours, un mécanisme similaire pour les frais de fonctionnement de la centrale pourrait être mis en place. Un tel mécanisme permettrait de mettre à profit tout le potentiel que recèle la philosophie du programme VEKTOR.

VEKTOR a permis d'une part de mieux respecter le principe selon lequel *missions, responsabilités et compétences* vont de pair, et d'autre part de supprimer des excès de pilotage et des procédures d'autorisation inutiles. Les représentations à l'étranger jouissent d'une latitude suffisante pour que leur action gagne en efficacité et en efficacité et qu'elles puissent se concentrer sur leurs prestations et leurs résultats. Les représentations sont ainsi mises en mesure de répondre aux attentes formulées à leur égard. Ces attentes peuvent être résumées en quelques mots: qualité, efficacité, économie, transparence. La réponse à ces attentes passe par une organisation orientée sur les processus et c'est la voie que VEKTOR a choisie. La complexité croissante des activités, les exigences qualitatives accrues du public et des effectifs restreints représentent des défis de taille pour le personnel du réseau de représentation. L'orientation processus est nécessaire, mais pas suffisante dans un tel contexte. VEKTOR provoque des changements dans les méthodes de travail et dans les structures, mais aussi un changement d'état d'esprit: il s'agit de penser non plus en termes de hiérarchie, de statut ou de voie de service, mais de prestations et de résultats. Ce processus conduit vers un secteur public moderne et efficace. Les réorganisations du département exposées au chapitre précédent sont très fortement inspirées par ces principes.

Politique du personnel

L'objectif des réorganisations est de mettre à disposition de la politique étrangère suisse une *organisation qui soit la plus performante possible*. Une telle organisation n'est pas seulement nécessaire d'un point de vue de l'allocation et de l'utilisation des ressources disponibles. Elle l'est tout autant du point de vue de la politique du personnel. A l'instar de chaque employeur, la Confédération se verra confrontée à l'avenir à une concurrence accrue pour attirer et retenir les talents nécessaires à la mise en œuvre de la politique étrangère suisse. Le personnel, ses compétences et son savoir-faire représentant le plus grand capital en matière de défense d'intérêts, qu'il s'agisse du personnel du DFAE ou des autres départements. La capacité de développer une politique du personnel moderne et ambitieuse aura un impact significatif sur la performance de la politique étrangère, et il est nécessaire de se doter d'une politique du personnel à même de répondre aux défis du XXIème siècle. L'ambition du DFAE est de se doter d'une politique moderne et efficace, propice à l'épanouissement des collaboratrices et des collaborateurs et de leurs compétences, et qui soit en phase avec le développement de la société et les attentes des citoyennes et citoyens. Le DFAE entend se présenter comme un employeur attrayant en offrant, parallèle-

ment aux modèles de carrière flexible, diverses formes de travail (temps partiel, job sharing, career for both ...). Il veut aussi soutenir ses collaboratrices et ses collaborateurs en matière de formation continue de manière à ce qu'ils puissent jouir d'un emploi qui leur convienne tout au long de leur parcours professionnel.

Pour faire face aux présents défis sociaux et démographiques, le DFAE a défini les objectifs auxquels doit répondre sa politique du personnel, au nombre de cinq:

- 1) Une politique homogène pour l'ensemble du département des affaires étrangères.
- 2) Une politique moderne, respectueuse des personnes et qui reflète la responsabilité sociale de l'employeur.
- 3) Une politique soucieuse de l'égalité des chances.
- 4) Une politique encourageant une plus grande perméabilité et flexibilité.
- 5) Une politique permettant d'attirer et de fidéliser les talents à travers une promotion plus rapide.

L'attractivité du DFAE comme employeur se mesure à sa *capacité à attirer les talents répondant aux exigences élevées de ses diverses professions* et à créer un environnement où ils puissent développer et mettre en valeur leurs compétences. Le département dispose aujourd'hui déjà d'atouts certains pour relever ce défi. Sa formule de recrutement et de formation favorise le sentiment d'appartenance et le développement de valeurs communes, mais encourage aussi la création et le soin de réseaux, puissants outils de ses professions. Cela dit, des adaptations ainsi qu'une modernisation sont indispensables en vue de concrétiser la vision d'une politique du personnel axée sur la valorisation des compétences et du potentiel.

Ainsi, un *système salarial fonctionnel* sera introduit de manière générale au sein du DFAE afin que ses collaboratrices et collaborateurs soient à l'avenir toujours rémunérés en fonction de leurs tâches, de leurs compétences et de leurs responsabilités. Avec l'introduction d'un tel système, des conditions cohérentes en matière de droit du personnel s'appliqueront de manière homogène, dans le respect du principe de salaire égal à travail égal. Le système sera par ailleurs modernisé de manière à permettre, à côté des parcours traditionnels et linéaires, des parcours plus flexibles et plus discontinus, appelés à se développer au fil du temps. Le DFAE assurera une plus grande perméabilité, tout comme il assurera des possibilités d'entrée ou de réinsertion au sein du département en fonction de l'intérêt du service ainsi que des compétences et des qualifications acquises. Enfin, le DFAE assouplira la discipline des transferts, un instrument qui n'est presque plus appliqué car il peut, dans certaines circonstances, mener à une démotivation du personnel. Le principe éprouvé de la rotation des postes sera maintenu.

Réallocation de ressources

Les *coûts du réseau* sont restés *stables au cours des dernières années*. Afin de refléter au mieux les priorités et les intérêts actuels de la politique étrangère suisse, une *réallocation de ressources* s'est opérée, des ressources jusqu'alors affectées en Europe occidentale et en Amérique du Nord étant réaffectées vers l'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient. Cette évolution s'explique comme suit:

La Suisse est bien représentée en *Europe*, où près de la moitié du personnel transférable est affecté, ce qui reflète les intérêts politiques et économiques du pays. Dans les relations bilatérales, le rôle des capitales s'est en partie modifié au cours des années et à mesure du développement des institutions européennes de Bruxelles, au profit de ces dernières (phénomène de communautarisation, i.e. transfert de domaines à Bruxelles). En même temps, les relations avec l'Union européenne se sont fortement intensifiées. La défense des intérêts suisses requière de ce fait également un important travail de lobbying dans les capitales en plus de celui effectué au siège des institutions communautaires.

Les intérêts économiques du pays et une part importante de la colonie suisse se concentrent en Europe occidentale. Du fait toutefois que l'ordre juridique, les institutions et la culture y sont familiers, la défense des intérêts des entreprises et des citoyennes suisses requière moins d'efforts que dans d'autres régions du monde. Les autorités, les entreprises et les citoyens suisses sont généralement à même de défendre leurs intérêts par leurs propres moyens. Ces réflexions valent également pour l'Amérique du Nord. En *Asie*, en *Afrique*, au *Moyen-Orient*, *Amérique centrale* et en *Amérique du Sud*, les représentations sont confrontées à des tâches et à des défis croissants. Les principales pressions migratoires proviennent de ces régions. L'aide au développement et l'aide humanitaire ainsi que les activités de promotion de la paix et de défense des droits humains s'y concentrent. L'assistance fournie aux Suisses, qu'il s'agisse de protection consulaire, de catastrophes naturelles ou de situations de crise se concentre aussi dans ces régions. Les entreprises suisses y recourent fréquemment aux services des représentations.

La réorientation de ressources vers l'est et le sud a une incidence sur la valorisation des représentations, qui a été réexaminée au regard de l'évolution des tâches et des défis, sans égard à des considérations de prestige. La nouvelle évaluation des représentations tient compte du profil des postes ainsi que des compétences et des responsabilités qui y sont liées, au vu de l'importance du pays dans le contexte international et pour la défense des intérêts suisses, des exigences en matière de conduite et de gestion, sans oublier le domaine consulaire, et particulièrement le domaine des visas et des migrations.

Changements dans le réseau des représentations

En comparaison internationale, la Suisse s'appuie sur un *réseau dense de représentations diplomatiques et consulaires*, ce qui s'explique principalement par les trois raisons suivantes:

- 1) pays neutre et indépendant, la Suisse cherche à établir et à maintenir de bonnes relations avec l'ensemble des pays du globe (principe de l'universalité);
- 2) l'économie suisse est fortement intégrée dans l'économie mondiale, et de ce fait très largement tributaire de ses exportations (un franc sur deux est gagné à l'étranger);
- 3) la Suisse défend ses intérêts elle-même. Elle ne peut s'appuyer sur aucune alliance ou organisation supranationale. Ceci est vrai pour la défense des intérêts politiques, mais aussi pour la protection diplomatique et consulaire.

Corollaire de la densité du réseau, les *effectifs des représentations sont réduits*. Quatre cinquièmes des postes bilatéraux ne comptent pas plus de six agents transférables (collaborateurs diplomatiques, consulaires et collaborateurs spécialisés confondus), et couvrent aussi des pays voisins.

Les défis géopolitiques évoluant en permanence, les intérêts suisses aussi. L'*allocation des ressources dans le réseau* est régulièrement adapté en fonction de cette évolution. Les instruments à disposition dans ce contexte sont la recherche de synergies entre les différents types de représentation, des économies allant jusqu'à la fermeture de certains postes, et l'adaptation des prestations. Les principaux changements intervenus au cours des années sous revue sont les suivants:

- Le Conseil fédéral a accepté le principe de l'ouverture de deux ambassades, à Katmandou (Népal) et à Luanda (Angola), qui seront opérationnelles dans le courant de l'année 2009.
- Les consulats de Manchester, Houston, Las Palmas, Dresde, Melbourne, Naples, Osaka et Bordeaux ont été fermés entre 2006 et 2008, et le Consulat général de Suisse à Hambourg sera fermé en 2009. Les tâches consulaires ont été reprises par d'autres représentations dans les pays concernés.
- Les représentations de carrière sises dans des capitales qui ne possédaient pas encore le statut d'ambassades ont été élevées à ce rang. Il s'agit des ambassades à Asunción, Bakou, Khartoum, Port-au-Prince, Santo Domingo et Yaoundé. Les relations bilatérales s'en trouvent revalorisées et l'accès aux autorités grandement facilité, ce qui permet aux représentations de mieux exécuter les tâches qui lui sont confiées. L'ouverture d'une ambassade à Astana (Kazakhstan) suit la même logique puisqu'en parallèle à son ouverture, le Consulat général d'Almaty a été fermé. Les incidences financières de ces mesures sont relativement faibles. Durant la même période, un Consulat général a été ouvert à Saint-Petersbourg et à Guangzhou. En 2009, un Consulat général sera ouvert à Bangalore, dans lequel sera intégré un bureau Swissnex dédié à la science et à la recherche en partenariat avec le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche.

Evaluation systématique et principes des changements futurs

L'allocation des ressources doit impérativement être en adéquation avec les priorités et les intérêts de la politique étrangère suisse. A cet effet, le DFAE procédera à une évaluation systématique des intérêts suisses afin de répondre aux défis de demain. Il procédera d'abord, pour chaque représentation, à une *évaluation détaillée des intérêts suisses* en jeu selon des critères objectifs couvrant les principaux champs d'action, que ce soit sous l'angle politique (pays voisins, membres de l'UE ou de l'AELE, membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, membres du G20, puissances régionales, etc), économique (du point de vue du volume des échanges commerciaux et de l'ampleur des investissements réciproques en particulier), de l'aide au développement et à la transition ou de la promotion de la paix, mais aussi du point de vue des affaires consulaires et en particulier des services aux citoyens suisses.

L'allocation des ressources se fondera sur le résultat de cette évaluation détaillée. Les *principes* qui guideront cette allocation sont les suivants:

- le maintien d'une bonne couverture géographique (principe de l'universalité);
- le maintien d'un service public de qualité;
- la prise en compte des développements géopolitiques, qui se reflètent dans les ajustements régionaux suivants: diminution des ressources en Europe et Amérique du Nord; stabilisation des ressources au niveau actuel en Améri-

que latine et en Océanie; tendance à une augmentation des ressources en Asie et à une légère augmentation des ressources en Afrique et au Moyen-Orient. La réduction des ressources en Europe et en Amérique du Nord peut s'opérer, alternativement ou cumulativement, selon diverses modalités: réduction dans les plus grands ambassades, réduction à une présence minimale assortie d'un catalogue de prestations réduit, voire fermeture de représentations au profit de centres régionaux. La mise en œuvre de telles mesures entraînera un réexamen de l'évaluation des postes compte tenu des critères évoqués plus haut, à savoir les compétences et expériences requises, ainsi que des exigences à l'égard des chefs et cheffes de mission, sans considération du prestige lié au poste.

Jusqu'à présent, les représentations de carrière couvraient toute la palette des prestations diplomatiques et consulaires: veiller aux intérêts politiques, économiques et juridiques suisses auprès du pays hôte et dans les enceintes internationales (coordination, résolution de conflits bilatéraux, observation et transmission d'informations, suivi des processus politiques globaux), marquer la présence et promouvoir l'image de la Suisse, maintenir un important réseau de relations, apporter un soutien aux citoyens et aux entreprises suisses, fournir l'ensemble des services consulaires aux ressortissants suisses et étrangers.

L'examen détaillé des intérêts en jeu devra permettre à la fois d'établir un *catalogue des prestations attendues de chaque représentation*, catalogue susceptible de varier aussi bien dans la palette des prestations attendues que dans leur intensité, et de définir quel type de présence est le plus approprié, compte tenu de toutes les circonstances, pour fournir ces prestations. Selon les cas, il peut s'agir d'une ambassade, d'un bureau de coopération, d'un consulat, ou encore d'un consulat honoraire.

Pour déterminer le type de présence le plus appropriée, chaque type de représentation (ambassade, consulat, bureau de coopération, etc.), et les combinaisons possibles de plusieurs types seront dûment pris en considération.

Les *principes* qui guideront la détermination du type de représentation adéquat sont les suivants:

- Le type de représentation doit être adapté aux exigences du poste et au catalogue de prestations attendues.
- Il ne sera plus attendu de tous les postes qu'ils remplissent l'ensemble des tâches effectuées dans le réseau extérieur. Des catalogues de prestations adaptés aux ressources à disposition seront établis.
- La collaboration entre acteurs présents sur place sera encouragée, et lorsque c'est possible et avantageux, ces acteurs seront réunis sous un même toit.

Une allocation optimale des ressources, en adéquation avec les priorités et les intérêts de la politique étrangère suisse, de même qu'une utilisation efficiente, efficace et économique de ces mêmes ressources, sont nécessaires pour assurer la défense des intérêts suisses. Le Conseil fédéral se penche régulièrement sur la question des ressources allouées à la politique étrangère, en particulier dans le cadre du budget et du plan financier. Dans ce contexte, le Conseil fédéral mène une réflexion permanente sur le positionnement de la Suisse et la meilleure manière de défendre ses intérêts.

6 **Conclusions: «Cohérence et engagement: une politique étrangère forte dans un environnement en mutation constante»**

6.1 **Environnement international modifié**

Modifications des rapports de force géostratégiques

Voici vingt ans, le rideau de fer subissait ses premières déchirures à la frontière austro-hongroise. On a cru alors qu'une seule superpuissance déterminerait le sort du monde et que l'on assisterait à l'avènement d'une situation stable du point de vue géopolitique. Finalement, le résultat ne fut ni la *pax americana*, ni le retour au monde bipolaire qui nous était familier. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation bien plus complexe sur le plan géopolitique. Elle est caractérisée d'une part par des déséquilibres politiques et économiques, et, d'autre part, par une intensification des relations internationales. Les relations entre pays deviennent de plus en plus étroites, et aucun Etat ne peut plus faire valoir ses intérêts tout seul. De même, les différents domaines politiques sont de plus en plus liés les uns aux autres du point de vue thématique. Ces modifications se reflètent dans les organisations et enceintes internationales et transforment le caractère de la défense traditionnelle des intérêts. Cette évolution conduit à son tour à une multitude d'accords, de règles, de normes et de mécanismes de coopération. Les acteurs de l'économie et de la société agissent eux aussi de plus en plus aux niveaux régional et mondial, participent à des processus de prise de décision politiques au-delà des frontières nationales et modifient ainsi le système international.

Les modifications des rapports de force dans la politique internationale ont aussi des conséquences pour la politique étrangère de la Suisse:

- La Chine et l'Inde sont devenues, ces dernières années, des locomotives de la croissance économique mondiale. Selon les prévisions actuelles, ces deux Etats figureront, d'ici 2020, parmi les économies mondiales les plus importantes. Aujourd'hui déjà, le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (appelés «Etats du BRIC») contribuent, compte tenu de la parité des pouvoirs d'achat, pour plus d'un tiers à la performance économique mondiale. Depuis le début des années 80, la part de l'Asie à l'économie mondiale a triplé, passant de 14 % à 46 %. Au niveau politique aussi, cette évolution crée un nouveau tissu de relations entre un nombre croissant de centres de pouvoir. Elle a conféré une assurance nouvelle à ces Etats autrefois qualifiés de «pays en transition».
- Outre celle des Etats du BRIC, on assiste à l'ascension d'autres puissances régionales. En font notamment partie, au Proche et au Moyen-Orient, l'Egypte, l'Arabie saoudite et l'Iran. En Asie, l'Indonésie, la Thaïlande et la Malaisie. En Afrique, le Nigéria, la Libye et l'Afrique du Sud. Enfin, en Amérique latine, le Mexique et l'Argentine. Grâce à leur importance régionale, leur capacité d'action et leur performance, ces Etats sont en mesure de lancer des initiatives dans certains domaines de la politique internationale, de créer des alliances ou de bloquer les projets de plus grandes puissances.
- Sur le continent européen, l'Union européenne est devenue la force dominante et s'est affirmée comme le porte-parole de l'Europe dans le monde. Elle s'efforce d'ériger la législation qu'elle édicte en standards également applicables dans ses relations avec les Etats tiers. La Suisse, en tant que non-

membre de l'UE, est concernée par trois évolutions qui se renforcent mutuellement. Premièrement, l'Europe subit une perte relative d'importance en comparaison avec d'autres régions. Deuxièmement – et cette évolution peut être considérée comme une réaction à la première – les forces menant à davantage d'intégration s'accroissent au sein de l'Union européenne. Troisièmement, la manière dont l'UE conduit ses relations extérieures contribue substantiellement à définir les relations entre l'Europe et les autres régions du monde.

- De nouveaux acteurs émergent là où se trouvent des ressources naturelles revêtant une importance stratégique pour l'économie mondialisée. L'exemple le plus connu est celui du pétrole, mais l'uranium, les métaux précieux et les diamants peuvent, eux aussi, conférer une importance stratégique à des pays et à des régions. Compte tenu de l'ampleur des revenus liés à l'exportation de pétrole et de la dépendance croissante de l'économie mondiale, nous nous trouverons à l'avenir face à des Etats exportateurs d'énergie et de matières premières de plus en plus conscients de leur importance. Ces pays tendront à vouloir accroître leur influence non seulement sur le plan économique, mais également sur le plan politique. Par ailleurs, la lutte pour les ressources naturelles accentue aussi de plus en plus les conflits et rend plus complexe la recherche de solutions négociées.

Pression sur les institutions internationales pour qu'elles s'adaptent («gouvernance»)

Au début du XXI^e siècle, le système international était caractérisé par un système onusien fragmenté, une tendance croissante des Etats-Unis à l'unilatéralisme et une intégration insuffisante des Etats émergents du sud. Les institutions multilatérales actuelles sont essentiellement le produit de l'après-guerre et ne reflètent plus les rapports de force existant aujourd'hui. Compte tenu de leur développement, la préention des puissances régionales à être adéquatement représentées au sein des organisations internationales s'est renforcée.

La crise financière et économique mondiale a confirmé la nécessité de réformer l'architecture financière internationale. Selon les pays émergents et les pays en développement, l'Occident, en commençant par l'Europe, est tendanciellement surreprésenté dans ces institutions. Tant au sein du Fonds monétaire international (FMI) qu'à la Banque mondiale, les Etats émergents revendiquent donc une représentation plus équilibrée. Cela constitue un défi pour la Suisse et les autres Etats européens qui doivent tenir compte de la modification des rapports de force dans le système international tout en continuant à défendre et promouvoir leurs intérêts propres de manière appropriée. Le fait que le G20 se positionne comme une plateforme importante pour les efforts relatifs à la réforme du système de Bretton-Woods constitue pour la Suisse, qui n'est pas membre de ce groupe, un défi supplémentaire. Les trois départements concernés élaboreront une analyse sur ces questions qui servira de base de discussion pour le Conseil fédéral.

Ce que la crise financière et économique mondiale a mis en évidence s'agissant de l'architecture financière internationale se manifeste déjà depuis des années au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Entre l'élargissement du cercle des membres et le souci d'assurer l'efficacité du système, la question de savoir qui détient le pouvoir est posée tant par les «anciens» que par les «nouveaux» acteurs. Le Conseil de sécurité, en tant que noyau de l'architecture de sécurité internationale, se voit lui

aussi confronté à la critique d'un manque de représentativité et donc à la pression de s'élargir et de se réformer.

De manière générale, les institutions multilatérales créées au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle peinent à prendre la mesure des nouvelles évolutions. Elles se trouvent en outre confrontées à la nécessité d'intégrer les forces économiques, sociales et politiques dans les processus de décision et de recherche de solutions ainsi que de créer de nouveaux partenariats. Elles sont à la recherche de formes d'organisation nouvelles et plus souples, mais ces dernières sont difficiles à mettre en œuvre. Il existe néanmoins différents exemples montrant que c'est possible. Ainsi, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a fait la preuve de son efficacité et de sa capacité d'action face à la pandémie de grippe porcine. Malgré une forte résistance de certains Etats, l'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* s'est forgé une place institutionnelle solide dans le cadre des efforts de lutte contre les changements climatiques. L'ONU a, elle aussi, créé des organes susceptibles de réagir de manière plus adéquate aux nouveaux conflits ou de mieux identifier et mettre en œuvre les priorités stratégiques. La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, créée en 2005, en constitue un exemple.

La modification des rapports de force dans la politique internationale a des effets tant sur les organisations internationales que sur les processus politiques définis par elles. Cela est particulièrement manifeste s'agissant de thèmes tels que le climat, la santé, les droits humains ou la sécurité. Le Conseil des droits de l'homme en est une illustration. Il reflète la modification des rapports de force et répond ainsi à la demande d'une représentation équilibrée du point de vue géostratégique. En même temps, les discussions relatives au poids respectif des groupes et régions au Conseil des droits de l'homme peuvent être vues comme illustrant des modifications plus fondamentales au sein du système international, s'agissant des relations nord-sud comme des relations sud-sud.

Le développement d'une gouvernance mondiale basée sur la coopération et un multilatéralisme effectif nécessite de grands efforts politiques. Il est en particulier nécessaire, pour relever les défis mondiaux, de définir des stratégies dans le cadre de partenariats mettant en présence des interlocuteurs placés «sur un pied d'égalité». En outre, les nouveaux acteurs du sud doivent être intégrés de manière à assumer leur part de responsabilité et à participer aux processus visant à faire face à ces défis.

Le décalage croissant entre les défis d'une part et la capacité limitée du système international à prendre et mettre en œuvre à temps les décisions à temps d'autre part est de plus en plus ressentie comme une crise de la gouvernance internationale. Là où il s'avère difficile de réformer les institutions traditionnelles, on assiste à la création de réseaux et d'organismes plus souples, comme le G20 ou des groupements formés en fonction du thème spécifique concerné. Le plus souvent, ces derniers ne sont pas composés que d'Etats, mais comprennent aussi des organisations non gouvernementales ou des grandes entreprises. De ce point de vue également, la pression en vue d'une réforme des institutions et des structures de décision va croissant.

Interdépendance croissante des domaines politiques, des systèmes juridiques et des institutions

Comme mentionné plus haut, les phénomènes tels que l'instabilité des marchés financiers, les changements climatiques, les épidémies, les inégalités sociales et la pression migratoire en provenance de régions pauvres ont acquis une dimension

mondiale. Il serait faux de penser que les modifications telles que celles subies par notre environnement naturel constituent juste «un problème supplémentaire»; elles rendent au contraire nécessaires des adaptations fondamentales. Les changements climatiques incitent par exemple à revoir radicalement les comportements liés à la production et à la consommation. Ils remettent donc aussi en question les fondements de l'ordre économique international tel qu'il se présentait jusqu'ici. La transformation de l'économie mondiale en «économie verte» n'en est encore qu'à ses débuts. Dans le même temps, les grands problèmes qui ont marqué le XX^{ème} siècle – pauvreté, sous-développement et conflits violents – demeurent, dans de nombreuses régions et malgré les progrès accomplis, non résolus.

Les crises économiques et financières régionales débordent sur l'économie mondiale et peuvent, en peu de temps, précipiter certains pays dans l'incapacité de paiement. Les guerres locales ont des répercussions sur les États voisins et déclenchent des flux de réfugiés qui ne s'arrêtent pas non plus à nos frontières. Les mouvements de migration et de fuite au sein et entre les continents sont de plus en plus perçus comme des menaces à la sécurité intérieure. En parallèle à l'interdépendance croissante, la vulnérabilité en cas de crises économiques et sociales augmente, car tous les pays du monde font partie d'un écosystème mondial.

Les interdépendances ne sont pas seulement spatiales; elles sont aussi temporelles. Ce que nous négligeons d'accomplir aujourd'hui dans différents domaines politiques aura des conséquences demain, à court et à long terme. La gestion de ces relations dépasse les possibilités d'action de la politique nationale et nécessite une coopération entre États et acteurs impliqués qui soit adaptée aux conditions de la mondialisation.

Il n'y a pas que les domaines politiques à être de plus en plus interconnectés; les institutions et ordres juridiques mondiaux et régionaux prennent eux aussi une place toujours plus importante dans la politique étrangère de chaque État. Les interdépendances croissantes ont pour conséquence que des ordres juridiques et des législations différents se superposent et qu'il devient nécessaire d'examiner quelles normes sont applicables au cas particulier et comment les coordonner.

Cela signifie également que les États ne peuvent faire valoir leurs intérêts que s'ils tiennent compte de l'interdépendance des thèmes, des institutions et des ordres juridiques dans leur politique étrangère et s'ils adaptent leur politique de manière à pouvoir faire usage de ces nouvelles formes de coopération. Cela vaut tant pour les grandes puissances que pour les États de taille petite et moyenne, car les interdépendances croissantes entre pays relativisent les différences de proportions. Aucun État ne peut aujourd'hui résoudre ces problèmes à lui seul. Ce n'est qu'en collaboration avec d'autres acteurs qu'il peut sauvegarder ses intérêts de manière durable. Cela vaut également pour la politique étrangère de la Suisse, et notre pays doit par conséquent faire le meilleur usage possible des instruments dont il dispose.

Dans le sillage de la mondialisation, les objectifs de la politique nationale tels que le développement durable, la sécurité, la santé, l'éducation ou l'État de droit deviennent pour ainsi dire des biens publics mondiaux. Les investissements dans les biens publics revêtent aussi une importance particulière pour la stabilité de l'économie mondiale, l'arbitrage pacifique des intérêts et la gestion des crises environnementales. Comme les biens publics mondiaux ne sont produits qu'en quantité insuffisante si l'on s'en tient aux mécanismes du marché, seule la coopération internationale permet d'assurer leur mise à disposition. Le dixième anniversaire de la Déclaration

du millénaire des Nations Unies, en 2010, sera l'occasion d'approfondir les questions de gouvernance mondiale et d'explorer de nouvelles pistes.

6.2 Conséquences pour la politique étrangère de la Suisse

La politique étrangère a traditionnellement pour objectif de garantir la souveraineté et l'indépendance et, par là, la liberté d'action. Cela correspond à la définition donnée par l'article 54 de la Constitution fédérale⁷⁵. La question se pose, pour la Suisse, de savoir comment remplir au mieux ce mandat dans un environnement modifié.

On constate de plus en plus souvent que, dans de nombreux domaines, les intérêts nationaux ne peuvent être sauvegardés qu'en se fondant sur la coopération internationale et sur des approches communes de résolution des problèmes. La sécurité et le bien-être de la Suisse dépendent largement de la force régulatrice du système international, c'est-à-dire de sa capacité à édicter des règles légitimes, à canaliser les conflits, à stabiliser les systèmes sociaux et à renforcer les institutions étatiques.

Les intérêts de la Suisse revêtent de multiples facettes, en partie indissociables. La défense bilatérale de nos intérêts est tout aussi indissociable de leur défense multilatérale, que ne le sont les liens entre de nombreux domaines politiques (par exemple environnement et sécurité, sécurité et santé, santé et climat). En conséquence, la nécessité d'une défense des intérêts cohérente et coordonnée, tant de manière horizontale entre domaines politiques que vis-à-vis d'institutions, de systèmes juridiques et de pays, se fait plus pressante. Les intérêts sectoriels doivent être coordonnés avec les intérêts spécifiques de politique étrangère (à l'égard d'un Etat ou d'une organisation multilatérale).

Adhérer à l'UE?

Malgré la modification des rapports de force internationaux, l'UE reste plus que jamais un point de référence central pour la politique étrangère de la Suisse. Notre bien-être et notre sécurité dépendent prioritairement des développements en Europe. La Suisse ne peut échapper à sa position géostratégique et poursuit dans une large mesure des objectifs identiques à ceux de l'UE au niveau international. Les décisions les plus importantes pour l'avenir de l'Europe sont aujourd'hui prises au sein de l'UE. En tant que non-membre, la Suisse ne peut pas faire valoir son influence au sein des institutions de l'UE. A cela s'ajoute que l'UE se sent de plus en plus légitimée à légiférer aussi dans des domaines qui faisaient traditionnellement partie des compétences clés d'autres organisations auxquelles la Suisse appartient en tant que membre de plein droit, telles que l'OCDE ou le Conseil de l'Europe. Dans ses relations avec l'UE, la Suisse doit par conséquent veiller à obtenir le plus possible de droits de participation et à en faire un usage actif.

Compte tenu de la modification du contexte international, il faut aussi se poser la question de la manière de définir, à l'avenir, notre relation avec l'Union européenne. A cet égard, il faut examiner les chances et les risques qu'offre la qualité de membre par rapport à celle de non-membre, la convergence entre les objectifs et les politi-

⁷⁵ Art. 54, al. 2: «La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.»

ques ainsi que les adaptations qui seraient nécessaires en vue d'une adhésion, la définition concrète des droits et des obligations, les chances et possibilités associées le moment venu à la prise d'influence sur les processus de décision, les avantages et les coûts ainsi que, bien entendu, les conséquences institutionnelles d'une adhésion sur les processus de décision politique ainsi que sur nos institutions. Nous n'avons pour l'instant pas de réponses claires à ces questions..

Jusqu'ici, la voie bilatérale a permis à la Suisse d'atteindre, dans une large mesure, les objectifs qu'elle s'est fixés. Mais à l'avenir, la question européenne se posera avec toujours plus d'acuité. Il n'en devient que plus nécessaire de s'interroger sur la question de savoir si, en fin de compte, c'est en étant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE que la Suisse est en mesure de sauvegarder ses intérêts de manière optimale. Ce n'est qu'en menant un débat sérieux et exempt de préjugés sur cette question qu'il sera possible de prendre les décisions correspondant aux intérêts du pays. Dans ce contexte le Conseil fédéral chargera le Bureau de l'Intégration de préparer une analyse qui servira de base de discussion.

On peut d'ores et déjà dire aujourd'hui que, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE, les intérêts suisses ne pourront être défendus que si notre pays contribue encore davantage à la résolution des problèmes mondiaux. Si la Suisse reste en dehors de l'UE, elle devra s'engager davantage pour sauvegarder ses intérêts de manière indépendante. Si elle souhaite un jour adhérer à l'UE, elle pourra faire valoir ses intérêts dans le cadre de l'Union en s'appuyant en priorité sur ses compétences de longue date, ses prestations, ses idées et son engagement en faveur de la résolution de questions mondiales.

Engagement mondial et développement des relations avec les acteurs clés

Bien que le centre des relations et des intérêts de la Suisse se situe en Europe, notre pays peut et doit – précisément parce qu'il n'est pas membre de l'UE – concentrer tout particulièrement ses efforts sur ses relations avec les Etats extra-européens. Il est notamment important pour la Suisse, en tant qu'Etat européen caractérisé par un fort degré d'ouverture internationale, de développer ses relations avec tous les acteurs mondiaux et de les élargir à de nouveaux champs de coopération. Ces acteurs sont des partenaires importants tant pour le développement des relations économiques que pour le renforcement du cadre commercial multilatéral et des régimes internationaux. Comme il arrive fréquemment que le «sud» ne parle plus d'une seule voix, la politique étrangère de la Suisse doit elle aussi tenir compte de la différenciation croissante des intérêts. En conséquence, la stratégie définie par le Conseil fédéral en 2005, consistant à intensifier et à institutionnaliser ses relations bilatérales en fonction de ses intérêts bien compris doit être poursuivie à l'avenir également.

Thèmes importants

Eu égard à l'interdépendance croissante entre les défis mondiaux décrite plus haut, la politique étrangère de la Suisse ne doit pas vouer son attention qu'aux Etats, mais également à certains domaines politiques, institutions et systèmes normatifs importants au niveau mondial. Le système financier international et le régime commercial mondial, le désarmement et la non-prolifération, les questions de sécurité internationale y compris la criminalité transfrontalière, la prévention des conflits et la promotion de la paix, l'aide humanitaire et la coopération au développement, les droits humains, la migration, les politiques climatique et énergétique ainsi que la protection

de l'environnement font partie d'une série de domaines politiques liés entre eux, à l'égard desquels la Suisse doit faire valoir ses intérêts de manière ciblée.

Elle peut y arriver en mettant en oeuvre de manière judicieuse tous les instruments de sa politique étrangère. Les instruments existants – coopération au développement, aide humanitaire, promotion de la paix et des droits humains – ont fait leurs preuves et doivent continuer à être développés à l'avenir également. En matière de désarmement et de non-prolifération, notre engagement sera renforcé.

Malgré ces efforts, la participation de la Suisse à la répartition internationale des charges («burden-sharing») a marqué une tendance à la baisse. A la longue, la Suisse ne pourra pas maintenir son influence et sa réputation au sein de la communauté internationale si elle ne contribue pas davantage à la résolution des problèmes et aux efforts de stabilisation. Une telle contribution peut prendre la forme de transferts financiers à destination de pays plus pauvres ou de thèmes mondiaux, mais ne le doit pas nécessairement. Comme l'exemple de la politique climatique le montre, les mécanismes fiscaux et ceux liés au marché peuvent générer des ressources; dans certaines situations, l'ouverture des marchés pour les produits agricoles et des approches innovatrices en matière de protection des brevets peuvent se révéler être de meilleurs instruments pour la résolution de problèmes internationaux. Eu égard à l'importance considérable de ces thèmes, le Conseil fédéral sera amené à se consacrer davantage, à l'avenir, au positionnement de la Suisse dans le cadre du «burdensharing» international et à évaluer de manière continue les mesures et les possibles options de financement susceptibles d'avoir des répercussions sur l'influence et la position de la Suisse. Le DFAE informera régulièrement au sujet des développements en la matière.

Diplomatie multilatérale et bilatérale: partenariats et dialogue

Dans le sillage de la mondialisation, les partenariats avec les acteurs clés de l'économie, de la science et de la société civile revêtent une grande importance, en particulier pour un pays comme la Suisse. Il s'agit là de la concrétisation du «soft power» dans le meilleur sens du terme: le savoir et les solutions innovatrices ne peuvent pas être ordonnées par l'Etat. Mais en tant que pays, la Suisse peut contribuer encore davantage à des discussions objectives et spécifiques en soutenant des réseaux d'experts et d'échange de connaissances ainsi qu'en contribuant à intégrer des solutions innovatrices dans les processus de décision.

Seules la diplomatie et des négociations structurées permettent de remédier de manière pacifique aux divergences d'intérêts et de les rééquilibrer au bénéfice de tous. La Suisse ne peut pas s'isoler sur le plan de la politique étrangère et attribuer une importance secondaire à la coopération internationale sans nuire à sa liberté d'action, à sa sécurité et à son bien-être, tant il est vrai que le dialogue fait partie des tâches constantes de la politique étrangère de notre pays, y compris dans des situations et avec des partenaires difficiles. La prévention, respectivement le règlement des conflits demeure le but à atteindre, l'objectivité et la recherche pragmatique de solutions restent des approches importantes.

La Suisse n'appartient à aucune alliance politique ou régionale fixe et agit dans le cadre de partenariats flexibles, variables et transrégionaux. Il s'agit par conséquent de renforcer ces réseaux. Cela présuppose que notre pays entretienne un réseau de relations aussi large et étendu que possible afin de pouvoir conclure des partenariats avec d'autres Etats et organisations en Europe et dans le monde entier. La platefor-

me des Small Five (S5) lancée par la Suisse pour la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies en constitue un exemple.

De ce point de vue, la Genève internationale est une grande chance pour la Suisse, car elle lui permet de jouer un rôle particulier plus que proportionnel à son importance géographique. On peut par exemple songer aux négociations internationales sur le désarmement, à la politique humanitaire ou encore à la réglementation du commerce mondial, voire au simple fait que des acteurs majeurs du système international se rendent régulièrement à Genève. Cette concentration unique, à côté de New York, d'institutions multilatérales implique toutefois une responsabilité et un devoir: ceux de pouvoir répondre, à l'avenir également, aux attentes croissantes adressées à notre pays en tant qu'Etat hôte. Un objectif de notre politique étrangère est de pérenniser l'attractivité de l'Etat hôte suisse dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Etat de droit et lutte contre la discrimination

Le fait que la Suisse soit directement ou indirectement touchée par les développements internationaux dans tous les domaines, qu'il en aille de l'économie et de la finance à la migration et à la santé en passant par l'environnement et l'énergie signifie qu'elle est appelée à contribuer, aux niveaux régional et mondial, à l'élaboration de meilleures conditions-cadre internationales.

La prééminence du droit par rapport à la politique du plus fort permet de résoudre les problèmes et les conflits d'intérêts mondiaux sur la base de règles équitables et applicables à tous. De manière générale, c'est par la négociation de règles du jeu communes, dont le droit international public garantit l'application et qui valent de la même façon pour tous, que la non-discrimination de la Suisse, de ses citoyens et de ses entreprises peut être assurée au mieux dans le cadre de la concurrence internationale.

Pour notre pays, il ne fait pas de doute que l'utilisation de la force militaire ne peut être qu'une «ultima ratio» et qu'elle doit, le cas échéant, être légitimée par l'ONU. La Suisse doit par conséquent s'engager de manière systématique en faveur de l'harmonisation législative internationale et du développement de nouvelles règles de droit. Cette approche présuppose la disponibilité à explorer de nouvelles pistes et à soutenir le consensus international s'agissant également de questions dans lesquelles les intérêts suisses peuvent, au moins à court terme, être différents.

Organisation de la politique étrangère de la Suisse

La Suisse ne peut mener une politique étrangère couronnée de succès que si elle parvient à concilier les intérêts souvent divergents de la société, de l'économie et des structures étatiques et à les défendre efficacement vis-à-vis de l'extérieur. En ce sens, la politique étrangère est un service qui aide les différents acteurs à coordonner leur position, à développer des stratégies et à conclure des ententes tactiques. La cohérence n'est pas un but en soi mais vise à obtenir une plus grande efficacité et une meilleure allocation des ressources sur la durée. Il ne peut pas y avoir de politique étrangère forte sans efforts de coordination. En outre, la cohérence assure l'ancrage démocratique de la politique étrangère au sein de la politique intérieure et renforce la crédibilité et les possibilités d'influence vis-à-vis de l'extérieur.

La défense des intérêts vis-à-vis de l'extérieur et la prise d'influence sur la configuration de l'environnement international présupposent une politique d'engagement. Des ressources sont nécessaires pour la conduite de la politique étrangère. La Suisse ne peut se faire entendre que dans la mesure où elle s'engage par des contributions en personnel et financières et enrichit la discussion internationale par des idées innovatrices.

Le DFAE remplit son mandat – en collaboration avec les experts des autres départements actifs dans le domaine des relations extérieures – à l'intention du Conseil fédéral. A lui seul, notre pays ne dispose pas du poids nécessaire pour influencer de manière déterminante les développements et l'agenda internationaux.

Lien entre politique étrangère et politique intérieure

L'interdépendance grandissante des pays et des problèmes au niveau international a également pour conséquence qu'aujourd'hui la politique étrangère et la politique intérieure sont davantage liées entre elles que par le passé. Il s'ensuit que la politique intérieure ne peut pas ignorer les conséquences des décisions prises sur le plan législatif ou autre pour les relations extérieures et qu'il lui incombe d'en tenir compte – y compris s'agissant de domaines dans lesquels la Suisse peut en principe prendre ses décisions de manière autonome et libre. A l'inverse, les grandes orientations en matière de politique étrangère doivent reposer sur une assise solide au plan intérieur, ce qui présuppose un dialogue continu avec le parlement, les cantons et l'opinion publique dans le cadre du processus démocratique de prise de décision. Le système de démocratie directe, qui est bien développé dans le domaine des affaires étrangères également, crée les conditions institutionnelles nécessaires à cet effet.

Grâce à sa relative prospérité, à sa force d'innovation et à son implication au niveau international, la Suisse est à même de fournir une contribution non négligeable à la maîtrise des défis auxquels la communauté internationale est appelée à faire face. En tant que non-membre de l'UE, elle ne doit pas ménager ses efforts pour défendre efficacement ses intérêts dans le contexte européen, mais également à un niveau global. Une condition indispensable pour mener à bien cette tâche vitale pour notre pays est qu'elle puisse compter sur des ressources appropriées, ainsi que la capacité et la volonté de mettre en œuvre de manière cohérente les instruments dont elle dispose. La Suisse a donc besoin d'une politique étrangère forte et autonome.

Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe

Remarque préliminaire

Les principales activités de la Suisse au Conseil de l'Europe et les défis majeurs que pose le rôle de notre pays au sein de cette institution sont traités dans le présent rapport, au ch. 3.2.2.3.2. L'annexe contient des informations complémentaires sur les activités de la Suisse dans les différents domaines qui relèvent de la compétence du Conseil de l'Europe. Le présent rapport fournit ainsi les mêmes informations que les rapports annuels sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe.

1 Comité des ministres

La 118^e session du Comité des Ministres s'est tenue à Strasbourg le 7 mai 2008. Dans un contexte informel, les ministres des Affaires étrangères présents se sont penchés sur la situation en Europe du Sud-Est ainsi que sur les tensions persistantes dans le Caucase du Sud.

Le sujet dominant de la partie formelle de la séance a été la ratification attendue du Protocole 14 (Réforme de la Cour européenne des droits de l'homme) par la Russie. Les discussions du comité ont aussi porté sur le dialogue interculturel et ont abouti au lancement d'un livre blanc. Le comité a en outre adopté et ouvert à la signature deux nouveaux instruments de droit international du Conseil de l'Europe: la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) et le Protocole additionnel à la Convention européenne sur les droits de l'homme et la biomédecine relatif aux tests génétiques à des fins médicales.

Sur convocation de la présidence suédoise, une réunion extraordinaire informelle du Comité des ministres sur la crise en Géorgie a eu lieu le 24 septembre 2008 à New York, en marge de la réunion de l'Assemblée générale de l'ONU.

2 Cohésion démocratique

2.1 Droits humains

Durant l'année sous revue, le Comité directeur pour les droits de l'homme et son sous-comité d'experts chargé d'améliorer l'efficacité de la Cour ont une nouvelle fois concentré leurs activités sur la réforme du système de contrôle de la CEDH et, dans ce même contexte, sur les efforts visant à renforcer la mise en œuvre de la CEDH au niveau national et des arrêts de la Cour dans les États membres.

La discussion sur les réformes de la Cour est au point mort du fait que la Russie bloque l'entrée en vigueur du Protocole 14 à la CEDH. L'incertitude qui plane sur le sort du 14^e protocole a aussi pesé sur la discussion de mesures allant au-delà de celles prévues dans le protocole. Ces discussions n'ont pas encore eu lieu formellement en séance plénière du Comité directeur pour les droits de l'homme, mais dans le cadre plus restreint d'un Groupe de réflexion (GDR) formé par lui, et auquel la Suisse participe. Le GDR est surtout chargé de procéder à l'examen détaillé des

mesures proposées dans le Rapport des sages de novembre 2006. Il doit se pencher en priorité sur les mesures qui ne requièrent pas de modification de la Convention et envisager dans un deuxième temps les autres mesures, qui appelleraient l'adoption d'un nouveau protocole à la CEDH⁷⁶. Le GDR peut aborder des questions qui ne figuraient pas dans le Rapport des Sages.

Outre la discussion sur les réformes, le Comité directeur pour les droits de l'homme a suivi les activités de ses sous-comités, de même que celles des groupes de travail institués par ces derniers. Parmi les principales, citons les travaux portant sur les droits humains dans les sociétés multiculturelles, sur les droits humains dans la procédure d'asile accélérée et sur l'adoption du projet de rapport explicatif de la Convention relative à l'accès aux documents publics. Le Comité directeur pour les droits de l'homme a en outre adopté un projet d'avis sur la recommandation 1824 (2008) – «Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'UE».

A la fin du mois de mars 2008, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a transmis aux autorités suisses son rapport définitif, faisant suite à la visite en Suisse du 24 septembre au 5 octobre 2007. Dans son rapport, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants s'est particulièrement penché sur la question des garanties fondamentales contre les mauvais traitements des personnes placées arrêtées et de la situation des personnes privées de liberté en vertu de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers⁷⁷. S'agissant des établissements d'exécution des peines, il a accordé une attention spéciale aux conditions de détention des personnes à l'encontre desquelles un internement ou des mesures thérapeutiques institutionnelles ont été ordonnées, ainsi qu'aux conditions de détention dans les unités de haute sécurité. Enfin, la situation des mineurs et des jeunes adultes placés en institutions éducatives a également été abondamment traitée.

Le 19 novembre 2008, le Comité des Ministres a adopté sa deuxième résolution sur la mise en œuvre par la Suisse de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Le Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales, subordonné au Comité directeur pour les droits de l'homme, a tenu ses deux réunions annuelles en mars et en octobre 2008. Il a en particulier examiné la question de nouvelles lignes directrices sur les procédures pour le développement des relations entre un Etat parent et ses minorités résidant dans un autre Etat («*kin-minorities*»).

En mai 2008, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine relatif aux tests génétiques à des fins médicales. Ce protocole définit des principes ayant trait notamment à la qualité des services en matière génétique, à l'information préalable et au consentement libre et éclairé. Il fixe des règles générales sur le déroulement des tests génétiques. Il traite ainsi pour la première fois, au niveau international, des tests en accès direct, dont la commercialisation pourrait connaître un essor ces prochaines années. Il précise aussi les conditions dans lesquelles des tests peuvent

⁷⁶ Cf. rapport annuel du Conseil fédéral sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2007, FF 2008 4045.

⁷⁷ RS 142.20

être effectués sur des personnes n'ayant pas la capacité de consentir. Il contient également des prescriptions concernant le respect de la vie privée et le droit de connaître toute information recueillie au moyen d'un test génétique. Les analyses génétiques effectuées à des fins de recherche ne font pas partie de son champ d'application.

La Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine et le Protocole additionnel portant interdiction du clonage d'êtres humains sont entrés en vigueur le 1^{er} novembre 2008 pour la Suisse.

2.2 La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme

Au cours de l'année sous revue, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu quatre arrêts dans des causes suisses.

Dans *l'affaire Hadri-Vionnet* (arrêt du 14 février 2008), la requérante, qui séjournait dans un centre d'accueil pour requérants d'asile, a donné naissance à un enfant mort-né. A la question de la sage-femme lui demandant si elle souhaitait voir le corps de son enfant, la requérante et le père de l'enfant répondirent par la négative. L'officier d'état civil de la commune concernée a ordonné un enterrement sans cérémonie, sans en informer la requérante. Le corps de l'enfant a été transporté, dans un cercueil, dans une camionnette de livraison jusqu'au cimetière de la commune et entermé dans la fosse commune des enfants mort-nés. La procédure pénale introduite suite à ces événements a été classée, faute d'intention de la part des auteurs, bien que l'erreur de droit ait été admise. La Cour a retenu qu'il appartient aux Etats contractants d'organiser leurs services et de former leurs agents de manière à leur permettre de répondre aux exigences de la convention. Dans un domaine aussi intime et sensible que le décès d'un proche, il convient de faire preuve d'un degré de diligence et de prudence particulièrement élevé. La Cour a donc estimé qu'il y avait eu atteinte aux droits garantis l'art. 8 CEDH, sans base légale. La commune a agi de manière contraire au règlement communal sur le cimetière et les pompes funèbres et à l'ordonnance sur la circulation routière (transport de cadavres de personnes).

Dans *l'affaire Meloni* (arrêt du 10 avril 2008), le requérant, qui a fait l'objet d'une enquête pour criminalité économique, a soulevé plusieurs griefs en rapport avec sa détention provisoire. Il a en particulier fait valoir qu'un titre de détention valable aurait fait défaut pendant certaines périodes (art. 5, al. 1, CEDH). La Cour a admis la requête à cet égard. Elle a motivé son arrêt, rendu à l'unanimité, par le fait que la renonciation initiale du requérant à l'examen *ex officio* de la détention que prévoit le droit cantonal ne justifie pas le fait que les autorités n'aient pas prolongé la détention à temps, comme le prévoit la réglementation applicable, avant l'échéance de la durée initialement prévue. La décision négative qui a été rendue suite à une demande d'élargissement du requérant ne peut remplacer un nouveau titre de détention, d'autant moins qu'aucun nouveau délai n'avait été fixé dans cette décision. Elle a conclu à la violation de l'art. 5 CEDH.

Dans *l'affaire Emre* (arrêt du 22 mai 2008), la Cour a constaté une violation de l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et de la vie familiale). Le requérant est arrivé en Suisse en bas âge. Il a été condamné, en tout, à 18 mois et demi de peines privatives de liberté et expulsé en raison de ces dernières. Se fondant sur les critères développés dans sa jurisprudence, la Cour a considéré que la mesure n'était

pas «nécessaire dans une société démocratique». Comme motifs à l'appui de sa décision, elle a principalement considéré les troubles psychiques du requérant, la gravité relative des sanctions prononcées, les faibles liens du requérant avec son pays d'origine et le caractère définitif de la mesure, prononcée pour une durée indéterminée.

L'*affaire Carlson* (jugement du 6 novembre 2008) portait sur la procédure appliquée à une demande de retour dans le cas d'un enlèvement international d'enfant. La CEDH a constaté des vices de procédure et des manquements contrevenant à la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, et la longueur excessive de la procédure de rapatriement. Elle a donc constaté une violation du droit au respect de la vie privée et familiale du plaignant (violation de l'art. 8 CEDH).

2.3 Egalité entre hommes et femmes

La campagne du Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, s'est achevée en juin 2008. La Suisse a présenté son rapport final sur les actions menées lors de la réunion des points de contacts nationaux qui a eu lieu à Strasbourg les 21 et 22 avril 2008. Le rapport passe en revue les dispositions légales récemment adoptées aux niveaux fédéral et cantonal pour lutter contre la violence domestique. Il mentionne aussi le «Travail de consultation et programmes de lutte contre la violence destinés aux auteur-e-s de violences conjugales en Suisse» (2008), publié par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

2.4 Lutte contre le racisme et la xénophobie

Du 15 au 19 septembre 2008, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a été reçue pour sa quatrième visite en Suisse. A cette occasion, elle s'est entretenue avec des organismes étatiques et des ONG dans les cantons de Zurich et de Vaud, et a rencontré la Commission fédérale contre le racisme. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a choisi les sujets traités et les ONG consultées en collaboration notamment avec la Commission fédérale contre le racisme. Celle-ci lui a remis son dernier rapport sur la situation de la lutte contre le racisme en Suisse. La délégation s'est montrée très impressionnée par l'ouverture et la nature informative des discussions.

2.5 Coopération juridique et droit pénal

Dans ses activités écoulées, le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal a mis l'accent sur l'élaboration d'un projet de troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition. Ce nouvel instrument devra permettre de simplifier et d'accélérer l'extradition moyennant consentement de la personne poursuivie.

La Suisse est membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) depuis l'été 2006. Elle a dû, en cette qualité, se soumettre aux investigations d'une Evaluation conjointe des 1^{er} et 2^e Cycles. Le rapport consacré à la Suisse a été adopté dans le cadre de la séance plénière qui s'est tenue du 31 mars au 4 avril 2008 à Strasbourg et publié le 2 juin 2008. Ses auteurs reconnaissent que, depuis l'an 2000, la Suisse a fait de gros efforts de prévention et de répression de la corruption. Des améliorations sont encore nécessaires selon eux dans le domaine de la coordination des mesures de lutte à l'intérieur du pays. Aux fins de prévenir la corruption dans l'administration publique, ils demandent en outre une clarification des règles en matière d'acceptation de cadeaux et de conflits d'intérêts ainsi que l'introduction d'une obligation de signaler tout soupçon de corruption (avec protection des dénonciateurs). Au total, treize recommandations sont ainsi adressées à la Suisse⁷⁸.

2.6 Médias

Le Comité des Ministres a adopté la Déclaration sur la protection de la dignité, de la sécurité et de la vie privée des enfants sur l'Internet le 20 février 2008. Il s'agit d'un appel à l'exploration des possibilités de retirer ou de supprimer, dans une période raisonnablement courte, les contenus créés par les enfants et les traces de leurs activités en ligne dans la mesure où ils peuvent leur causer préjudice.

Le comité a adopté la Déclaration sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général le 20 février 2008. La déclaration invite à la reconnaissance de la nature publique du spectre radio qui sera libéré du fait du passage de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique, et à sa gestion comme ressource publique.

Le Comité des Ministres a également adopté la Recommandation sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information au regard des filtres Internet le 26 mars 2008. L'utilisation des filtres Internet doit garantir un équilibre entre la liberté d'expression et d'information et la protection des enfants contre des contenus de sites qui peuvent leur être préjudiciables.

Dans une Déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion le 26 mars 2008, le Comité des Ministres appelle les Etats membres à mettre en œuvre une précédente recommandation qui vise à assurer l'indépendance des autorités de régulation qui doivent également être efficaces, transparentes et responsables.

L'Assemblée parlementaire a adopté une résolution et une recommandation sur les Indicateurs pour les médias dans une démocratie le 3 octobre 2008.

Le Conseil de l'Europe, en collaboration avec la Fédération européenne des logiciels de loisirs (*Interactive Software Federation of Europe – ISFE*), a également adopté des lignes directrices visant à aider les fournisseurs de jeux en ligne à comprendre concrètement et à respecter les droits humains et les libertés fondamentales dans la société de l'information, eu égard notamment à l'art. 10 CEDH. Celles-ci encouragent le respect de la vie privée, la sécurité et la liberté d'expression des internautes

⁷⁸ La Suisse doit rendre compte une première fois des réponses qu'elle y a apportées à l'automne 2009.

dans leurs envois de courriers électroniques ou leur participation à un chat, un blog ou un jeu en ligne.

Le Conseil de l'Europe a aussi élaboré, en coopération avec l'Association européenne des fournisseurs de services Internet, des lignes directrices pratiques visant à aider les prestataires de services internet à mieux connaître concrètement et à respecter les droits humains et les libertés fondamentales dans la société de l'information, eu égard notamment à l'art. 10 CEDH.

La Suisse est représentée *ad personam* dans trois groupes de travail du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication ainsi que dans deux groupes de travail *ad hoc*.

Le groupe de spécialistes sur la diversité des médias poursuit l'élaboration d'une méthodologie permettant de surveiller la concentration des médias et visant à mesurer ses effets sur le pluralisme et la diversité du contenu des médias.

Le groupe de spécialistes sur les médias de service public dans la société de l'information procède à l'examen des stratégies des médias de service public visant à encourager une plus large participation démocratique. Il a établi un rapport ainsi qu'un recueil de bonnes pratiques en la matière.

Le représentant de la Suisse, qui préside le groupe de spécialistes sur les droits humains dans la société de l'information, a participé activement à la mise au point du Dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet (EuroDig) qui a eu lieu à Strasbourg, ainsi qu'à l'élaboration des contributions du Conseil de l'Europe aux travaux du Forum sur la Gouvernance de l'Internet de l'ONU de Hyderabad.

Au sein d'un groupe *ad hoc* créé pour dresser l'état lieux sur les Droits voisins des organisations de radiodiffusion, la Suisse soutient l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe pour protéger les droits voisins des organisations de radiodiffusion.

La Suisse fait partie du groupe de rédaction du Comité permanent sur la télévision transfrontière chargé de faire des propositions de modifications de la convention. Le comité a maintenu l'article sur la publicité télévisée et le télé-achat qui s'adresse spécifiquement à certains Etats Parties. Cette disposition a pour but de protéger les Etats Parties comme la Suisse contre le contournement de leurs règles nationales⁷⁹.

Le comité de pilotage «Eurimages» a consacré cinq séances au soutien des coproductions, des salles, et des distributeurs européens. La Suisse a été impliquée dans quatre coproductions, dont une affichait une participation majoritaire suisse. La part échuë aux producteurs suisses s'est montée à 420 000 euros. Les distributeurs bénéficient d'un encouragement à la distribution de films documentaires et de films pour la jeunesse. En 2008, un distributeur a reçu à ce titre 4000 euros.

2.7 Communes et régions, coopération transfrontalière

La 15^e session plénière du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE) s'est tenue à Strasbourg du 27 au 29 mai 2008. La délégation suisse, conduite par M. Ulrich Stöckling, Conseiller d'Etat du canton de Saint-Gall, a parti-

⁷⁹ Le comité permanent a adopté le texte final de la Convention européenne des services de médias audiovisuels transfrontières et de son rapport explicatif en juin 2009.

cipé activement aux débats. Pendant l'année sous revue, elle a été très active au sein de la Commission permanente et des quatre commissions statutaires (Commission institutionnelle, Commission de la culture et de l'éducation, Commission du développement durable, Commission de la cohésion sociale).

L'élaboration d'un instrument juridique concernant le statut des organismes de coopération transfrontalière a été confiée au nouveau Comité d'experts sur les institutions des collectivités locales et régionales, qui a repris les activités de l'ancien Comité d'experts sur la coopération transfrontalière. Le texte à l'examen recueille l'avis favorable des autorités suisses fédérales et cantonales. Il est conçu comme 3^e protocole à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE 106)⁸⁰.

3 Cohésion sociale et qualité de vie

3.1 Migrations

Lors de sa réunion de mai 2008, le Comité européen sur les migrations a adopté la recommandation suivante:

Recommandation relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration. Cette recommandation a été élaborée avec le concours de la Suisse. Elle a été adoptée par le Comité des Ministres le 10 juillet 2008⁸¹.

En collaboration avec l'Ukraine, pays hôte, le Comité européen sur les migrations s'est principalement occupé de la préparation et de la réalisation de la 8^e Conférence des Ministres européens responsables des questions de migration⁸². Essentiellement axée sur les migrations économiques, elle a permis d'aborder les interactions entre la migration économique, d'une part, et la gestion des migrations, le développement et la cohésion sociale, d'autre part. L'objectif déclaré de la réunion consistait à élaborer une approche intégrée réunissant chacun de ces trois aspects, en y associant les pays d'origine, de transit et de destination d'une manière qui soit profitable à chacune des parties concernées. Dans leur déclaration finale et, notamment, dans le plan d'action qui y figurait, les ministres ont invité le Conseil de l'Europe à élaborer une telle approche. Le Conseil de l'Europe y était également invité à soutenir les Etats membres dans sa mise en œuvre. Simultanément, ce plan d'action servira de base au programme de travail du Comité européen sur les migrations pour ces prochaines années.

⁸⁰ Le texte n'a toutefois pas pu être finalisé au cours de l'année sous revue. Certains pays ont en effet demandé des informations supplémentaires quant à sa portée et des explications sur la relation du futur protocole avec la vision normative de la Commission européenne sur le même sujet (Règlement CE 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale).

⁸¹ CM/Rec(2008)10

⁸² La conférence s'est déroulée les 4 et 5 septembre 2008 à Kiev (Ukraine).

mateur a tenu sa 1^{re} réunion à Strasbourg le 12 juin 2008, avec la participation de la Suisse. Les Délégués des Ministres ont par ailleurs adopté le 20 février 2008 la Résolution ResAP(2008)1 sur les exigences et les critères d'innocuité des tatouages et maquillages permanents, élaborée sous l'égide du Comité de protection sanitaire du consommateur, à l'élaboration de laquelle la Suisse a activement participé. Ils ont également adopté le 2 juillet 2008 la proposition de dissolution de l'Accord partiel pour fin 2008, qui impliquera le transfert à la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé des activités liées aux cosmétiques et aux matériaux destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. La Suisse a soutenu cette proposition, qui permet d'assurer la poursuite de ces activités dans de meilleures conditions.

La Pharmacopée européenne⁸⁴ constitue un texte contraignant pour les 37 Etats signataires de la Convention relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne (UE comprise). En 2008, le Conseil de l'Europe a publié la 6^e édition de la Pharmacopée européenne et ses addenda 6.1 et 6.2.

Par ailleurs, 22 observateurs sont impliqués dans les procédures d'élaboration de la Pharmacopée européenne⁸⁵. En 2008, la Suisse était représentée par 61 experts issus de l'industrie, des hautes écoles et des autorités siégeant dans différents organes à Strasbourg (73 mandats). Au total, cela correspond à six emplois à plein temps à l'année (années-personnes). Ces chiffres mettent en évidence l'importance de la Pharmacopée européenne et le savoir-faire de notre pays dans le domaine pharmaceutique. Possédant l'une des plus importantes industries pharmaceutiques au monde, notre pays contribue de manière essentielle aux efforts de réglementation, dont l'évolution dans le domaine des médicaments est constante.

La Pharmacopée européenne permet d'assurer, en fonction des dernières avancées techniques et scientifiques, le contrôle des matières premières et des préparations sur le marché mondial, de détecter et de combattre les infractions dans le domaine pharmaceutique. En 2008, l'importance de la veille a montré son utilité. Après la découverte de la présence d'impuretés dangereuses pour la santé dans des médicaments vendus dans le monde entier comme anticoagulants (héparine), qui n'avaient pas pu être détectées lors des contrôles en vigueur, les experts de la Pharmacopée européenne ont immédiatement élaboré une nouvelle procédure de contrôle permettant de déceler ce type de contamination. Cette procédure est entrée en vigueur peu après, à titre de mesure urgente.

Les normes de qualité gagnent en importance tant pour les innovations et les nouvelles technologies telles que les thérapies cellulaires et géniques, que pour les médicaments classiques ou complémentaires (homéopathie et médecine traditionnelle chinoise). Preuve en est le nombre croissant de prescriptions régissant ces domaines.

Le Groupe Pompidou, groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants, coordonne les questions politiques d'intérêt commun en matière de drogues pour ses Etats membres et doit veiller à créer un lien entre politique, science et travail sur le terrain dans le domaine des drogues⁸⁶.

⁸⁴ La Pharmacopée européenne est un ouvrage de référence régissant le contrôle de la qualité des médicaments, des excipients pharmaceutiques et de certains dispositifs médicaux.

⁸⁵ Les exigences en matière de qualité influent ainsi sur la qualité des médicaments utilisés dans le monde entier.

⁸⁶ Le groupe Pompidou est actuellement formé de 35 Etats et de la Commission européenne.

Dans le domaine de la recherche, notre pays continue de faire valoir une politique cohérente en matière de dépendances. La Suisse prend aussi part aux plates-formes «prévention», «traitement» et «éthique», mises sur pied par le Groupe Pompidou, plates-formes qui permettent aux différents participants de partager leurs expériences.

La présidence polonaise a organisé une conférence pour dresser un bilan de l'efficacité du Groupe Pompidou à mi-parcours de son nouveau programme. A cette occasion, la Suisse a pu faire part de son analyse, illustrée par ses travaux de révision de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants⁸⁷.

3.5 Protection des animaux

Dans le domaine de la protection des animaux, le Conseil de l'Europe ne satisfait plus aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (STE 193) et de la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (STE 123).

Par ailleurs, les notes explicatives concernant différentes recommandations (partie B) de la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (STE 123) n'ont pu être rédigées en raison des restrictions budgétaires du conseil.

Le Comité permanent de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages (STE 087) et son Bureau ont pu reprendre leurs travaux et retrouver leur niveau d'activité antérieur pendant l'année sous revue grâce aux interventions de pays membres et du président du comité auprès du Secrétaire général Terry Davis. L'adoption de recommandations concernant la cuniculture et l'élevage de différentes espèces de poissons figurait au programme de la session plénière de novembre 2008.

3.6 Environnement et protection de la nature

Le Conseil pour la Stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et paysagère a tenu une séance de bureau pour discuter de l'avenir de la stratégie et du secrétariat conjoint Conseil de l'Europe/PNUE Europe et pour préparer la prochaine conférence sur la biodiversité en Europe. Le Conseil pour la stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et paysagère est présidé par la Suisse.

Le Comité directeur pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère ayant été supprimé, c'est le Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne; STE 104) qui reprend certaines de ses tâches.

Un expert suisse (Office fédéral de l'environnement) a participé aux travaux du Groupe d'experts sur l'établissement du Réseau Emeraude des zones d'intérêt spécial pour la conservation et au Comité d'experts pour la constitution du Réseau écologique paneuropéen qui se sont réunis à Strasbourg en octobre 2008.

⁸⁷ RS 812.121

La Suisse a également pris part à la réunion consacrée au Diplôme européen des espaces protégés à Strasbourg les 17 et 18 mars 2008. Le représentant suisse préside ce groupe de spécialistes.

Les parties contractantes à la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne; STE 104) se sont réunies du 24 au 27 novembre 2008. Elles ont poursuivi notamment leurs travaux relatifs à la protection de divers groupes d'espèces (champignons, plantes, invertébrés, amphibiens, reptiles, oiseaux menacés) et ceux sur la Stratégie européenne sur les espèces exotiques envahissantes.

La Convention européenne du paysage (STE 176) entrée en vigueur en 2004 a pour objectifs la protection, la gestion et l'aménagement des paysages urbains, périurbains, culturels et naturels, l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles et la revalorisation des paysages dégradés. La Suisse l'a signée mais pas encore ratifiée. Sur le plan technique, la Slovaquie a accueilli les 23 et 24 avril 2008 la septième réunion des ateliers pour la mise en œuvre de la convention, dédiée au thème «Le paysage dans les politiques de planification et la gouvernance: vers un aménagement du territoire intégré». Les ateliers ont réuni environ 300 responsables et spécialistes du paysage, en provenance de plus de 30 Etats. A la suite des restructurations du Secrétariat du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage a été soumise au nouveau Comité directeur pour le patrimoine culturel et le paysage, qui a élu le représentant suisse vice-président pour les années 2008 et 2009.

3.7 Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)

Après avoir dégagé un bénéfice de 93 millions d'euros en 2007, la Banque de développement du Conseil de l'Europe a pu maintenir, dans une large mesure, un niveau d'activité et des résultats stables en 2008 – malgré la crise financière mondiale⁸⁸. Le plan de développement 2005 à 2009, qui fixe les orientations stratégiques de la banque, prévoit une augmentation constante de ses investissements en Europe centrale et du Sud-Est. En 2008, le dialogue sur les engagements de la banque au profit de la Géorgie s'est révélé délicat. Dans la perspective, notamment, d'un recentrage géographique et thématique plus marqué de ses activités et d'une amélioration de sa gouvernance et de son efficacité, la banque a fait procéder à une analyse rigoureuse de son bilan. La mise en œuvre des recommandations adoptées commencera en 2009.

3.8 Centre Nord-Sud

Après la défection de la France et celle, annoncée pour 2009, de Malte, cet accord partiel du Conseil de l'Europe réunira encore dix-huit Etats. La situation budgétaire parfois tendue semble pouvoir être stabilisée grâce au soutien financier d'un montant de 400 000 euros octroyé par la Commission européenne. Après plusieurs prolongations consécutives, M. Claude Frey, ancien membre du Conseil national, conserve son mandat de président du Conseil exécutif jusqu'en mars 2009. Le Centre Nord-

⁸⁸ Notation AAA.

Sud concentre ses activités dans les domaines de la jeunesse, du dialogue interculturel et de l'universalité des droits humains.

4 Cohésion culturelle et pluralisme des cultures

4.1 Culture et patrimoine culturel

Une conférence ministérielle consacrée au «Dialogue interculturel comme fondement de paix et de développement durable en Europe et dans les régions voisines» s'est tenue les 2 et 3 décembre 2008 à Bakou en Azerbaïdjan. La Suisse était représentée par son ambassadeur sur place.

Pendant l'année sous revue, la Suisse s'est montrée très active au sein du Comité directeur de la culture. Le comité poursuit une stratégie de consolidation et de recentrage de ses activités sur les tâches essentielles du Conseil de l'Europe. Le projet «Culture Watch Europe» doit permettre au Conseil de l'Europe de renforcer son rôle d'observatoire des politiques culturelles en intégrant les ressources existantes dans un cadre cohérent.

Dans le domaine du patrimoine culturel, la Suisse a siégé au Comité directeur du patrimoine culturel et du paysage. Le comité ne s'occupait jusqu'alors que de sujets touchant la protection des monuments historiques; depuis avril 2008, il compte parmi ses tâches la préservation des paysages culturels. La Suisse continue à jouer un rôle actif dans le développement du projet «European Heritage Net».

4.2 Education et enseignement supérieur

Les activités de la Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe sont d'une grande importance pour la Suisse. Lors de l'appel d'offres pour le 3^e programme pluriannuel 2008 à 2011 du Centre européen pour les langues vivantes de Graz, des projets helvétiques ont été soumis. De plus, plusieurs professeurs, principalement issus des Hautes écoles pédagogiques, ont pris part à des séminaires organisés par ce centre.

Le Comité de validation a entériné au début 2008 la dernière version suisse du Portfolio européen des langues (PEL): après le PEL III (15 ans et plus) en 2001, le PEL II (11 à 15 ans, scolarité obligatoire) en 2004, le PEL I (7 à 11 ans) et son «Portfolino» (pour le degré préscolaire) sont lancés en Suisse. En ce qui concerne la scolarité obligatoire, le recours aux portfolios est inscrit dans concordat HarmoS (harmonisation de la scolarité obligatoire en Suisse) depuis le 14 juin 2007 d'une base juridique au sein du ce qui permettra d'en renforcer et d'en accélérer l'usage.

Par ailleurs, la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a participé au Séminaire ministériel des Ministres de l'Education du Conseil de l'Europe, organisé par l'Allemagne, sur le thème de la mémoire de l'Holocauste, à Nuremberg en novembre 2008.

Le Comité directeur de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a tenu en 2008 sa 7^e session plénière. A travers le projet «Universités entre humanisme et marché», le comité a décidé de s'engager dans la réflexion sur le rôle de l'enseignement supérieur dans le renforcement de la culture démocratique et du dialogue intercultu-

rel. Des activités vont être lancées au cours de la période 2009 à 2011 en vue de l'élaboration de recommandations.

Le rôle essentiel joué par le comité dans le développement du Processus de Bologne se déploie sous forme d'activités intergouvernementales, bilatérales et régionales et de contributions actives dans les thématiques de la reconnaissance des qualifications et de la responsabilité des pouvoirs publics pour l'enseignement supérieur et la recherche. A signaler également les activités de coordination et d'échange d'expériences portant sur la mise en place des cadres nationaux de qualifications, conformément aux critères fixés par le cadre global des qualifications de l'Espace européen. Dans ce contexte, le Comité directeur de l'Enseignement supérieur et de la Recherche poursuit également sa réflexion sur son rôle dans la stratégie de développement du Processus de Bologne au-delà de 2010.

4.3 Jeunesse

Les ministres de la Jeunesse se sont réunis les 10 et 11 octobre 2008 à Kiev. La délégation suisse à la conférence était placée sous la direction de la conseillère d'Etat Rosmarie Widmer Gysel (Schaffhouse), déléguée de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Les ministres ont pu débattre avec les représentants de la jeunesse d'enjeux concrets tels que l'accès à la formation; ils ont pu réaliser par exemple combien les jeunes étaient préoccupés par leur participation aux processus décisionnels. Ils ont convenu que l'action du Conseil de l'Europe en la matière pouvait s'articuler en fonction de trois thèmes prioritaires: droits humains et démocratie, coexistence dans des sociétés plurielles et insertion sociale des jeunes. Un agenda pour la politique de la jeunesse du Conseil de l'Europe jusqu'en 2020 a été adopté à cette occasion. Il fixe des priorités à l'action du Conseil dans ces trois domaines et propose des mesures pour les mettre en œuvre. Les ministres se sont engagés à s'inspirer de la déclaration dans les politiques au plan national.

4.4 Sport

La Suisse a adhéré à l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) le 1^{er} janvier 2008, en vertu de la décision du Conseil fédéral du 21 septembre 2007⁸⁹. Durant sa première année d'existence, plusieurs réunions du Comité de direction (chargé de la mise en œuvre des programmes de l'Accord partiel élargi sur le sport) et du Comité exécutif (chargé du budget) ont eu lieu pour consolider le rôle et le statut de l'Accord partiel élargi sur le sport. Les priorités fixées pour 2009 sont l'autonomie du sport et l'éthique dans le sport. La 11^e Conférence des Ministres du Sport, qui a eu lieu à Athènes du 10 au 12 décembre 2008, a également traité de ces thèmes en priorité, ainsi que du dopage.

Le Comité permanent chargé de veiller à la mise en œuvre de la «Convention européenne du 19 août 1985 contre la violence des spectateurs» a porté son attention sur la sécurité du championnat d'Europe de football UEFA EURO 2008, qui s'est déroulé en Suisse et en Autriche. Il a débattu de questions centrales concernant la sécurité et la coopération liées à ce grand événement. Organisées par la Suisse, deux

⁸⁹ A fin 2008, 27 Etats avaient rejoint l'Accord partiel élargi sur le sport.

réunions ont eu lieu, l'une à Zurich en 2007 et l'autre à Soleure en 2008. En approuvant les bases juridiques relatives aux mesures visant à lutter contre la violence en marge de manifestations sportives, qui sont entrées en vigueur en 2007, la Suisse répond aux exigences de la convention susmentionnée et se situe, en tant que pays non membre de l'UE, sur un pied d'égalité avec l'Europe en ce qui concerne la législation visant à lutter contre la violence lors de manifestations sportives.

La Suisse a fourni sa contribution à la lutte contre le dopage au niveau international en participant aux réunions des divers groupes de travail liés à la Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe. Les normes développées par l'Agence mondiale antidopage dans les domaines des contrôles, des exceptions à des fins thérapeutiques et de la protection des données personnelles ont fait l'objet de critiques de nombreux pays européens. Grâce aux discussions menées au Conseil de l'Europe, de nouvelles idées et propositions ont été développées, qui ont permis d'améliorer ces normes. La Suisse compte renforcer à l'avenir son engagement dans la lutte contre le dopage. A cet effet, des experts de la nouvelle Fondation Antidoping suisse, créée le 1^{er} juillet 2008, intégreront les divers groupes de travail liés à la Convention contre le dopage.