

05.042

Rapport 2005 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse

du 18 mai 2005

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

Nous vous soumettons le rapport 2005 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse.

Selon le souhait exprimé par le Parlement, le Conseil fédéral présente cette année un rapport plus synthétique, qui s'articule autour d'un nombre limité de thèmes majeurs tant pour l'ONU que pour nos relations avec l'Organisation. Le rapport 2005 est ainsi divisé en trois chapitres portant respectivement sur:

- L'ONU et les défis de la paix et de la sécurité internationales
- Les objectifs du Millénaire pour le développement et leur réalisation
- Les organisations internationales en Suisse et la politique d'accueil: enjeux et défis

Ce document fait également ressortir, dans sa conclusion, les priorités et les objectifs retenus en vue de la participation suisse à la 60^e session de l'Assemblée générale.

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

18 mai 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Conseil fédéral concentre cette année le rapport sur les relations avec l'Organisation des Nations Unies et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse sur trois thèmes majeurs.

Ceux-ci portent, premièrement, sur l'état de mise en œuvre du processus de réformes de l'Organisation, notamment en matière de paix et de sécurité. Le Secrétaire général de l'ONU a présenté en mars 2005 un important rapport dans lequel il formule des propositions pour renforcer l'action multilatérale dans le cadre des Nations Unies. Il y souligne l'interdépendance entre le développement, la sécurité et les droits humains et appelle les Etats membres à réaffirmer une stratégie d'action collective. Les mesures de réformes ambitieuses présentées portent entre autres sur la création de nouveaux organes et notamment sur la mise en place d'un Conseil des droits de l'homme¹, qui succéderait à l'actuelle Commission des droits de l'homme à Genève. La Suisse soutient activement cette proposition qui se fonde sur une des initiatives présentées par notre pays pour assurer un renforcement du système institutionnel de promotion des droits humains au sein des Nations Unies.

Le rapport rend compte, deuxièmement, de la préparation de la réunion de haut niveau au cours de laquelle, au début de la 60^e session de l'Assemblée générale, les Etats membres examineront – cinq ans après l'adoption, en automne 2000, de la Déclaration du Millénaire – l'état de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et devraient adopter, dans le cadre d'une déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, un plan pour la concrétisation des réformes de l'ONU et la réalisation de ces objectifs dans les délais prévus, soit d'ici à 2015. L'ensemble des mesures proposées à ce titre par le Secrétaire général comporte, pour le volet relatif au développement, un appel pressant adressé tant aux pays développés qu'aux pays en développement, à tenir les engagements pris en 2002 à l'occasion de la conférence de Monterrey sur le financement du développement. Des propositions nouvelles sont également formulées. Le Conseil fédéral réaffirme sa volonté que la Suisse prenne toute sa part, à la mesure de ses moyens, aux efforts engagés.

Le Conseil fédéral présente, troisièmement, quelques-uns des principaux enjeux et défis pour les organisations internationales en Suisse et pour la politique d'accueil de notre pays. Le processus de réformes en cours a des répercussions sur les activités de l'ONU et des organisations internationales à Genève. Aussi la Suisse est-elle attentive à ce que les réformes ne se fassent pas au détriment de la Genève internationale. Attaché à la qualité du dispositif d'accueil qu'il offre pour les organisations internationales, notre pays entend assumer pleinement, par ailleurs, ses responsabi-

¹ Conformément à la décision du Conseil fédéral du 7 juin 1993 «Egalité de traitement des hommes et des femmes dans le langage législatif et administratif» et au guide de formulation non sexiste des textes administratifs et législatifs de la Confédération édité par la Chancellerie fédérale en décembre 2000, la Suisse privilégie le terme épique «droits humains» lorsque ceci est possible. L'appellation «droit de l'homme» est toutefois retenue lorsque celle-ci est internationalement consacrée.

lités en ce qui concerne la sécurité de ces organisations et de leur personnel sur sol suisse.

Dans les conclusions du rapport, le Conseil fédéral formule les priorités qui seront les siennes, compte tenu des intérêts de notre pays et des objectifs de notre politique étrangère, dans les préparatifs actuels et au cours de la 60^e session de l'Assemblée générale de l'ONU.

Table des matières

Condensé	3698
1 Introduction	3702
2 L'ONU et les défis de la paix et de la sécurité internationales	3703
2.1 Réformes de l'ONU: état des lieux	3703
2.2 Rétablir un consensus sur l'action collective	3704
2.2.1 Une vision élargie de la sécurité	3705
2.2.2 Le renforcement institutionnel des Nations Unies	3706
2.2.3 Implication accrue du Parlement	3708
2.3 Les opérations de maintien de la paix et les contributions suisses	3709
2.3.1 Le défi de l'accroissement récent de la demande de nouvelles opérations de maintien de la paix	3710
2.3.2 Le défi de l'établissement de modalités de coopération adaptées avec les organisations régionales partenaires	3711
2.3.3 Le défi de l'environnement toujours plus incertain dans lequel sont déployées les opérations de paix de l'ONU	3711
2.3.4 Les contributions suisses	3712
2.4 Sécurité humaine	3713
2.4.1 Etat de droit	3714
2.4.2 Promotion des droits humains	3715
2.4.3 Lutte contre le commerce des armes légères et de petit calibre et les mines antipersonnel	3716
3 Les objectifs du Millénaire pour le développement et leur réalisation	3716
3.1 Les objectifs du Millénaire pour le développement au cœur des efforts actuels de développement	3717
3.2 L'avancement de la mise en oeuvre des OMD	3719
3.3 Le rapport du Secrétaire général de l'ONU «Dans une liberté plus grande» et la mise en oeuvre des objectifs du Millénaire pour le développement	3719
3.4 Préparation du Sommet M + 5: position de la Suisse	3721
3.5 La contribution de la Suisse à la réalisation des OMD: bilan et actions à entreprendre	3722
3.5.1 Cohérence des politiques nationales et internationales pour le développement	3723
3.5.2 Financement du développement	3724
3.5.3 Efficacité de l'aide au développement	3725
3.5.4 Bonne gouvernance et promotion de la démocratie	3725
4 Les organisations internationales en Suisse et la politique d'accueil: enjeux et défis	3726
4.1 Coopération multilatérale au sein des organisations internationales ayant leur siège en Suisse: points saillants	3726
4.1.1 Le processus de réformes et la Genève internationale	3726
4.1.2 Questions de finances et de gestion	3728

4.2	Politique d'accueil	3730
4.2.1	Sécurité des organisations internationales	3730
4.2.2	Infrastructures	3732
5	Conclusions	3733
A)	Mieux atteindre les objectifs de la politique étrangère suisse grâce à l'ONU	3733
B)	Promotion de la Genève internationale	3734
C)	Réformes et efficacité de l'ONU	3735
Annexe		
1	Evolution des contributions obligatoires de la Suisse à l'ONU de 2002 à 2004	3736
2	La Genève internationale en quelques chiffres	3737
3	Les huit objectifs du Millénaire pour le développement	3739

Rapport

1 Introduction

L'ONU et ses Etats membres, qui s'apprêtent à célébrer le 60^e anniversaire de la création de l'Organisation, sont engagés en cette année 2005 dans un processus complexe par lequel ils doivent prendre des décisions importantes pour l'ONU et sa capacité à continuer à s'affirmer comme un instrument efficace au service de la communauté internationale. Le processus en cours comporte actuellement trois volets principaux, largement interconnectés:

1. la poursuite des réformes institutionnelles de l'Organisation, dans le prolongement des efforts engagés de longue date à ce sujet, des propositions spécifiques présentées par le Secrétaire général à l'automne 2002 ainsi que des efforts engagés une année plus tard sous l'impulsion du Président de l'Assemblée générale pour revitaliser cet organe essentiel de l'ONU;
2. la recherche d'un consensus entre les Etats membres sur la validité du système de sécurité collective fondé sur la Charte de l'ONU, dans le cadre d'une conception nouvelle et élargie de la sécurité²;
3. l'examen par les Etats membres – cinq ans après l'adoption, en automne 2000, de la Déclaration du Millénaire – de l'état de mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement; le rapport Sachs, présenté en janvier 2005, fait le point sur la situation en la matière et préconise un plan pour parvenir à les réaliser dans les délais prévus, d'ici à 2015; dans son rapport du 21 mars, le Secrétaire général de l'ONU s'est engagé en faveur de la mise en œuvre de ce plan et a concentré ses recommandations sur des éléments spécifiques de celui-ci.

Ce qui est en jeu n'est rien de moins que la recherche d'un accord entre les Etats:

- sur les objectifs mêmes de leur coopération et le cadre général des relations internationales;
- sur le rôle qui doit être celui de l'instrument dont ils se sont dotés il y a 60 ans;
- sur les améliorations à apporter à celui-ci, au niveau de son fonctionnement et de ses mécanismes d'action sur le terrain;
- sur les adaptations à apporter à ses structures, par la réforme des organes existants ou la création d'organes nouveaux.

Ce processus complexe, marqué par de nombreuses incertitudes quant à son déroulement et à ses résultats, a ainsi connu le 21 mars 2005 un développement important avec la présentation, par le Secrétaire général, de son propre rapport et de ses recommandations sur l'ensemble des réformes à apporter à l'Organisation. Le Secrétaire général y propose aux chefs d'Etat et de gouvernement, en vue du «Sommet

² Les discussions dans ce domaine portent désormais sur les propositions présentées le 21 mars par le Secrétaire général, dans son propre rapport intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous».

M+5»³ et de la 60^e session de l'Assemblée générale, un programme d'actions fondé sur la reconnaissance de l'interdépendance entre les domaines de la sécurité, du développement et des droits humains. Le résultat des négociations engagées depuis la présentation des propositions du Secrétaire général déterminera la capacité ou non des Etats membres à conduire une action collective renforcée en faveur du développement, de la sécurité et des droits humains, et à se doter pour cela d'un instrument rénové et perfectionné.

Le Conseil fédéral a fixé trois priorités principales à l'action de notre pays pour les 58^e et 59^e sessions de l'Assemblée générale de l'Organisation:

1. la poursuite du processus de réformes en vue d'un renforcement du rôle de l'ONU;
2. l'engagement en faveur du développement durable et le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et des objectifs du Millénaire;
3. la promotion de la sécurité humaine.

En cette année 2005, ces priorités correspondent aux grands thèmes qui sont débattus au sein de l'Organisation dans le cadre du processus en cours.

Particulièrement attachée à la coopération multilatérale et à des relations internationales fondées sur le droit, la Suisse s'engage activement pour faire valoir ses positions et ses initiatives dans le processus en cours. Elle maintiendra ce haut degré d'engagement tout au long des importants rendez-vous qui s'échelonnent jusqu'au début de la 60^e session de l'Assemblée générale.

Selon le vœu du Parlement, le Conseil fédéral a centré ce rapport 2005 relatifs aux relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse sur trois domaines prioritaires pour ces relations et il y présente les grands axes des positions que la Suisse défendra au cours du processus de négociations qui va se poursuivre jusqu'à l'ouverture de la 60^e session de l'Assemblée générale et au cours de celle-ci.

2 L'ONU et les défis de la paix et de la sécurité internationales

2.1 Réformes de l'ONU: état des lieux

Depuis sa fondation, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il est incontestable que l'ONU a mené d'importantes réformes. Ainsi, de nouveaux programmes, de nouvelles institutions spécialisées, des fonds et programmes ont été créés au sein des Nations Unies pour répondre aux attentes et aux besoins de la communauté internationale. Parallèlement, des réformes internes ont été entreprises, à intervalles périodiques, notamment depuis l'entrée en fonction de l'actuel Secrétaire général de l'ONU. Ces réformes internes ont produit des résultats tangibles. Elles ont permis d'assainir financièrement l'Organisation, d'améliorer son efficacité et de mieux concentrer son action autour de quatre priorités stratégiques – paix et sécurité, déve-

³ Il s'agit, selon l'appellation officielle, de la «Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale avec participation des chefs d'Etat et de gouvernements». Comme cette réunion se tient cinq ans après le Sommet du Millénaire de septembre 2000, c'est l'appellation usuelle de «Sommet M+5» qui est utilisée dans le rapport.

veloppement économique et social durable, affaires humanitaires et droits humains – priorités par ailleurs analogues aux objectifs de politique étrangère de la Suisse.

Enfin, l'interprétation donnée à certains principes fondamentaux de la Charte de l'ONU et les instruments de travail de ses principaux organes ont considérablement évolué, en s'adaptant, là aussi, à l'évolution des besoins de la coopération multilatérale. Le Conseil de sécurité, par exemple, n'a jamais reçu les moyens militaires qui lui auraient permis de jouer le rôle de gendarme de la communauté internationale qui lui avait été assigné originellement. En revanche, il a développé une série d'instruments nouveaux, qui n'étaient pas prévus dans la Charte ou seulement à l'état embryonnaire: opérations de maintien de la paix, sanctions ciblées, tribunaux internationaux *ad hoc*, opérations complexes de consolidation de la paix comprenant une forte composante civile dédiée à la restauration de l'Etat de droit, à la promotion des droits humains et à la préparation d'une reprise du développement.

Il faut constater, en même temps, la difficulté de mener à bien certaines réformes plus fondamentales. Cela vaut notamment pour les propositions visant à redéfinir le mandat et la composition des organes principaux de l'ONU, ainsi que pour les réaménagements plus ambitieux du système multilatéral, notamment des relations entre l'ONU, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce.

Cette difficulté d'entreprendre des réformes plus fondamentales s'explique par des divergences de vues, presque inévitables au sein d'une communauté internationale qui compte aujourd'hui plus de 190 Etats membres, sur l'architecture du système multilatéral et sur les besoins de réformes de ses différentes composantes. Il faut relever aussi la difficulté de réviser la Charte de l'ONU. En effet, tout amendement au texte de la Charte doit être approuvé par deux tiers des membres de l'Assemblée générale, puis il doit être ratifié par deux tiers des Etats membres de l'ONU et par tous les membres permanents du Conseil de sécurité (art. 108 de la Charte de l'ONU). De fait, cette procédure a rarement abouti. La Charte de l'ONU n'a été formellement modifiée qu'à trois reprises: en 1963, pour porter le nombre de membres du Conseil de sécurité de onze à quinze; et – à deux reprises – pour élever le nombre de membres du Conseil économique et social (ECOSOC).

2.2 Rétablir un consensus sur l'action collective

Le débat sur la réforme de l'ONU a été relancé par l'aggravation des menaces liées au terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et la crise diplomatique qui a précédé l'intervention militaire en Irak. Pour essayer de rétablir un consensus international sur les questions de sécurité et réaffirmer le rôle central de l'ONU, le Secrétaire général de l'ONU a chargé, à l'automne 2003, un groupe de personnalités internationales d'analyser les nouveaux défis en matière de paix et de sécurité internationales et de formuler des propositions en vue de renforcer l'action multilatérale⁴. Le rapport de ce Groupe de haut niveau a été publié le 2 décembre

⁴ Le Groupe de haut niveau était présidé par M. Anand Panyarachun, ancien Premier Ministre de la Thaïlande, et comprenait quinze autres personnalités internationales de premier plan.

2004⁵. Parallèlement, des experts internationaux du développement, placés sous la coordination du professeur Jeffrey Sachs, ont présenté une série de recommandations sur les moyens de mettre en œuvre, d'ici à 2015, les objectifs du Millénaire pour le développement⁶.

Prenant appui sur les recommandations formulées et les premières réactions des Etats membres de l'ONU à leur sujet, le Secrétaire général de l'ONU a présenté, le 21 mars 2005, ses propres propositions en vue d'une réforme des Nations Unies et d'une action collective renforcée⁷. Il souligne dans son rapport l'interdépendance entre la sécurité, le développement et les droits humains et appelle les Etats membres à réaffirmer une stratégie d'action collective. Le Secrétaire général de l'ONU a présenté à cet effet une série de propositions concrètes, rassemblées dans une annexe à son rapport, et invite les Etats membres à les examiner d'ici au Sommet M+5, à la mi-septembre 2005.

Les Etats membres ont engagé des consultations sur la base des propositions du Secrétaire général de l'ONU. Des premières concrétisations des réformes pourraient intervenir au cours des mois qui viennent et aboutir à l'adoption d'un document final lors du sommet à haut niveau de l'Assemblée générale, à la mi-septembre, qui coïncidera avec le soixantième anniversaire de l'Organisation. Le processus ainsi lancé est cependant complexe et son issue paraît encore incertaine.

2.2.1 Une vision élargie de la sécurité

Les travaux en cours au sein de l'ONU visent à surmonter les divisions apparues au sein de la communauté internationale ces dernières années en établissant une conception globale et consensuelle des enjeux en matière de sécurité et des moyens pour les affronter. Le Secrétaire général de l'ONU recommande une approche large de la sécurité internationale, qui tient compte de l'interdépendance et de la diversité des menaces. Cette conception élargie de la sécurité inclut non seulement les conflits armés, le terrorisme, ou la prolifération des armes de destruction massive, mais aussi d'autres risques globaux, comme la pauvreté, le VIH/sida ou la dégradation de l'environnement, notamment le réchauffement climatique. Un lien est ainsi établi entre les questions de sécurité au sens classique, qui préoccupent particulièrement les pays industrialisés, et la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, qui sont au centre de l'attention des pays en développement. Il faut relever que la notion de sécurité humaine, dont la Suisse est depuis de nombreuses années l'un des pays promoteurs, participe à cette vision large et plus consensuelle des questions sécuritaires⁸.

⁵ Rapport du 2 décembre 2004 du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (ONU Doc. A/59/565).

⁶ Rapport du 17 janvier 2005 du Projet du Millénaire. Au sujet de ce rapport, voir infra ch. 3.1.2.

⁷ Rapport du 21 mars 2005 du Secrétaire général de l'ONU («Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous», ONU Doc. A/59/2005)

⁸ Au sujet de la sécurité humaine, voir infra ch. 2.4

Un apport essentiel des travaux en cours est de réaffirmer la validité du système multilatéral de sécurité collective établi par la Charte de l'ONU et de proposer des mesures concrètes et pragmatiques en vue de le renforcer. L'autorité du Conseil de sécurité dans l'autorisation de l'emploi de la force a été réaffirmée et celui-ci est encouragé à agir plus tôt, de manière préventive. La Suisse attache une importance particulière au constat fait par le Secrétaire général de l'ONU qu'il ne faut pas réécrire, ni réinterpréter les règles du droit international régissant l'usage de la force armée en cas de légitime défense (art. 51 de la Charte de l'ONU). Cette recommandation est basée sur les travaux d'un groupe d'experts réuni à Genève en mars 2004 sur l'initiative de la Suisse. Dans les consultations menées entre les Etats membres, cette recommandation de ne pas modifier les règles sur la légitime défense a fait l'objet d'un très large consensus. Elle est fondamentale si l'on veut éviter une prolifération d'actions militaires préventives unilatérales et préserver le système de sécurité collective onusien, dont l'un des piliers les plus fondamentaux est l'interdiction de l'emploi de la force dans les relations entre Etats.

Le Secrétaire général de l'ONU souligne par ailleurs que la souveraineté des Etats ne leur donne pas seulement des privilèges; elle implique aussi des obligations, notamment celle de protéger leur population vis-à-vis de génocides ou d'autres crimes contre l'humanité. Si un Etat n'a pas la volonté ou la capacité de protéger sa population contre de tels crimes, il appartient à la communauté internationale d'agir collectivement, au besoin en recourant à la force. Le Secrétaire général de l'ONU reprend ainsi certaines propositions développées ces dernières années à la lumière des expériences du Rwanda, du Kosovo et du Timor oriental⁹. Pour ne pas ouvrir la boîte de Pandore, il convient toutefois de définir les critères devant permettre d'apprécier dans quels cas une intervention collective est légitime. La Suisse est favorable à une définition aussi consensuelle que possible de ces critères et a appelé les membres du Conseil de sécurité à associer l'ensemble des membres de l'ONU à l'élaboration de ces critères.

2.2.2 Le renforcement institutionnel des Nations Unies

Le Secrétaire général de l'ONU propose plusieurs réformes institutionnelles destinées à renforcer les moyens d'action de l'ONU.

La Suisse attache une importance particulière à la réforme des institutions et instruments onusiens de protection des droits humains. Elle a présenté plusieurs propositions à ce sujet au Groupe de haut niveau et au Secrétaire général de l'ONU. L'une de ces propositions est de remplacer l'actuelle Commission des droits de l'homme, qui souffre d'une politisation croissante de ses travaux, par un Conseil des droits de l'homme, ayant un caractère permanent et bénéficiant d'un statut institutionnel renforcé par rapport à l'actuelle Commission. Le Secrétaire général de l'ONU a repris plusieurs propositions suisses en matière de droits humains, notamment l'idée d'établir un Conseil des droits de l'homme¹⁰.

⁹ Ce concept a été développé par la Commission internationale sur l'indépendance et la souveraineté des Etats établie à l'initiative du Canada. Voir à ce sujet le rapport final de la Commission paru en décembre 2001.

¹⁰ Cf. infra ch. 2.4.2.

Une autre proposition particulièrement intéressante est l'idée d'établir une Commission de consolidation de la paix, qui permettrait de combler une lacune qui existe souvent entre les activités de maintien de la paix et la coopération au développement. Ce fossé est reflété au sein des Nations Unies par une interaction insuffisante entre le Conseil économique et social (ECOSOC) et le Conseil de sécurité. La Suisse soutient cette idée et a plaidé pour que cette Commission soit un organe dépendant conjointement du Conseil de Sécurité et de l'ECOSOC (et non pas du seul Conseil de sécurité). Le mandat de cette Commission devrait lui permettre de mener des discussions de politique générale aussi bien que, sur demande des pays, de discuter de cas spécifiques de transition et de reconstruction après un conflit.

Parmi les réformes institutionnelles, celle qui retient cependant le plus l'attention est l'élargissement du Conseil de sécurité. Le Groupe de haut niveau a recommandé d'augmenter le nombre de membres du Conseil de sécurité de 15 à 24 en proposant à cet effet deux modèles alternatifs:

Modèle A:

- 6 nouveaux sièges permanents, sans droit de veto;
- 3 nouveaux sièges non permanents (pour deux ans et pas rééligibles immédiatement);

Modèle B:

- pas de nouveaux sièges permanents;
- nouvelle catégorie de 8 membres semi-permanents, élus pour 4 ans et rééligibles, sans droit de veto;
- 1 nouveau siège non permanent (pour deux ans et pas rééligible immédiatement).

Le modèle A reviendrait vraisemblablement à attribuer des sièges permanents à l'Allemagne, à l'Inde, au Japon, au Brésil et à deux pays africains, les candidats les mieux placés étant l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Égypte. Le modèle B a été développé par le Groupe de haut niveau pour augmenter le nombre des bénéficiaires de l'élargissement. Il permet à davantage d'Etats de siéger de manière prolongée au sein du Conseil de sécurité et assure ainsi une plus large représentativité de cet organe. En outre, il augmente la proportion de membres du Conseil de sécurité qui sont élus par l'Assemblée générale (5 permanents/19 élus), alors que le modèle A au contraire la diminue (11 permanents/13 élus). Enfin, dans le modèle B, le caractère électif des sièges semi-permanents accroît la responsabilité des pays élus vis-à-vis de leurs groupes régionaux respectifs et contribue ainsi à une meilleure représentation. Cependant, à l'instar du modèle A, le modèle B profiterait surtout aux grands pays, qui seraient les mieux à même de revendiquer l'un des nouveaux sièges semi-permanents.

La position de la Suisse sur l'élargissement du Conseil de sécurité a été exprimée à diverses reprises, notamment le 21 septembre 2004 par le président de la Confédération, Joseph Deiss, dans sa déclaration devant l'Assemblée générale de l'ONU à New York. Cette position est la suivante:

- La Suisse est favorable à un élargissement de la composition du Conseil de sécurité. Un Conseil élargi sera plus représentatif du monde contemporain et aura une plus forte légitimité, ce qui est dans l'intérêt de tous.

- Pour la Suisse, les critères devant présider à l’élargissement sont les suivants:
 - assurer une meilleure représentation des pays en développement;
 - tenir compte des contributions des pays membres à l’action de l’ONU, notamment dans le domaine des opérations de paix, de l’aide au développement et du financement du budget de l’ONU;
 - l’élargissement du Conseil de sécurité ne doit pas se faire au seul bénéfice de grands pays et au détriment d’autres catégories de pays.
- La Suisse est opposée à l’octroi du droit de veto à de nouveaux pays, car cela entraverait la capacité d’action du Conseil de sécurité.

La Suisse n’est pas satisfaite des deux modèles proposés par le Groupe de haut niveau. Elle regrette, en particulier, que les deux modèles réduisent les possibilités de siéger au sein du Conseil de sécurité pour de nombreux pays qui figurent actuellement parmi les principaux contributeurs aux efforts de l’ONU. Ces deux modèles ne sont cependant pas les seuls envisageables. Le Conseil fédéral espère qu’une solution équilibrée pourra être trouvée, qui recueille le soutien du plus grand nombre possible d’Etats membres. Un élargissement qui diviserait la communauté internationale ne permettra pas de renforcer l’autorité et la légitimité du Conseil de sécurité.

En tout état de cause, l’élargissement de la composition du Conseil de sécurité ne suffit pas. Parallèlement, il faut renforcer la transparence et poursuivre le développement de méthodes de travail assurant la possibilité à tous les Etats membres de l’ONU de mieux participer aux travaux du Conseil de sécurité. La Suisse soutient la recommandation du Groupe de haut niveau d’institutionnaliser et de consacrer dans le Règlement intérieur du Conseil les dispositifs mis en place pour renforcer la transparence et la participation de tous. Elle a lancé une initiative à ce sujet, en collaboration avec le Liechtenstein qui copréside le Groupe de travail de l’Assemblée générale sur la réforme du Conseil de sécurité.

Parallèlement, il est souhaitable que l’Assemblée générale, en raison de la légitimité particulière qu’elle tient de sa composition universelle, soit revitalisée, notamment par l’amélioration de l’organisation de ses travaux et le choix des thèmes qu’elle traite, afin qu’elle puisse pleinement et efficacement assumer les missions essentielles que la Charte lui confie.

2.2.3 Implication accrue du Parlement

Le renforcement des relations avec les parlements, la société civile et le secteur privé fait partie intégrante des propositions de réformes de l’ONU.

En ce qui concerne les relations avec le Parlement, le conseiller aux Etats Peter Bieri, président de la délégation suisse à l’Union interparlementaire (IPU), s’est exprimé le 21 octobre 2004 devant l’Assemblée générale des Nations Unies à New York et a pris position en faveur d’un rôle accru des parlements nationaux au sein de l’ONU. La délégation de l’IPU, dont faisaient également partie M^{me} Brigitta Gadiet (vice-présidente) et le conseiller aux Etats Peter Briner (président de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats), a rencontré en marge de la conférence de l’IPU diverses personnalités onusiennes de haut niveau. Elle a ainsi été reçue par

le professeur Nicolas Michel, Secrétaire général adjoint depuis le mois de mai 2004 et précédemment directeur de la Direction du droit international public du DFAE.

S'inscrivant dans le débat sur les réformes, une initiative a été lancée en février 2005 par 108 parlementaires suisses. Dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, ces membres du Parlement ont appelé à la création d'une assemblée parlementaire auprès de l'ONU. La cheffe du DFAE a été informée le 17 janvier 2005 à la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-CN) des intentions des auteurs de la lettre; elle a soutenu le principe d'une implication accrue des parlements nationaux dans les travaux de l'ONU. La création d'un organe parlementaire à l'ONU renforcerait le caractère démocratique de l'Organisation et la rapprocherait des citoyens. Plusieurs organisations régionales, à l'image du Conseil de l'Europe, possèdent une assemblée parlementaire. Dans le cas de l'ONU toutefois, l'établissement d'un tel organe est rendu difficile par le fait que toute modification de la Charte nécessite l'approbation d'une majorité des deux tiers des membres et l'accord des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. C'est pourquoi d'autres formules possibles sont également examinées, comme par exemple le renforcement du rôle de l'Union interparlementaire au sein de l'ONU.

Si la Suisse est en faveur d'une participation accrue des organisations de la société civile et du secteur privé aux travaux de l'ONU, une majorité des Etats membres de l'Organisation restent toutefois réticents à l'égard d'une plus grande ouverture de l'Organisation à la société civile. Les réformes dans ce domaine se heurtent donc à une forte résistance, même s'il paraît avéré que la société civile est appelée à jouer un rôle toujours plus important au sein des Nations Unies.

2.3 Les opérations de maintien de la paix et les contributions suisses

Dans le rapport du Secrétaire général, peu de propositions nouvelles concernent directement le domaine des opérations de maintien de la paix. Il ne faut pas y voir pour autant un signe que ce domaine d'activités de l'ONU est en perte de vitesse. En effet, déjouant les pronostics de tous ceux qui, après l'invasion de l'Irak en mars 2003, prédisaient son déclin dans le domaine de la paix et de la sécurité, l'ONU reste aujourd'hui un acteur central et son Conseil de sécurité joue un rôle sans égal, car son pouvoir de légitimation, par exemple du régime d'occupation puis du calendrier de retour à la souveraineté en Irak, est unique.

Par sa résolution 1546 du 8 juin 2004, le Conseil de sécurité a confié à l'ONU un rôle clé dans l'organisation d'élections démocratiques en Irak. La coalition militaire menée par les Etats-Unis est restée dans le même temps habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité. En appuyant la commission électorale indépendante, l'ONU a contribué à ce que les élections du 30 janvier 2005 puissent se tenir. La Suisse, qui juge essentiel d'arrêter la spirale de la violence en Irak, se félicite du rôle qui revient à l'ONU dans le processus de transition vers un Etat de droit démocratique dans ce pays.

Parallèlement, l'ONU, après le reflux de la fin des années nonante, doit faire face à une demande sans précédent de mise en place de nouvelles missions, et particulièrement en Afrique. Les Etats membres, tirant des leçons de leurs échecs passés, ont entrepris de développer l'Organisation comme un instrument perfectionné pour aider

à la mise en œuvre de processus de paix engagés souvent avec son concours. Le maintien de la paix des Nations Unies est aujourd'hui multiforme et comporte une dimension civile autant que militaire. Les opérations récentes ne consistent plus seulement à séparer des belligérants mais portent sur l'exercice de fonctions variées. Elles incluent désormais souvent le rétablissement des services de base, la création des institutions prévues par les accords de paix, des mesures pour assurer la loi et l'ordre, la mise en place d'institutions rénovées, y compris des forces de police et un système judiciaire professionnels et impartiaux, la démobilisation, le désarmement et la réinsertion des combattants, la promotion du dialogue politique pour jeter les bases de l'ordre constitutionnel futur, ou encore l'appui à la préparation et au déroulement des élections.

Le maintien de la paix de l'ONU fait face actuellement à trois défis principaux:

2.3.1 Le défi de l'accroissement récent de la demande de nouvelles opérations de maintien de la paix

Ces deux dernières années ont vu la mise en place de nouvelles missions (Côte d'Ivoire, Libéria, Haïti, Burundi), le renforcement de la mission en République démocratique du Congo et la préparation du déploiement d'une nouvelle mission au Soudan, décidée par le Conseil de sécurité en février 2005. Le personnel engagé dans les opérations de maintien de la paix a atteint l'effectif de 74 000 personnes en janvier 2005, incluant le personnel militaire, les policiers civils et les experts civils. Compte tenu des rotations de personnel, ce sont près de 120 000 hommes et femmes qui ont été engagés par les Nations Unies dans des opérations sur le terrain en 2004. Pour pouvoir faire face à cet accroissement et éviter des blocages, l'ONU recherche de manière urgente des capacités accrues dans les domaines de la planification, de la logistique, notamment en matière de transport aérien et d'unités médicales, de la police civile, en particulier francophone et de l'expertise civile et technique, par exemple dans le domaine de l'Etat de droit et de la sécurité. Si en effet de tels effectifs étaient déjà engagés il y a une dizaine d'années, la situation est aujourd'hui plus difficile dans la mesure où les armées disposant des plus grandes capacités sont déjà fortement engagées actuellement dans d'autres opérations, en particulier en Irak, en Afghanistan et dans les Balkans et ne sont plus guère disponibles pour des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

De ce fait, les dix plus importants contributeurs de troupes dans le cadre du maintien de la paix des Nations Unies sont tous des pays en développement. Ce faible apport militaire des pays développés – dont les forces sont pourtant les mieux équipées et les mieux formées – aux opérations de maintien de la paix de l'ONU est en général considéré comme un déficit d'engagement (*commitment gap*). Il peut avoir de graves conséquences sur l'efficacité des missions de paix de l'ONU, les pays en développement qui s'y associent n'étant pas toujours en mesure de fournir de contingents suffisamment bien équipés. Alors que les pays développés manifestent une préférence durable pour un engagement militaire dans d'autres cadres que celui de l'ONU, tout en voulant garder leur capacité d'influence et poursuivre l'amélioration des procédures de préparation et de déploiement des missions, les pays en développement, qui sont les principaux contributeurs de troupes, entendent pour leur part jouer un rôle à la mesure de leur engagement et s'opposent aux développements qui contribueraient à leurs yeux à leur conférer un rôle de supplétifs.

2.3.2

Le défi de l'établissement de modalités de coopération adaptées avec les organisations régionales partenaires

Afin d'assurer une réponse adéquate aux demandes de nouvelles missions, aux impératifs de déploiement rapide et aux besoins de pouvoir disposer d'éléments de force «robustes» capables de dissuader des attaques contre le personnel de l'ONU et d'assurer l'accomplissement de leur mandat, l'ONU doit coopérer, toujours davantage, avec les organisations régionales. La tendance observée depuis quelques années à une collaboration toujours plus étroite avec ces organisations est ainsi confirmée. Dans la pratique, l'ONU autorise ainsi souvent un Etat ou une organisation régionale à prendre la responsabilité de mener une opération de paix. Ce fut le cas par exemple dans la province de l'Ituri en République démocratique du Congo, où l'Union européenne a mené de juin à août 2003 l'opération «Artemis», autorisée par le Conseil de sécurité et qui a été remplacée par la suite par des troupes des Nations Unies. Celles-ci, dotées d'un matériel lourd, ont eu à faire usage de la force en mars 2005, après la mort de plusieurs casques bleus tombés dans une embuscade tendue par des milices locales. Des opérations de nature comparable ont été menées en Côte d'Ivoire par la France et la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO/ECOWAS), ainsi qu'en Haïti par les Etats-Unis, la France et le Canada.

2.3.3

Le défi de l'environnement toujours plus incertain dans lequel sont déployées les opérations de paix de l'ONU

L'ONU fait face non seulement à une demande croissante, mais elle doit en plus agir dans un environnement général toujours plus difficile. Une amélioration substantielle de la capacité de l'ONU à prévenir les crises, à y répondre et à assurer une sécurité accrue pour son personnel serait la création d'une structure de pré-alerte et d'analyse, qui pourrait éclairer le processus de décision des organes de l'ONU et leur éviterait de dépendre sur ce point des informations reçues de services nationaux de renseignement. Les propositions à cet effet se heurtent toutefois à la méfiance des pays du Sud qui craignent de voir se développer des activités de renseignement qui iraient à l'encontre de leurs intérêts nationaux. Aussi les résultats en la matière restent-ils inférieurs aux attentes.

Face aux menaces accrues qui pèsent sur la sécurité du personnel des Nations Unies, le Secrétaire général de l'ONU a préconisé la mise en place d'un nouveau département de la sécurité au sein du secrétariat de l'ONU à New York, et a entrepris de doter l'Organisation d'un système renforcé et unifié de gestion des questions de sécurité (Security Management System). Ce développement bénéficie du soutien d'une majorité d'Etats membres, mais a des implications budgétaires significatives.

Une autre des mesures proposées par le Secrétaire général dans le cadre des efforts de réforme en cours porte sur la possibilité de doter les opérations de maintien de la paix de réserves stratégiques capables d'intervenir pour empêcher un élément perturbateur, qu'il s'agisse d'une faction ou d'un groupe armé incontrôlé, de faire dérailler un processus de paix auquel demeurent attachées les principales parties concernées.

2.3.4

Les contributions suisses

Sur le plan des contributions en personnel, le niveau d'engagement de la Suisse dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU est resté stable. Une quarantaine d'observateurs militaires et de policiers civils continuent à être engagés. Les observateurs militaires sont actifs principalement au Proche-Orient (9), en Corée (5), en Géorgie (4), à la frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée (3) et en République démocratique du Congo (2), alors que les policiers civils sont déployés essentiellement au Kosovo (8), en République démocratique du Congo (3) et en Géorgie (2). La Suisse a par ailleurs continué de déployer des militaires dans trois opérations autorisées par l'ONU, mais dont le commandement relève de l'OTAN – au Kosovo (autorisation de déploiement jusqu'à 220 personnes) et en Afghanistan (jusqu'à 4 personnes) – ainsi que de l'Union européenne – en Bosnie et Herzégovine (jusqu'à 20 personnes). Elle détache par ailleurs aux sièges de l'ONU à Genève et à New York des personnes chargées de tâches liées à la conception des engagements, et fournit également du personnel à des missions de l'ONU coordonnant la lutte contre les mines antipersonnel et leur destruction: en Éthiopie-Erythrée (2), au Soudan (1), au Sri Lanka (1), au Tchad (1), au Proche-Orient (1) et en Albanie (1).

En tant que membre de l'ONU, la Suisse a en outre acquitté sa contribution obligatoire aux opérations de paix, laquelle s'élève, pour la période 2004–2005 à 1,197 % du budget régulier de l'Organisation, contre 1,274 % en 2003, selon la nouvelle clef de répartition entre les pays membres de l'ONU. Compte tenu de l'accroissement du nombre et des effectifs des opérations de maintien de la paix de l'ONU en 2004, la contribution financière suisse au budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU a connu une augmentation significative en 2004. Les versements au titre de la contribution de notre pays au budget de ces opérations s'élèvent pour l'année 2004 à environ 54 millions de francs suisses. Un crédit supplémentaire de 5,358 millions de francs a dû être demandé par le Conseil fédéral au Parlement.

Le montant de la contribution financière obligatoire au titre du budget des opérations de maintien de la paix dépend d'une part du nombre et des effectifs des opérations de paix de l'ONU, qui sont soumis à d'importantes fluctuations. Il est d'autre part déterminé par le mode de facturation pratiqué par l'ONU, qui impose de porter au budget des montants variables sur un cycle de trois ans. Le montant prévu au budget 2005 pour les versements suisses aux Nations Unies au titre de nos contributions obligatoires, pour un total de 74 944 600 francs, ne permettra pas de couvrir la totalité des sommes qui seront facturées en 2005 par l'ONU pour les opérations de maintien de la paix. En conséquence, une adaptation du montant prévu dans le plan financier pour l'année 2006 a dû être apportée.

Mis à part la très significative participation financière de la Suisse au titre de sa contribution obligatoire, l'engagement de la Confédération pour les opérations de maintien de la paix demeure, dans les autres domaines, limité au regard des besoins qui sont ceux de l'ONU.

Répondant toutefois à une demande du Secrétaire général de l'ONU, la Suisse a fait don à la Sierra Leone de 260 véhicules usagés de l'armée, dont la livraison aux autorités de la Sierra Leone, assortie de mesures de formation, est assurée en partenariat avec les Nations Unies et la Mission internationale d'assistance et de formation dans ce pays.

2.4

Sécurité humaine

Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU a gagné en capacité d'action dans la prévention des conflits comme dans les interventions post-conflit. Les guerres civiles sont en recul de 40 % environ dans le monde depuis le milieu des années 90 – et cela largement grâce à l'action de l'ONU – alors que ces conflits s'étaient constamment multipliés dans les décennies antérieures, jusqu'à dépasser même le nombre des conflits internationaux. Et il y a eu davantage de conflits internes réglés par la négociation ces quinze dernières années que dans les deux siècles qui les ont précédées.

Cela dit, les problèmes de sécurité se sont complexifiés depuis la fin de la guerre froide. Aux yeux d'un grand nombre de pays, la principale menace vient aujourd'hui du terrorisme et de la dissémination d'armes de destruction massive. Il est en même temps incontestable que les risques s'exacerbent dès lors que se conjuguent guerre civile, effondrement de l'Etat, absence d'Etat de droit, pauvreté et maladies – auxquels il faut ajouter les facteurs de violence militaire et civile que sont la pollution et la pénurie de ressources naturelles.

L'Etat continue d'être le premier responsable de la sécurité de sa population. Cependant, ce principe n'a plus cours lorsqu'un Etat n'est pas capable d'assumer ses obligations ou est lui-même impliqué dans la confrontation. Comme les statistiques le montrent, plus de gens ont été tués au XX^e siècle par leurs forces nationales que par une armée étrangère.

La Suisse salue le fait que le Secrétaire général, dans ses recommandations, réaffirme que la promotion de la primauté universelle du droit, des droits humains et de la démocratie contribue notablement à la stabilité politique du monde. Elle devra agir dans les mois qui viennent avec des pays partageant ses vues pour que ces propositions prennent corps et débouchent sur des mesures efficaces. On peut particulièrement s'attendre à des résistances là où la notion de sécurité humaine est vue comme une tentative d'érosion de la souveraineté nationale sous couvert d'interventions humanitaires ou de protection des populations civiles; ou encore là où l'on prétexte de modes de vie ou d'un contexte politique différents pour relativiser les normes internationales des droits humains.

La sécurité humaine est l'un des piliers de la politique extérieure de la Suisse, qui s'emploie à la promouvoir à divers échelons de l'ONU. Parmi ses domaines d'action prioritaires figurent notamment la promotion de l'Etat de droit, la défense des droits humains, la lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre ainsi que contre les mines antipersonnel.

La Suisse estime, avec le Secrétaire général des Nations Unies, que l'amélioration du droit international et le renforcement des normes internationales en matière de droits humains sont des préalables indispensables à la sauvegarde de la paix et de la sécurité. Avec d'autres pays, notamment au sein du réseau de la sécurité humaine, elle s'est efforcée de faire accorder à ces points l'attention qu'ils méritent dans les débats sur la réforme.

2.4.1

Etat de droit

La Suisse tient énormément à ce que les lacunes observées dans le développement du droit au sein du système des Nations Unies soient mises au jour et éliminées. Car la primauté du droit ne s'améliorera que si l'ONU consolide ses mécanismes de mise en œuvre et de surveillance des normes existantes.

Un certain nombre de progrès ont été obtenus ces dernières années, par exemple avec l'entrée en vigueur du Statut de Rome et la création de la Cour pénale internationale à La Haye. La Suisse se félicite des récentes adhésions au Statut de Rome, qui rassemble maintenant plus de la moitié des membres des Nations Unies. Elle s'emploie simultanément à ce que cette jeune organisation dispose des moyens et du soutien dont elle a besoin pour mener à bien sa mission.

Au sein de l'ONU se déroule actuellement un débat sur le rôle de la lutte contre l'injustice et de la restauration de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit (justice de transition et Etat de droit). La Suisse s'associe étroitement à ce processus, par exemple dans les déclarations qu'elle publie à l'occasion des débats réguliers du Conseil de sécurité, ainsi qu'à l'occasion de ses contacts directs avec des membres du secrétariat des Nations Unies. Elle soutient les recommandations du Secrétaire général en matière d'institutionnalisation et de renforcement des capacités opérationnelles de l'Organisation dans ce domaine, et prône très activement à Genève un rôle accru du Haut Commissariat aux droits de l'homme pour ces questions. L'adoption par la Commission des droits de l'homme en avril 2005 de la résolution présentée par la Suisse sur le thème «droits de l'homme et justice de transition» a représenté un pas significatif dans ce domaine. Au niveau opérationnel, notre pays fournit des ressources financières et humaines aux tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, ainsi qu'au Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

La Suisse s'engage aussi pour que le Conseil de sécurité assume sa responsabilité spécifique et, le cas échéant, saisisse la Cour pénale internationale de situations affectant des pays qui n'ont pas adhéré au Statut de Rome. Cet effort a récemment porté de premiers fruits: le Conseil de sécurité a saisi le premier avril 2005 la Cour pénale internationale de la situation au Darfour (Soudan).

En sa qualité de dépositaire des conventions de Genève, notre pays a un rôle particulier à l'ONU. À la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Cour internationale de justice a rendu le 9 juillet 2004 un avis sur les conséquences juridiques de la construction de la barrière de sécurité dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. Elle y constate que la construction de cette barrière de sécurité par Israël et les mesures qui lui sont liées sont contraires au droit international. Elle y estime également que la IV^e Convention de Genève et les instruments internationaux des droits humains qui la complètent s'appliquent dans le territoire palestinien occupé, et qu'Israël comme la Palestine doivent se conformer aux règles du droit international.

L'Assemblée générale de l'ONU, réunie en session extraordinaire d'urgence le 20 juillet 2004, a pris acte de cet avis dans sa résolution ES-10/15 et a exigé que tous les membres des Nations Unies s'acquittent de leurs obligations juridiques telles qu'elles sont énoncées dans l'avis consultatif. Elle a en outre demandé à toutes les parties à la IV^e Convention de faire respecter cette convention par Israël. Elle a invité la Suisse à mener des consultations, en sa qualité de dépositaire de la Convention, et à lui présenter un rapport sur la question, y compris sur la possibilité de

reprendre les travaux de la Conférence des Hautes Parties contractantes à la IV^e Convention de Genève. La Suisse a soutenu cette résolution et accepté le mandat qu'elle lui confie en sa qualité de dépositaire de la IV^e Convention de Genève.

2.4.2 Promotion des droits humains

La Suisse a consacré ces dernières années de nombreux efforts à la consolidation de l'architecture internationale des droits humains dans le contexte de sa politique onusienne. Elle a soumis au Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement une proposition visant à la création d'un Conseil des droits de l'homme.

Elle se félicite que cette idée ait été reprise dans le rapport sur la réforme de l'ONU préparé par le Secrétaire général, qui préconise pour sa part de remplacer la Commission des droits de l'homme par un conseil permanent plus restreint. Il a ainsi posé les bases d'une authentique réforme visant à renforcer la légitimité et le poids politique de l'ONU dans le domaine des droits humains.

La Suisse se propose de constituer un «groupe d'amis» favorables à la création d'un Conseil des droits de l'homme. Elle a organisé dans ce but le 2 mai 2005 à Lausanne une rencontre internationale sur la réforme des droits humains à l'ONU; une soixantaine de pays y ont participé. Avec des pays partageant ses vues, elle va s'efforcer de réunir les éléments nécessaires à la concrétisation de cette proposition. De nombreuses consultations doivent encore permettre de déterminer la taille, la composition et le mandat d'un futur Conseil des droits de l'homme, qui devra en outre éliminer les faiblesses des mécanismes actuels de façon à apporter une authentique valeur ajoutée.

D'une façon générale, la Suisse s'efforce d'obtenir que l'ONU dispose des instruments dont elle a besoin pour mieux s'acquitter encore de la mission de protection des droits humains que lui confère la Charte. Il s'agirait par exemple d'attribuer davantage de ressources financières au Haut Commissariat aux droits de l'homme sur le budget ordinaire de l'Organisation. À l'avenir, l'ONU devra impérativement aussi, à son avis, s'occuper de renforcer les capacités nationales d'application des normes internationales en la matière.

Le Secrétaire général de l'ONU souligne par ailleurs dans son rapport la nécessité d'un bon fonctionnement du dispositif de conventions sur les droits humains et de leurs organes de surveillance. La Suisse a conçu un système de rapports unifiés (*Unified Reporting System*) respectant les directives du Haut Commissariat aux droits de l'homme; il devrait contribuer à rendre plus efficace et plus durable la préparation des rapports destinés aux organes de surveillance.

Il faut enfin rappeler que la Suisse a assumé au cours de la 59^e session de l'Assemblée générale de l'ONU la vice-présidence de la Troisième commission.

2.4.3

Lutte contre le commerce des armes légères et de petit calibre et les mines antipersonnel

Si les efforts communs de la société civile et des pays qu'inquiétait ce problème ont débouché sur l'interdiction complète des mines antipersonnel, il n'existe toujours pas aujourd'hui d'accord à valeur juridiquement contraignante prévenant le commerce illicite des armes légères et de petit calibre destinées à d'autres usages que la lutte contre la criminalité. Dès l'année 2003, l'Assemblée générale de l'ONU a lancé un processus de négociation d'un nouvel instrument international permettant l'identification et le traçage des armes légères et de petit calibre illicites. Les négociations ont démarré au mois de février 2004, sous la présidence de la Suisse.

La Suisse participe activement aux négociations et s'emploie à ce que l'instrument préparé soit efficace et contraignant. Elle se félicite que, dans son rapport sur la réforme de l'Organisation, le Secrétaire général de l'ONU ait appelé les membres à faire aboutir les négociations en 2006 au plus tard.

La Suisse considère aussi comme prioritaire la lutte contre les mines antipersonnel. La première conférence d'examen des parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa) a eu lieu à Nairobi du 29 novembre au 3 décembre 2004. La Convention prévoit l'éradication des mines antipersonnel en dix ans. La Suisse s'est engagée à poursuivre au même niveau son effort d'aide à la mise en œuvre mondiale de la Convention d'Ottawa.

Au sein du réseau international de lutte contre les mines antipersonnel, la Suisse préside depuis 2004 le Groupe d'action antimines (*Mine Action Support Group*) de New York, qui rassemble les représentants des grands pays donateurs dans le domaine du déminage. Il se réunit une fois par mois et s'efforce d'entretenir le dialogue stratégique entre l'ONU et les principaux donateurs des programmes d'action antimines.

Le cinquième protocole à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (CCW) a été adopté à la fin du mois de novembre 2003, à l'occasion d'une rencontre des Etats parties à Genève. Ce texte contribue notablement à protéger les populations civiles à l'arrêt des hostilités. À l'instigation de la Suisse, un mandat de discussion a par ailleurs été adopté en vue de mesures techniques préventives concernant certains types de munitions explosives et de sous-munitions, et l'interprétation de certaines dispositions du droit international humanitaire. La Suisse a également signé un projet de règlement définissant plus précisément l'utilisation des mines antivéhicules.

3 Les objectifs du Millénaire pour le développement et leur réalisation

Plus d'un milliard d'êtres humains – un sixième de la population mondiale – vivent dans une extrême pauvreté, que les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en septembre 2000 au Sommet du Millénaire des Nations Unies sont convenus de réduire de moitié d'ici l'année 2015. Tous les Etats membres rendront pour la première fois compte à l'Assemblée générale de l'ONU lors du Sommet M+5, en septembre 2005, de ce qu'ils ont fait jusque-là et comptent faire dans l'avenir pour venir à bout de la pauvreté.

Le Conseil fédéral décrit donc ci-dessous la place actuelle des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et leur réalisation dans la coopération internationale, avant de passer en revue les préparatifs du Sommet M+5 et les efforts déployés par la Suisse pour atteindre les OMD.

3.1 Les objectifs du Millénaire pour le développement au cœur des efforts actuels de développement

Depuis la fin de la guerre froide, la communauté internationale s'efforce de définir une conception commune des principaux problèmes et défis auxquels elle est confrontée. Les grandes conférences qu'a organisées l'ONU dans les années 90, comme le «Sommet de la terre» à Rio en 1992, la Conférence du Caire sur la population en 1994, le Sommet mondial sur le développement social de Copenhague en 1995 ou la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes en 1995, ont beaucoup contribué à l'émergence d'un nouveau programme commun de coopération internationale et posé les bases de la Déclaration du Millénaire sur laquelle s'est accordée la communauté internationale en septembre 2000.

En signant la Déclaration du Millénaire, les pays se sont engagés à lutter ensemble contre la pauvreté, à protéger la paix, à veiller sur l'environnement, à respecter les droits humains, à pratiquer la bonne gouvernance, à protéger les groupes vulnérables et à renforcer l'ONU dans son rôle de forum central et d'important acteur de la coopération internationale¹¹.

De la Déclaration du Millénaire ont été tirés huit «objectifs du Millénaire pour le développement» (OMD) complémentaires, quantifiés et assortis d'un horizon temporel: l'année 2015. Pour chacun d'entre eux ont été définis des sous-objectifs (*targets*) ainsi que des indicateurs sociaux, économiques et environnementaux.

A la Conférence des Nations Unies de Monterrey (Mexique) sur le financement du développement, les pays riches et pauvres ont, deux ans plus tard, déterminé les moyens de financer et de réaliser ces objectifs dans une responsabilité commune et partagée, comme le prévoit le «Consensus de Monterrey»: si les pays pauvres assument la responsabilité première de leur développement et s'engagent à respecter les principes de la bonne gouvernance et à mener une lutte systématique contre la pauvreté, les pays riches ont une responsabilité particulière pour les conditions-cadres globales et la capacité de celles-ci à favoriser le développement; ils se sont engagés à ouvrir leurs marchés respectifs, à soutenir le désendettement des pays lourdement endettés et à leur fournir une aide meilleure et plus abondante. Au Sommet mondial sur le développement durable qui a eu lieu la même année à Johannesburg a été adopté un plan d'action global de protection de l'environnement et de lutte contre la pauvreté.

¹¹ Les principaux points de la Déclaration du Millénaire:

- 1 paix, sécurité et désarmement;
- 2 développement et élimination de la pauvreté;
- 3 protéger notre environnement commun;
- 4 droits humains, démocratie et bonne gouvernance;
- 5 protéger les groupes vulnérables;
- 6 répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique;
- 7 renforcer l'Organisation des Nations Unies.

Les OMD et les plans d'action adoptés à Monterrey et à Johannesburg sont les fruits d'un consensus obtenu à la suite de longues et difficiles négociations. Ils répartissent de façon équilibrée les obligations entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement.

Ils constituent désormais au niveau mondial le cadre de référence de la coopération internationale au développement. Pour la première fois de son histoire, l'humanité s'est donnée une «feuille de route» à caractère impératif, acceptée par tous les acteurs impliqués, pour lutter contre la pauvreté dans le monde.

- Il s'agit d'objectifs quantifiés, assortis d'horizons temporels déterminés, ce qui permettra de mesurer les progrès accomplis; ils ont maintenant été complétés par des recommandations concernant leur mode de réalisation, et les responsabilités et compétences ont été clairement attribuées.
- Le premier objectif du développement est la réduction de la pauvreté dans ses diverses formes. La croissance économique est un moyen important pour atteindre cet objectif.
- Le développement est désormais identifié systématiquement au développement durable. L'accroissement de la productivité économique doit être indissociable de la responsabilité écologique et d'un principe de solidarité de manière à ce que les besoins d'une génération ne soient pas satisfaits au détriment de celles qui la suivront.
- Une large place est faite à l'implication de la société civile et du secteur privé dans la formulation et le déploiement des stratégies de lutte contre la pauvreté et de réalisation des OMD.
- La coopération au développement prend aujourd'hui un sens beaucoup plus large: il ne s'agit plus seulement d'une aide technique et financière, mais aussi de la mise en place et de l'aménagement de cadres nationaux et mondiaux favorisant le développement, ainsi que de la formulation et de la mise en œuvre de politiques et de stratégies cohérentes en matière financière, commerciale, économique, sociale, agricole, environnementale, de transports et de migration.
- Les OMD ne cherchent pas seulement à réduire la pauvreté, mais à la maîtriser dans ses diverses dimensions. Leur réalisation s'appuie sur une ample action coordonnée à différents niveaux.
- Ce sont d'abord et avant tout l'Etat concerné et son gouvernement qui sont responsables du développement du pays et du bien-être de sa population. L'aide extérieure n'est qu'un appoint à caractère subsidiaire.
- Les organisations multilatérales, les pays donateurs et les grandes ONG n'opèrent plus de manière isolée, ils soutiennent de façon complémentaire et concertée les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.
- Les résolutions et programmes d'action adoptés lors des grandes conférences des années 90 demeurent parfaitement valables; ils continuent à constituer d'importantes lignes directrices pour la coopération thématique et sectorielle.

3.2

L'avancement de la mise en oeuvre des OMD

Depuis le début des années 90, le monde a réalisé des avancées considérables dans la lutte contre la pauvreté. Le nombre des personnes exposées à la pauvreté chronique a baissé de 130 millions à travers le monde. Le taux de la mortalité à la naissance est tombé de 103 à 88 enfants mort-nés sur 1000 naissances. L'espérance de vie est passée de 63 à 65 ans.

Néanmoins, les différences sont très grandes entre les régions du monde. Dans l'Afrique sub-saharienne, la pauvreté, la faim, la mortalité maternelle et infantile continuent de faire des ravages. La propagation du VIH/sida et d'autres maladies infectieuses est vertigineuse; à cela s'ajoutent les crises et les conflits tantôt ouverts tantôt latents qui frappent différentes régions du continent. L'Asie, en revanche, peut faire valoir des résultats appréciables dans la mise en oeuvre des OMD, du moins dans certains pays. Ces progrès sont d'ailleurs dus surtout aux forts taux de croissance enregistrés par la Chine et par l'Inde ces dernières années. Mais ces pays se trouvent également confrontés à de graves problèmes environnementaux et à des disparités croissantes. Il s'ensuit que la croissance qu'ils ont réalisée est encore à peine durable. En Asie également, des centaines de millions d'hommes et de femmes continuent à vivre dans une extrême pauvreté. L'Amérique latine, les pays en transition de l'Europe orientale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord présentent un tableau mitigé. L'avancement des différents OMD présente également une grande disparité. Tandis que, globalement, la sous-alimentation régresse légèrement et que les régions ont pour la plupart enregistré une amélioration de la scolarisation primaire des enfants, les efforts en vue de l'égalité des femmes dans le monde n'ont abouti qu'à de très modestes progrès. Dans toutes les régions étudiées, le taux de mortalité des femmes demeure à un niveau élevé.

Si ces tendances restent inchangées d'ici à 2015, les OMD ne seront pas atteints à l'échelon mondial. Les succès remarquables et parfois spectaculaires accomplis dans certains pays (Inde, Chine), ainsi que les tendances réjouissantes par rapport à certains objectifs (par ex. l'accès à la formation élémentaire), permettent cependant de nourrir certains espoirs.

3.3

Le rapport du Secrétaire général de l'ONU «Dans une liberté plus grande» et la mise en oeuvre des objectifs du Millénaire pour le développement

Dans le rapport intitulé «Dans une liberté plus grande – vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous», qu'il a rédigé dans la perspective du Sommet M+5, le Secrétaire général de l'ONU souligne que les événements qui se sont produits depuis l'adoption de la Déclaration du Millénaire imposent de parvenir à un nouveau consensus sur les grands problèmes et les grandes priorités auxquelles le monde est aujourd'hui confronté et de traduire ce consensus en une action collective. Et Kofi Annan précise: «Il faut agir dans trois domaines à la fois, le développement, la sécurité et les droits humains, faute de quoi on ne réussira sur aucun front. Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement durables si les droits humains ne sont pas respectés».

Dans le domaine du développement, les principales mesures proposées par le Secrétaire général dans la perspective de la réalisation des OMD se résument comme suit:

Stratégies nationales: Les pays en développement qui sont confrontés à de sérieux problèmes de pauvreté devraient d'ici à 2006 adopter et commencer à appliquer une stratégie nationale de développement suffisamment ambitieuse pour que les résultats à atteindre en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire le soient d'ici à 2015. Ces stratégies nationales devraient porter sur les principales politiques et les investissements publics les plus importants: le développement rural, le développement urbain, les systèmes de santé, l'éducation, l'environnement, l'égalité des sexes, la science, la technologie et l'innovation.

Financement du développement: L'aide publique au développement doit plus que doubler dans les années à venir. Il n'est pas nécessaire que les pays donateurs prennent de nouveaux engagements: il leur suffit d'honorer les engagements antérieurs. Les pays développés qui ne l'ont pas encore fait devraient établir des calendriers pour réaliser l'objectif consistant à consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement en 2015 au plus tard, en augmentant sensiblement les apports à compter de 2006 au plus tard, et en atteignant 0,5 % d'ici à 2009. Cette augmentation pourrait, entre autres, être obtenue par la mise en place d'un mécanisme international de financement du développement. Mais il faudrait aussi examiner d'autres sources novatrices de financement du développement, afin d'apporter un soutien plus substantiel et efficace aux pays qui s'efforcent d'atteindre lesdits objectifs d'ici à 2015. Le Secrétaire général propose aussi la réalisation d'opérations sélectives dites de «gains rapides» permettant – très rapidement et pour un coût relativement modeste – de sauver des millions de vies humaines, par exemple par une distribution gratuite de moustiquaires traitées à l'insecticide. Il demande également aux donateurs de fournir aux grands fonds spéciaux, tel que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM), des ressources suffisantes pour leur permettre de jouer pleinement le rôle qui leur est assigné.

Commerce: Le cycle de négociations commerciales de Doha devrait être conclu fin 2006 au plus tard; il est crucial que les pays en développement, et notamment les plus pauvres, en sortent gagnants. Dans un premier temps, les États membres devraient accorder à tous les exportateurs des pays les moins avancés l'accès à leurs marchés en franchise de droits et hors quotas.

Allègement de la dette: L'endettement tolérable doit être redéfini comme étant le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les objectifs du Millénaire avec l'assurance que les ratios d'endettement n'augmentent pas à nouveau d'ici 2015.

De nouvelles mesures doivent également être prises pour garantir la viabilité écologique. Les progrès scientifiques et les innovations techniques doivent être exploités dès maintenant pour mettre au point les outils permettant d'atténuer les changements climatiques. Il faut aussi élaborer un cadre international plus ouvert pour stabiliser les émissions de gaz à effet de serre après 2012, année où le Protocole de Kyoto n'aura plus effet, et pour permettre une large participation de tous les principaux émetteurs, les pays développés aussi bien que les pays en développement. Des mesures additionnelles doivent aussi être prises pour lutter contre la désertification et pour protéger la biodiversité.

Parmi les autres priorités du rapport figurent aussi la surveillance et le suivi des maladies infectieuses, la mise en place d'un système d'alerte rapide pour les catastrophes naturelles ainsi qu'une coopération plus efficace pour une gestion des migrations qui tienne compte de l'intérêt de tous.

Jusqu'à présent, la communauté internationale a généralement bien accueilli le rapport du Secrétaire général. Si les pays industrialisés ont, dans leur grande majorité, apprécié l'interdépendance établie par le Secrétaire général entre le développement, la sécurité et les droits humains ainsi que l'équilibre des mesures proposées, les pays en développement ont été nombreux à exprimer leur scepticisme à propos de cette interdépendance; ils auraient souhaité que le rapport soit davantage centré sur les questions de développement.

3.4 Préparation du Sommet M + 5: position de la Suisse

La rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'ONU en septembre 2005 marquera l'aboutissement d'un processus et de la longue série des consultations qui auront jalonné cette «année clef» que va être 2005. La Suisse continue à prendre une part active aux travaux de préparation de ce grand événement et contribue à la recherche de solutions communes aux grands problèmes et défis auxquels la communauté internationale se voit confrontée.

La préparation du Sommet M+5 a été au centre des travaux de la 23^e session du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) du 21 au 25 février à Nairobi, à laquelle la Suisse était représentée à haut niveau.

Du 28 février au 1^{er} mars 2005, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a conduit la délégation suisse à la Commission de la condition de la femme, à New York, qui a dressé un bilan de la mise en œuvre du Plan d'action adopté lors de la Conférence mondiale sur les femmes, à Beijing, il y a dix ans, et qui, par la même occasion, a défini des orientations pour les années à venir. Les conseillers fédéraux Hans-Rudolf Merz et Joseph Deiss ont pris part, les 16 et 17 avril 2005, aux séances du Comité monétaire et financier international du FMI et du Comité du développement du Groupe de la Banque mondiale. Lors de la rencontre qui a eu lieu le 18 avril à New York entre les Institutions de Bretton Woods et le Conseil économique et social des Nations Unies, la Suisse était également représentée à haut niveau. La Suisse participera également au «Dialogue à haut niveau sur le financement du développement» qui aura lieu fin juin et ensuite au segment à haut niveau du Conseil économique et social qui se réunira à New York. Les deux rencontres seront consacrées à différents aspects de la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement. Début septembre aura lieu à New York la deuxième Conférence mondiale des présidents de parlements, à laquelle la Suisse sera représentée par la Présidente du Conseil national Thérèse Meyer et par le président du Conseil des Etats Bruno Frick. Comme la précédente conférence mondiale tenue à l'occasion du Sommet du Millénaire, cette rencontre organisée par l'Union interparlementaire servira à resserrer les liens des parlements nationaux avec les Nations Unies et les autres organisations internationales. Les résultats de toutes ces rencontres alimenteront les travaux du Sommet M+5, auquel la Suisse sera représentée par le président de la Confédération Samuel Schmid.

Outre ce processus formel, la préparation du Sommet de septembre sera marquée par différentes initiatives et de nombreuses consultations informelles. En prévision des Assemblées annuelles des institutions de Bretton Woods en octobre 2005, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont déjà fait des propositions en vue d'annuler la dette extérieure des pays pauvres surendettés. L'Union européenne pour sa part a clairement manifesté sa volonté d'augmenter son aide publique au développement. Concrètement, elle entend accroître son aide publique à 0,56 % d'ici à 2010, puis atteindre 0,7 % en 2015. Pour atteindre ce dernier objectif, les 15 «anciens» membres de l'Union devront avoir au minimum atteint les 0,51 % en 2010 tandis que les dix nouveaux membres devront élever leur aide à 0,17 %. La décision du Premier Ministre Tony Blair de mettre l'accent, au cours de la présidence britannique du G8, sur les changements climatiques et le développement de l'Afrique est également un signal important. Le rapport de la Commission pour l'Afrique, dont les conclusions seront examinées à l'occasion du Sommet du G8 à Gleneagles du 6 au 8 juillet 2005, recommande notamment une augmentation de l'aide publique au développement en faveur de l'Afrique de 25 milliards de dollars d'ici à 2010 et, après une évaluation, de 25 milliards de dollars supplémentaires d'ici à 2015.

3.5 La contribution de la Suisse à la réalisation des OMD: bilan et actions à entreprendre

La Suisse est engagée avec un certain nombre de pays prioritaires dans des partenariats de longue date pour lutter contre la pauvreté. Elle attache une attention particulière, ce faisant, aux réformes économiques, aux droits humains et à la bonne gouvernance. Par ses activités de coopération multilatérale, elle contribue également à la réalisation des OMD. Ainsi, elle alloue des sommes déterminantes pour alléger la dette des pays les plus pauvres et pratique une politique de désendettement progressiste dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). La Suisse a également collaboré de manière appréciable à l'élaboration de l'architecture des traités internationaux sur l'environnement et elle observe les principes de la durabilité sur son territoire. Elle a aussi reconnu très tôt l'importance des technologies de l'information et de la communication pour le développement et s'est par conséquent engagée en faveur de leur diffusion et de leur utilisation dans les pays en développement. Enfin, grâce à une multitude d'organisations non gouvernementales motivées, la population suisse a une conscience aiguë des problèmes de développement des pays les plus pauvres.

La Suisse a déjà fourni une importante contribution à la réalisation des OMD. Son rapport sur le sujet¹² montre cependant clairement qu'elle ne doit pas baisser la garde. Les quatre domaines d'action suivants, qui s'entendent aussi bien dans la perspective du «Sommet du Millénaire + 5» que dans celle de l'agenda de la Suisse en matière de politique de développement, sont prépondérants:

¹² La Suisse, comme d'autres Etats donateurs, rédige à l'intention des Nations Unies un rapport détaillé sur les résultats de son action en faveur de la réalisation des OMD.

3.5.1

Cohérence des politiques nationales et internationales pour le développement

Politique commerciale favorable au développement, notamment social: La Suisse, nation commerciale de taille moyenne, a un intérêt majeur à ce que le commerce mondial s'exerce dans un cadre ouvert. Les effets sur la prospérité de la division internationale du travail doivent profiter au plus grand nombre. C'est pourquoi la Suisse a progressivement étendu l'accès à son marché des produits issus des pays les plus pauvres et elle s'est engagée, dans le cadre de la Conférence de l'OMC à Doha, en faveur de l'élimination des subventions à l'exportation. Mais les barrières subsistent en ce qui concerne les produits agricoles. La Suisse se trouve face au défi de devoir harmoniser sa propre agriculture avec les principes de l'ouverture des marchés, dans le respect des normes sociales et environnementales, et de devoir conserver et rémunérer convenablement les mandats écologiques et multifonctionnels de l'agriculture et la bonne qualité de ses produits. Par ailleurs, la Suisse s'engage activement dans le cadre des négociations de l'OMC en faveur de l'acceptation du principe selon lequel il ne doit pas y avoir de hiérarchie entre les régimes appliqués en matière de concurrence et en matière d'environnement, ceux-ci devant au contraire se renforcer mutuellement.

Problèmes globaux de l'environnement: La Suisse entend poursuivre les efforts intenses qu'elle déploie, aux échelles nationale et internationale, pour mettre en œuvre les conventions internationales sur l'environnement. Avec ses partenaires des pays industriels et des pays en développement, elle contribue à améliorer la protection des écosystèmes, à contrer la progression du changement climatique, à freiner la déperdition de biodiversité, à mieux réglementer l'utilisation de produits chimiques, à réduire la pollution de l'air et à protéger les ressources que sont les forêts et l'eau. Des objectifs clairs et mesurables devraient être formulés dans ces domaines, sur la base des résultats de processus en cours dans le domaine de l'environnement et des acquis des grandes conférences. La Suisse s'engage à cet effet en faveur d'un régime multilatéral pour l'environnement étendu, cohérent et efficace et elle soutient sa consolidation et son développement.

Risques internationaux pour la santé: Les revers imposés au développement par la forte propagation du VIH/sida et la menace globale que représentent les maladies infectieuses, ces dernières années, ont fait passer au premier plan le rôle de la politique internationale de la santé. En tant que pays possédant une industrie pharmaceutique de pointe, présente dans le monde entier, la Suisse peut contribuer à l'amélioration de l'accès des pays en voie de développement aux médicaments essentiels dans le respect des dispositions générales du droit des brevets. Elle s'est par conséquent attelée à la révision de sa loi sur les brevets, conformément à la convention adoptée par l'OMC en 2003, afin de permettre, au titre des mesures exceptionnelles prévues, l'exportation de médicaments protégés par un brevet vers les pays en voie de développement incapables de les produire. Le Conseil fédéral devrait adopter vraisemblablement le message correspondant cette année encore et le Parlement en délibérer en 2006.

Migrations et développement: La Suisse est également consciente du rôle croissant des migrations en tant que source de flux financiers supplémentaires et en tant qu'instrument important de transfert de savoir pour les pays en développement. C'est pourquoi elle prend une part active à des initiatives internationales, telle que l'Initiative de Berne, visant à une meilleure gestion des flux migratoires. Pour mettre

au point une politique cohérente en matière de migrations et agir avec les pays d'origine et de transit en faveur des migrations légales, elle examinera les recommandations de la Commission mondiale sur les migrations internationales (Global Commission on International Migration, GCIM) en vue de prendre des mesures utiles au développement. La GCIM doit livrer son rapport au Secrétaire général de l'ONU en octobre 2005. Les propositions qu'il contient seront importantes pour le Dialogue de haut niveau sur les questions de migrations internationales qui se tiendra en 2006.

3.5.2 Financement du développement

Aide publique au développement (APD): L'APD de la Suisse représentait 0,39 % de son revenu national brut (RNB) en 2003. En analogie avec un grand nombre de pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Conseil fédéral a décidé le 18 mai 2005 de modifier la méthode de comptabilisation de l'aide publique suisse au développement. Cette modification vise à donner une image complète et plus fidèle de l'effort suisse au développement. Ainsi, l'APD de la Suisse s'élève pour 2004 à 0,41 % du RNB. A l'heure actuelle, cinq pays membres du CAD, à savoir la Norvège, le Luxembourg, le Danemark, la Suède et les Pays Bas dépassent déjà largement l'objectif de l'ONU (0,7 % du RNB). Tandis que la Belgique, l'Irlande et la Finlande entendent l'atteindre d'ici 2010, d'autres pays, notamment la France, le Royaume Uni, l'Espagne et l'Allemagne ont annoncé qu'ils chercheraient à y parvenir d'ici 2015, en vue d'honorer leurs engagements pris lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement. A cette même Conférence, la Suisse confirmait qu'elle entendait porter son APD à 0,4 % de son RNB d'ici 2010. L'évolution du volume de l'aide publique suisse au développement se basera pour les années 2006–2008 sur le plan financier en vigueur actuellement sous réserve du financement des prestations en faveur de la cohésion. Le Conseil fédéral réexaminera la situation ultérieurement et décidera alors de l'évolution de l'aide publique au développement pour la période dès 2009.

Mobilisation de nouvelles ressources grâce à de nouveaux mécanismes de financement: l'objectif visant à accroître l'APD ne se heurte – à court terme du moins – pas seulement en Suisse aux limites de la politique budgétaire. C'est pourquoi de nouveaux mécanismes de financement sont depuis quelque temps déjà à l'examen au niveau international. Ils vont de la taxation des transactions financières, du kérosène ou de la vente d'armement, aux taxes librement consenties sur les ordinateurs, les cartes de crédit ou les billets d'avion, en passant par la Facilité de financement internationale (IFF). La Suisse rejette aussi bien les propositions d'impôts globaux que celles visant à créer un IFF global pour assurer le financement des OMD.

Poursuite du désendettement: malgré les nombreux efforts entrepris aux niveaux bilatéral et multilatéral (et la concrétisation d'une partie de l'Initiative en faveur des PPTE), nombre de pays en développement sont encore lourdement endettés. Aussi se demande-t-on actuellement si d'autres mesures ne sont pas nécessaires pour ramener la dette à un niveau viable sans mettre en péril la réalisation des OMD. D'une part, le nouveau cadre général défini par les institutions financières internationales devra permettre à la communauté des Etats de mieux tenir compte, lors de ses décisions de financement, de la capacité d'endettement des pays bénéficiaires. Et la Suisse plaide pour une application rigoureuse de ce cadre général. D'autre part,

diverses propositions visent à annuler les dettes que les pays pauvres ont contractées auprès des institutions financières internationales. Dans ce cadre, la Suisse participe au débat sur la poursuite du désendettement des pays en développement.

Ressources autres que celles de l'APD: outre l'aide publique au développement, les ressources privées jouent un rôle crucial pour les pays en développement. Ces ressources comprennent notamment les investissements directs étrangers, les transferts de fonds des migrants vers leurs pays d'origine et les dons versés aux œuvres d'entraide. Consciente du rôle de ces flux financiers, la Suisse souhaite collaborer avec le secteur privé et la société civile pour les favoriser et améliorer les règles qui les régissent.

3.5.3 Efficacité de l'aide au développement

Pour réaliser les OMD d'ici 2015, les donateurs doivent – tant dans le cadre bilatéral que multilatéral – mieux cibler leur aide au développement et aligner leurs programmes sur les besoins et les priorités des pays bénéficiaires. Il importe aussi de simplifier la mise en œuvre de l'aide, en harmonisant davantage les pratiques et les procédures des pays donateurs et bénéficiaires ainsi que des institutions multilatérales. Il s'agit avant tout de mieux coordonner la gestion du financement, de l'évaluation du suivi et de l'acquisition des ressources, et de veiller à une répartition judicieuse du travail entre les donateurs. Lors d'une conférence réunie à Rome en 2003, cette volonté a pour la première fois été inscrite dans une déclaration. Au printemps 2005, les progrès accomplis ont été évalués et utilisés pour formuler des principes. Pour sa part, la Suisse soutient pleinement les efforts actuels pour accroître la coordination entre les différents acteurs de la coopération au développement.

3.5.4 Bonne gouvernance et promotion de la démocratie

Gouvernance mondiale et multilatéralisme: Les échanges internationaux ne cessant de se développer, un nombre croissant de problèmes ne peuvent plus être abordés dans une perspective bilatérale, mais nécessitent une coopération internationale. La Suisse reconnaît le rôle central que les institutions internationales ont à jouer dans la solution des questions de développement au plan mondial. Elle participe à des programmes d'amélioration des conditions-cadres économiques et sociales, ainsi qu'à des initiatives multilatérales dans les domaines de l'environnement, de la formation, de la sécurité et de la santé. Elle soutient les efforts visant à améliorer, par des réformes, l'efficacité et la capacité d'action des institutions multilatérales. Enfin, la Suisse attache une importance particulière à une représentation et à une participation appropriées des pays en développement dans les institutions multilatérales.

Promotion de la démocratie et mise en place d'institutions: L'agenda des réformes économiques doit prendre en compte le cadre institutionnel dans lequel les réformes sont mises en œuvre. La promotion de la démocratie est un élément central de la politique du développement, de la politique de paix et de la politique de sécurité. Renforcer la démocratie par un soutien extérieur est un processus long et difficile. Les pays qui sont parvenus à remplir les conditions requises doivent bénéficier d'un appui accru.

Aide cohérente dans les Etats «fragiles», les Etats «en situation d'échec» et les Etats «sortant de crise»: La sécurité au plan national et international n'est guère possible à long terme sans développement durable. Aujourd'hui, les Etats dits fragiles et les sociétés disloquées, dont le développement socio-économique est entravé par les circonstances politiques, sont une menace pour la sécurité au niveau transfrontalier. Le soutien international accordé aux Etats fragiles et la transformation des économies de guerre en économies de paix requièrent une coordination particulièrement étroite des acteurs impliqués dans les situations de crise.

Pour le Conseil fédéral, ces thèmes font partie intégrante de l'agenda de politique de développement. Ils sont pleinement pris en compte dans la préparation du Sommet M+5 de septembre 2005 et dans le cadre de la politique de notre pays pour la mise en œuvre des objectifs du Millénaire.

4 Les organisations internationales en Suisse et la politique d'accueil: enjeux et défis

La Suisse possède une longue tradition d'accueil de nombreuses organisations intergouvernementales, ainsi que de conférences et de rencontres multilatérales. Ce rôle lui offre une précieuse occasion de mettre en œuvre sa politique extérieure et de faire valoir ses intérêts.

Le Conseil fédéral est attaché à offrir une plateforme d'accueil de qualité et favorise en ce sens une politique bien déterminée en fonction d'objectifs spécifiques. Cette politique appliquée de façon pragmatique notamment aux domaines de compétences reconnus de la Genève internationale concourt au rayonnement de la Suisse.

La Suisse a des obligations spéciales à l'égard des organisations qu'elle reçoit sur son territoire, comme l'octroi des privilèges et immunités, et une responsabilité particulière en ce qui concerne la sécurité. Ce dernier aspect est devenu d'une grande actualité depuis le 11 septembre 2001 et plus encore suite à l'attentat d'août 2003 contre le personnel et les installations de l'ONU à Bagdad. Cette nouvelle réalité fait partie intégrante des discussions actuelles sur la sécurité du personnel et des installations de l'ONU à Genève.

4.1 Coopération multilatérale au sein des organisations internationales ayant leur siège en Suisse: points saillants

4.1.1 Le processus de réformes et la Genève internationale

Le processus de réformes en cours a eu des répercussions sur les activités de l'Organisation à Genève. En effet, devant la succession d'importantes réunions au siège new-yorkais et devant le désir de la majorité des Etats membres de faire coïncider la réunion du Conseil économique et social (ECOSOC) et celle sur le financement du développement, la Suisse n'a pu s'opposer au transfert à New York de la réunion de l'ECOSOC 2005. Suite à ses démarches, la Suisse a toutefois obtenu la réaffirmation du principe d'alternance entre Genève et New York en la matière, ainsi que le retour de l'ECOSOC à Genève pour les années 2006 et 2007 en compensation de ce transfert imprévu. De manière générale, la stratégie de promotion de la Genève

internationale appliquée par le Conseil fédéral est basée sur une approche pragmatique et réaliste, visant à privilégier les pôles de compétences reconnus de Genève.

Il est réjouissant de constater que les réflexions présentées par le Secrétaire général dans son rapport militent souvent en faveur du renforcement d'organisations présentes à Genève. Ainsi, pour le domaine de la santé, l'insistance sur la nécessité de combattre les pandémies (VIH/sida, malaria, grippe, etc.) ou certaines des mesures proposées au titre des «gains rapides (*quick win*)¹³» par Kofi Annan dans son rapport appellent au renforcement du pôle «santé» de l'ONU à Genève (Organisation mondiale de la santé (OMS), ONUSIDA, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme¹⁴).

Dans le domaine des migrations, le Secrétaire général souligne la nécessité de doter le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses mandats. Enfin, comme précédemment mentionné, la proposition suisse de création d'un Conseil des droits de l'homme est également reprise par Kofi Annan. Il s'agit maintenant pour la Suisse de suivre de près les travaux liés à toutes ces propositions afin que leur mise en oeuvre ne se traduise pas en transfert d'activités de Genève vers New York.

Genève a également marqué des points dans un autre domaine d'importance pour notre pays, l'environnement. Lors des premières conférences des Parties à la Convention de Rotterdam (PIC)¹⁵ et de Stockholm (POP)¹⁶, les Parties ont décidé d'une part d'attribuer le secrétariat de la Convention PIC conjointement à Genève et à Rome et d'autre part celui de la Convention POP à Genève.

L'établissement à Genève de nouveaux organismes intergouvernementaux a ainsi pu être obtenu dans le cadre d'une compétition avec d'autres villes candidates, ce qui ne s'était plus produit depuis plusieurs années. Pour pouvoir continuer d'offrir des conditions-cadres attractives pour les organisations internationales dans un contexte de concurrence accrue, il est nécessaire que la Suisse poursuive son engagement actif en faveur du site de Genève. C'est le cas notamment pour le domaine de la politique environnementale. D'autres villes, en effet, présentent des offres attractives, en particulier sur le plan financier, en vue d'accueillir des organisations déjà existantes ou nouvelles. Elles suivent ainsi attentivement la situation de plusieurs secrétariats d'organisations à Genève et remettent en question leur maintien dans cette ville. La Suisse doit donc poursuivre le renforcement des synergies entre les différentes institutions établies à Genève ainsi que la consolidation du réseau environnemental de Genève.

¹³ Mesures immédiates destinées à encourager la réalisation de «gains rapides» dans divers domaines, à savoir des initiatives relativement peu onéreuses et extrêmement efficaces qui sont susceptibles de produire des gains immenses à court terme et de sauver des millions de vies humaines, comme par exemple la distribution gratuite de moustiquaires traitées à l'insecticide.

¹⁴ La Suisse a signé un accord de siège avec cette Organisation le 13 décembre 2004.

¹⁵ La Convention de Rotterdam (PIC) gère les exportations et les importations de pesticides et de produits chimiques très dangereux. Pour les produits soumis à la convention, elle stipule qu'aucune exportation ne peut avoir lieu sans que le pays récepteur ait été dûment informé des dangers potentiels liés au produit et qu'il ait donné son consentement en connaissance de cause (en anglais *Prior informed Consent PIC*). 30 pesticides et 11 produits chimiques figurent désormais sur cette liste.

¹⁶ La Convention de Stockholm (POP), élaborée sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), vise à protéger la santé et l'environnement contre les polluants organiques persistants (en anglais «*Persistent Organics Pollutants*» POPs).

Le Sommet d'observation de la Terre a décidé en février 2005 à Bruxelles d'établir le secrétariat du nouveau Groupe intergouvernemental sur l'observation de la Terre au sein de l'Organisation météorologique mondiale à Genève. Cette décision représente un renforcement bienvenu pour le pôle environnemental de Genève.

4.1.2 Questions de finances et de gestion

Dans un contexte de ressources limitées, le Conseil fédéral accorde une haute importance aux fonctions de contrôle et de vérification et à la bonne gestion financière et administrative des organisations internationales. La Suisse est doublement interpellée en la matière: en tant qu'important contributeur et en tant qu'Etat hôte.

En qualité de membre du groupe de Genève, qui rassemble les quatorze principaux contributeurs financiers du système onusien, la Suisse prône activement une utilisation efficace des fonds, une fixation des priorités et une gestion efficace des organisations internationales. Ce dernier point revêt une importance particulière dans la représentation des intérêts suisses. A cet égard, deux organisations spécialisées des Nations Unies sises à Genève retiennent en particulier l'attention.

Au cours des dernières années, les conditions et le contexte dans lesquels se déroulent les activités de l'organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ont considérablement évolué. L'organisation se finance dans une très large mesure elle-même, grâce aux taxes versées sur la base des traités internationaux qu'elle administre dans le domaine du droit de la propriété intellectuelle. Par rapport à ces taxes, les contributions des Etats membres fixées selon une clé de répartition en pourcentage ne constituent qu'une part modeste (à titre d'illustration: pour une période de deux ans, le budget de l'OMPI se monte à quelque 500 millions de francs, dont environ 35 proviennent des contributions des pays membres). Pendant longtemps, grâce à ses importantes rentrées de taxes, l'OMPI a disposé de fonds propres considérables et pouvait, de ce fait, financer régulièrement de gros projets d'investissement.

La majeure partie des taxes versées le sont sur la base du Traité international de coopération en matière de brevets (Patent Cooperation Treaty, PCT). A la demande pressante de plusieurs Etats membres, les taxes du PCT ont été réduites à diverses reprises depuis 1997. En comparaison avec la décennie précédente, l'augmentation des demandes de brevets déposées a néanmoins stagné au cours des quatre à cinq dernières années. Le cumul des deux facteurs s'est traduit par un net recul des rentrées de fonds. Au niveau des dépenses, de gros investissements dans des projets d'infrastructure engagés dans le contexte des années de prospérité financière sont en cours (par ex. construction de bâtiments administratifs supplémentaires, modernisation des systèmes informatiques). Aussi, les années à venir seront-elles marquées par des restructurations et des économies afin de permettre à l'organisation de s'adapter à la nouvelle donne financière. La Suisse soutient ces efforts car ils sont les bases de l'action future de l'OMPI.

Un projet récent réalisé par l'OMPI dans le domaine des investissements a porté sur la rénovation d'un immeuble de bureaux. Les autorités pénales genevoises ont ouvert une procédure en relation avec ce projet en raison de soupçons de versements de pots-de-vin à l'occasion de l'octroi du contrat de rénovation à un consortium d'entreprises de construction. Plusieurs collaborateurs ou ex-collaborateurs de l'OMPI ont été entendus comme témoins.

Les autorités judiciaires genevoises ont également ouvert une enquête pénale contre un ancien membre de la direction de l'organisation météorologique mondiale (OMM) pour des malversations portant sur plusieurs millions de francs. L'organisation a levé l'immunité diplomatique du suspect en novembre 2003 afin de déposer une plainte pénale. Sous la conduite de son nouveau Secrétaire général, entré en fonction au début de 2004, l'OMM déploie actuellement de grands efforts visant à réformer l'Organisation en profondeur. En tant que membre du Conseil exécutif, la Suisse soutient ce projet sans restriction et suit avec une attention particulière les démarches entreprises dans ce sens.

L'engagement de la Suisse à l'échelon multilatéral en faveur d'une gestion saine et transparente des affaires ainsi que d'une mise en œuvre responsable des fonds se matérialise aussi dans un autre domaine, celui du contrôle des comptes des organisations internationales. Il est de tradition que le Contrôle fédéral des finances (CDF) exerce la fonction de vérificateur externe des comptes auprès de diverses organisations internationales. Cette tâche est en partie déjà ancrée dans les statuts des organisations en question, et en partie confiée au CDF par décision des Etats membres pour une période de fonction déterminée.

Parmi les organisations internationales ayant leur siège en Suisse, le CDF assume actuellement un mandat de révision auprès de l'Association européenne de libre échange (AELE), de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de l'Union postale universelle (UPU), ainsi qu'auprès de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)¹⁷. Les pays membres portent une grande estime à l'action compétente et professionnelle du CDF. Citons à titre d'exemple le cas de l'évaluation externe réalisée il y a deux ans par le CDF pour l'OMPI: ce rapport extraordinaire portait sur le coût probable du nouveau bâtiment administratif¹⁸. Les données et les analyses figurant dans ce rapport ont permis d'aplanir les difficultés pour la suite du projet.

Bien qu'il convienne de faire la distinction entre les délégations suisses auprès des organisations internationales en question et le CDF, du fait du statut particulier de ce dernier comme organe de surveillance financière indépendant de l'administration, son action dans le domaine de la vérification externe des comptes apporte à la Suisse un capital précieux en terme de bonne volonté. L'accomplissement de ces mandats représente pour le CDF une somme de travail non négligeable; cela dit, il s'enrichit également des échanges et expériences qui s'offrent à lui dans le contexte évolutif des organisations internationales. Pour l'Etat hôte qu'est la Suisse, cette fonction est l'occasion de prouver son engagement en faveur des organisations internationales.

¹⁷ Outre ces mandats, le CDF exerce également des mandats auprès d'organisations internationales n'ayant pas leur siège en Suisse: Organisation internationale des instances supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF), Agence spatiale européenne (ESA).

¹⁸ Il s'agit d'un autre projet que celui qui est mentionné plus haut en relation avec la procédure engagée par les autorités pénales genevoises.

4.2

Politique d'accueil

4.2.1

Sécurité des organisations internationales

Depuis le 11 septembre 2001 et les attentats perpétrés contre le siège de l'ONU à Bagdad en août 2003, la sécurité est devenue une préoccupation fondamentale pour les Nations Unies et les autres organisations internationales. La présence d'un dispositif de sécurité adéquat est devenue un facteur décisif dans la politique de l'Etat hôte quant à l'emplacement de ces organisations.

En sa qualité d'Etat hôte de diverses organisations internationales, la Suisse est particulièrement concernée par cette évolution. Elle suit avec une attention spéciale les négociations en cours auprès des différentes organisations et demeure en étroite concertation avec d'autres Etats qui accueillent des organisations internationales. La sécurité des organisations internationales a d'ailleurs fait l'objet d'une intervention parlementaire (Interpellation Saudan, 04.3344, classée le 22 septembre 2004).

Le droit international oblige la Suisse à assurer la protection des organisations internationales établies sur son territoire. Conformément à la pratique internationale, l'Etat hôte est tenu de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la protection en dehors du périmètre des bâtiments. Par contre, la protection des bâtiments occupés par les organisations internationales et de leur enceinte, clôture comprise, est du ressort des organisations elles-mêmes. Cette position répond à une pratique constante et n'est pas seulement celle de la Suisse, mais aussi d'autres Etats hôtes qui accueillent des secrétariats des Nations Unies. En tant qu'Etat membre d'organisations internationales, la Suisse s'engage pour que les organisations incluent dans leur budget des fonds suffisants pour leur permettre de financer l'amélioration de leur sécurité intérieure. Par contre, dès lors que les analyses des spécialistes des organisations concernées et des experts de la Confédération et du canton montrent que des travaux sont nécessaires à l'extérieur des périmètres dans le but de renforcer la sécurité, la Suisse doit assumer ses responsabilités.

Au cours des derniers mois, les Nations Unies ont soumis la protection physique de leurs bureaux dans le monde entier à un réexamen complet. Le siège et les agences de toutes les organisations et institutions des Nations Unies sont tenus de prendre le cas échéant les mesures nécessaires pour harmoniser leur dispositif de sécurité avec les nouvelles normes minimales pour la sécurité des quartiers généraux (*«Headquarters Minimum Operating Security Standards»; H-MOOS*), applicables depuis peu à l'ensemble du système onusien. En automne 2004, le Secrétaire général Kofi Annan a présenté un rapport préconisant une réorganisation du système de sécurité des Nations Unies. En décembre de la même année, l'Assemblée générale a pris les premières décisions visant à mettre en œuvre le nouveau concept.

Ce faisant, l'Assemblée générale a suivi les recommandations du Secrétaire général visant à créer un nouveau système de gestion de la sécurité, intégré au sein d'un nouveau «Département de la sûreté et de la sécurité». Celui-ci regroupera les anciennes structures en matière de sécurité qui sont actuellement éparpillées. Ce département sera placé sous la direction d'un Secrétaire général adjoint chargé de la sécurité des quelques 100 000 collaborateurs des Nations Unies ainsi que de quelque 300 000 de leurs proches dans plus de 150 lieux d'affectation. La sécurité des activités quotidiennes incombera néanmoins, comme c'est le cas actuellement, aux responsables sur place, c'est-à-dire, dans le cas du siège des Nations Unies à Genève, à son directeur. La professionnalisation qui accompagne cette évolution permettra par

exemple désormais de collecter de manière décentralisée des informations essentielles en matière de sécurité et de les transmettre pour évaluation de manière systématique à une unité d'analyse des risques et des menaces. Pour ce qui est du financement de ce domaine d'importance vitale, le Secrétaire général a préconisé de couvrir à l'avenir tous les coûts inhérents à la sécurité à partir du budget ordinaire afin d'améliorer la planification des moyens disponibles et de réduire la complexité du financement. Il a été toutefois décidé de conserver jusqu'à nouvel ordre l'arrangement de répartition des coûts avec les fonds, les programmes et les organisations spécialisées des Nations Unies, en particulier à la demande expresse du Groupe des 77. 53 millions de dollars ont été octroyés en faveur du nouveau système de gestion de la sécurité ainsi que d'autres travaux. 56 nouveaux postes de sécurité (et 13 autres millions de dollars) ont été budgétés pour le siège des Nations Unies à Genève, après les 16 millions de dollars déjà alloués au printemps 2004 pour Genève.

Les autorités fédérales, cantonales et communales collaborent étroitement avec les organisations internationales. Elles examinent et, si nécessaire, adaptent les mesures de sécurité destinées aux institutions des Nations Unies en Suisse. Sur demande, la Suisse conseille les organisations internationales sises sur son territoire quant à l'évaluation de la situation en matière de sécurité et à la nécessité de prendre de meilleures mesures de sécurité. En outre, des unités policières et de l'armée suisse assument depuis plusieurs années déjà la protection de certaines missions diplomatiques qui sont considérées comme des sites particulièrement sensibles.

Depuis longtemps déjà, un groupe de travail ad hoc est chargé d'examiner la situation au siège du Bureau des Nations Unies à Genève, le Palais des Nations. Les mesures nécessaires sont en cours de mise en œuvre. Du fait de l'étendue du terrain autour du bâtiment, ces mesures concernent uniquement les surfaces à l'intérieur de la clôture et sont donc du ressort de l'ONU. Depuis 2002, l'Assemblée générale a alloué au total quelque 30 millions de francs aux travaux de modification visant une amélioration de la sécurité. Au cours des négociations, la Suisse a soutenu la budgétisation préconisée par le Secrétaire général des Nations Unies. Elle a veillé en outre à ce que les permis de construire requis soient octroyés au plus vite.

Plusieurs organisations spécialisées des Nations Unies établies à Genève examinent actuellement les mesures de sécurité dont bénéficie leur siège. Certaines se sont déjà adressées de manière informelle à la Suisse et ont demandé le soutien du Service fédéral de sécurité pour procéder à l'analyse de la situation. Bien qu'à l'heure actuelle aucune demande formelle ne soit en suspens, la Suisse devra probablement assumer d'autres dépenses induites par l'amélioration de la sécurité à l'extérieur du périmètre des bâtiments.

Quelques grandes organisations internationales à Genève ont leurs bureaux dans des bâtiments qui appartiennent à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), fondation de droit privé qui associe la Confédération et le canton de Genève. Suite aux demandes émanant de diverses organisations, le conseil de fondation de la FIPOI a constitué, en juin 2004, un groupe de travail réunissant des représentants de la ville et du canton de Genève, ainsi que de la Confédération. Le groupe de travail a pour mandat d'examiner la sécurité des bâtiments de la FIPOI occupés par les organisations internationales à Genève et de fixer les mesures visant une amélioration de leur sécurité en dehors du périmètre des bâtiments. Un concept d'amélioration de la sécurité extérieure a été élaboré pour deux objets prioritaires, avec le soutien de la FIPOI et la participation d'architectes. Il s'agit du bâtiment administratif de Montbrillant (siège du Haut Commissariat des Nations Unies pour

les réfugiés) et du Palais Wilson (siège du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme). Les coûts y afférents incombent à la Confédération et au canton de Genève. D'autres mesures destinées à quelques autres bâtiments dont la FIPOI est propriétaire (par ex. celui de la Maison internationale de l'environnement MIE) sont actuellement en cours d'examen.

Parmi les organisations internationales sises en Suisse qui ne font pas partie du système onusien, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est particulièrement concernée par l'actuel débat sur la sécurité. L'accès direct à l'organisation à partir du lac pose en effet de grands problèmes en termes de sécurité. Au cours de l'année 2004, l'organisation a développé un concept de sécurité global qui s'appuie sur les critères mis au point par l'ONU. Ce concept tient également compte de l'obligation contractuelle du canton de Genève à l'égard de l'OMC à propos de la construction d'un nouveau parking. Le Service fédéral de sécurité partage les conclusions et recommandations qui y figurent. Il faudra encore déterminer quelles sont les mesures à prendre dans le domaine de la sécurité du périmètre extérieur, qui sont en principe de la responsabilité de l'Etat hôte. Les négociations entre les autorités suisses et l'OMC n'en sont encore qu'à leurs débuts. La planification des travaux d'extension du bâtiment constitue un projet distinct (voir ci-dessous le ch. 4.2.2 Infrastructures).

Au cours des prochaines années, l'accomplissement des obligations de droit international public que nous venons de décrire requerra, de la part de la Suisse, des dépenses extraordinaires en vue d'assurer la sécurité du périmètre extérieur des organisations internationales. Les négociations à propos de la répartition du financement entre la Confédération et le canton de Genève sont en cours. Le Conseil fédéral exposera en temps voulu aux Chambres fédérales quels sont les moyens supplémentaires dont la Confédération aura besoin pour remplir ses obligations.

4.2.2 Infrastructures

La Suisse s'applique à fournir aux organisations internationales établies sur son territoire une offre substantielle en matière de locaux administratifs. L'agglomération genevoise y contribue par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).

Deux grands projets de construction sont actuellement en cours de réalisation à Genève. Ils sont financés, comme c'est le cas habituellement, par un prêt sans intérêt de la Confédération à la FIPOI. Les travaux de construction du nouveau bâtiment de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) ont commencé en août et dureront selon toute probabilité deux ans. En décembre 2003, les Chambres fédérales ont approuvé à cet effet un prêt d'un montant maximum de 59,8 millions de francs octroyé par la Confédération. La planification des travaux d'agrandissement du bâtiment de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est déjà largement avancée. Certains changements postérieurs au concours d'architecture ont provoqué un léger retard sur la planification initiale. Le projet définitif a été approuvé par le Conseil général de l'OMC en novembre. En raison de l'évolution de la situation en matière de sécurité, une réévaluation du projet touchant la sécurité est actuellement en cours. Néanmoins, grâce à un respect strict de la discipline budgétaire de la part tant de l'Organisation que de l'Etat hôte, il devrait être possible de respecter la limite des

coûts de construction de 50 à 60 millions de francs, fixée au début de la planification.

A Gland/VD, les travaux d'agrandissement du bâtiment abritant l'Union internationale pour la nature (UICN) constituent un autre projet de nouvelle construction de la FIPOI: un prêt de 2 millions de francs pour la planification (première tranche) a été accordé dans le budget 2005 de la Fondation. Il s'agit du premier projet de construction financé par un prêt FIPOI en dehors du canton de Genève. En effet, depuis une modification de ses statuts en 2004, la FIPOI peut également intervenir sur le territoire du canton de Vaud. Des négociations sont actuellement en cours entre la Confédération, le canton de Genève et le canton de Vaud pour intégrer le canton de Vaud dans la FIPOI en tant que troisième partenaire. Cela ne pourra être réalisé que lorsque toutes les questions portant sur la défense des intérêts financiers de la Confédération et sur les mécanismes de décision auront été éclaircies au sein du Conseil de fondation élargi.

La situation concernant les surfaces habitables disponibles est plus délicate. Le marché du logement dans l'agglomération genevoise demeure tendu. La Confédération ne dispose toutefois d'aucune marge de manœuvre à cet égard.

5 Conclusions

A) Mieux atteindre les objectifs de la politique étrangère suisse grâce à l'ONU

Les objectifs de la Charte de l'ONU coïncident avec ceux de la politique étrangère suisse tels que définis par la Constitution fédérale. Qui plus est, la contribution de l'Organisation à la stabilité du système international et à la résolution des problèmes globaux est essentielle. Pour la Suisse, l'ONU est donc un instrument important au service de ses objectifs de politique étrangère et de la défense de ses intérêts au niveau mondial.

Attachée à promouvoir la coexistence pacifique entre les peuples, la Suisse

- s'engage en faveur de la réaffirmation de la validité du système de sécurité collective fondé sur la Charte de l'ONU ainsi que du respect de la compétence du Conseil de sécurité de décider des mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Attachée à promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie, la Suisse:

- apporte son appui déterminé aux propositions qui contribuent au renforcement de la sécurité humaine, notamment dans les domaines de la lutte contre le trafic illicite des armes légères et de petit calibre et de la lutte contre les mines antipersonnel;
- soutient la reconnaissance du concept de responsabilité de protéger, ainsi que la définition de critères agréés pour sa mise en œuvre dans le cadre d'une action collective;
- poursuit ses initiatives dans le domaine de la justice de transition et du renforcement du rôle des Nations Unies en faveur de la promotion de l'Etat de droit.

Attachée à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté, la Suisse:

- porte une attention particulière à la cohérence de ses politiques nationales avec les engagements qu'elle a pris au plan international, notamment dans les domaines du commerce, de l'environnement, de la santé et de la migration;
- cherche à augmenter son aide publique au développement, afin d'assumer pleinement sa part dans le financement international du développement et de mieux appuyer les pays en développement, notamment les plus pauvres parmi eux, dans leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement;
- s'associe à la recherche de nouvelles solutions en matière de désendettement et facilitera le transfert de ressources financières privées vers les pays en développement;
- soutient activement les efforts entrepris au niveau international en matière d'harmonisation des pratiques et procédures de coopération au développement et veille à ce que ses propres programmes soient encore mieux alignés sur les priorités des pays bénéficiaires;
- contribue à améliorer la gouvernance, la gestion et le financement des institutions multilatérales de développement auxquelles elle participe; elle appuiera par ailleurs des pays entreprenant des efforts significatifs en matière de démocratisation et continuera à porter également une attention particulière aux Etats en crise, ainsi qu'à la prévention et à la résolution des conflits.

Attachée à la préservation des ressources naturelles, la Suisse:

- soutient la suggestion du Secrétaire général de l'ONU de faire de la lutte contre les changements climatiques une priorité centrale en matière de protection de l'environnement, sans oublier les autres grands défis posés par la dégradation de l'environnement;
- poursuit ses efforts au plan national et international pour la mise en oeuvre des conventions internationales sur l'environnement et s'engagera en faveur de l'élaboration d'un cadre international conséquent pour la mise en oeuvre des conventions internationales sur l'environnement et en faveur de l'élaboration d'un cadre international conséquent pour la protection du climat au-delà de l'année 2012.

B) Promotion de la Genève internationale

Le rôle particulier assumé par la Suisse en matière d'accueil d'organisations et de conférences internationales lui offre une précieuse occasion de faire valoir ses intérêts. En particulier, le fait que la Suisse abrite à Genève un important siège des Nations Unies confère à notre pays un rayonnement accru sur le plan international.

Du point de vue économique, les effets positifs de cette présence sont eux aussi significatifs, notamment pour Genève et la région du bassin lémanique.

Au titre de la défense de ses intérêts, la Suisse sera attentive à ce que les efforts de réformes en cours ne se fassent pas au détriment de la Genève internationale dans les secteurs qui font traditionnellement partie de ses pôles de compétence reconnus.

C) Réformes et efficacité de l'ONU

La réunion de haut niveau des chefs d'Etat et de gouvernement qui marquera, du 14 au 16 septembre à New York, le cinquième anniversaire de la Déclaration du Millénaire et la 60^e session de l'Assemblée générale de l'ONU représentent d'importants événements pour la mise en œuvre des réformes de l'Organisation. Les négociations engagées entre les Etats membres dans cette perspective sont significatives pour la Suisse et pour les objectifs de la politique étrangère de notre pays. La Suisse sera représentée à la réunion de haut niveau par une délégation dirigée par le président de la Confédération, Samuel Schmid. Dans ce processus de réforme, notre pays est en mesure de jouer un rôle constructif dans la ligne suivie depuis son adhésion aux Nations Unies: celui d'un Etat très attaché au multilatéralisme, qui promeut activement et sans agenda caché des relations internationales fondées sur le droit et qui, à ce titre, soutient concrètement les efforts en cours en vue de réaffirmer le rôle de l'Organisation des Nations Unies et de la doter de moyens et instruments plus efficaces pour remplir sa mission.

Sur la base des positions générales exprimées dans ce rapport, le Conseil fédéral définit les priorités suivantes. La Suisse:

- est favorable à un élargissement de la composition du Conseil de sécurité, basé sur des critères objectifs, notamment sur l'importance des contributions aux activités des Nations Unies; cependant, cet élargissement ne doit pas impliquer l'attribution du droit de veto à de nouveaux Etats et doit aller de pair avec une amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité; elle soutient aussi la mise en place d'une commission de consolidation de la paix, qui devrait dépendre à la fois du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social;
- s'engage en faveur de réformes institutionnelles dans le domaine des droits humains et défend en particulier l'établissement d'un Conseil des droits de l'homme qui pourrait succéder à Genève à l'actuelle Commission des droits de l'homme;
- par ailleurs, il est dans notre intérêt que l'ONU non seulement conserve, mais encore augmente l'efficacité de son action; aussi, la Suisse continue à exiger que les Nations Unies soient gérées de manière efficace en faisant le meilleur usage des contributions mises à sa disposition.

Le Conseil fédéral est conscient des incertitudes qui pèsent encore sur l'issue des négociations en cours sur la réforme de l'ONU et la coopération internationale autour des enjeux du développement, de la sécurité et des droits humains. La Suisse s'efforcera de favoriser une issue positive pour le processus en cours à l'occasion des grands rendez-vous de cet automne et veillera à ce qu'un calendrier soit adopté pour la poursuite des efforts dans les domaines pour lesquels il ne serait pas possible d'atteindre un accord rapide.

Evolution de la contribution obligatoire de la Suisse à l'ONU 2002–2004

(en francs suisses)

	2002		2003	2004
	Au pro rata en qualité d'observateur	Au pro rata en qualité de membre de plein droit	En qualité de membre de plein droit 1.1.–31.12.2003	
<i>1. Budget ordinaire</i>	5 570 392	6 189 325	25 800 897	23 205 540
– Contribution annuelle au fonds pour le «Capital Master Plan»			482 065	
<i>2. Tribunaux des Nations Unies</i>				
– Tribunal pénal internatio- nal pour l'ex-Yougoslavie		596 598	2 195 432	2 498 882
– Tribunal pénal interna- tional pour le Rwanda		481 992	1 805 726	1 794 187
<i>3. Opérations de maintien de la paix</i>		13 075 043	45 196 439	54 137 240
<i>4. Contributions au fonds pour la période budgétaire de deux ans</i>				
– Fonds des moyens d'exploitation		2 229 500		– 103 950
– Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix		3 344 250		
	(5 570 392)	(25 916 708)		
Total	31 487 100	75 480 559	81 531 899	

Taux de conversion USD-CHF

2002 = 1.75

2003 = 1.50

2004 = 1.35

Le taux de contribution de la Suisse pour les années 2001 à 2003 était de 1,274 %. Conformément à la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, il a été abaissé à 1,197 % pour les années 2004 à 2006.

La Genève internationale en quelques chiffres

Organisations internationales avec un accord de siège établies en Suisse (dont 22 à Genève)	25
<i>Office des Nations Unies à Genève (ONUG)</i>	1
<i>Institutions spécialisées des Nations Unies</i>	7
A titre d'exemples: Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation internationale du travail (OIT), Union postale universelle (UPU; Berne)	
<i>Organisations internationales hors du système des Nations Unies</i>	17
A titre d'exemples: Association européenne de libre-échange (AELE), Banque des règlements internationaux (BRI; Bâle), Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), Organisation mondiale du commerce (OMC)	
Organisations internationales quasi gouvernementales avec un accord de nature fiscale établies en Suisse	5
A titre d'exemples: Association du transport aérien international (IATA), Union mondiale pour la nature (UICN; Gland/VD)	
Organisations non gouvernementales (ONG) de caractère international	
ONG avec statut consultatif auprès des Nations Unies établies à Genève	env. 170
Fédérations et organisations internationales sportives	env. 30
Etats étrangers et Missions permanentes	
Etats étrangers représentés à Genève par une mission/représentation auprès de l'ONU, de l'OMC ou de la Conférence du désarmement	152
Réunions, délégués et visites officielles (2003)	
Réunions et conférences d'organisations internationales en Suisse	2 492
Délégués et experts assistant	128 619
Chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres participant	env. 3 000
Indications financières (2003, en francs suisses)	
Budget annuel total des organisations internationales sises à Genève	env. 8 mrd.
Contributions de la Suisse aux organisations internationales sises à Genève	env. 237 mio.
Estimation des dépenses engagées en Suisse par les organisations internationales avec accord de siège	env. 4–5 mrd.

**Personnel travaillant auprès d'organisations internationales
(2003, chiffres arrondis)**

Employés	25 000
Dont fonctionnaires internationaux titulaires d'une carte de légitimation suisse	18 000
Nombre total du personnel international y compris les membres de famille et les domestiques privés	35 000
Emplois dans les représentations diplomatiques	3 600
Emplois dans les ONG de caractère international	2 200
Emplois supplémentaires de la Genève internationale	env. 14 000

De plus amples informations sont disponibles sur les sites internet de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève (http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/numbe.html) et de l'Office cantonal de la statistique du Canton de Genève (www.geneve.ch/statistique).

Les objectifs du Millénaire pour le développement

Objectif 1
Éliminer l'extrême pauvreté et la faim

But 1

Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour.

But 2

Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.

Objectif 2
Assurer l'éducation primaire pour tous

But 3

D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Objectif 3
Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

But 4

Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.

Objectif 4
Réduire la mortalité infantile

But 5

Réduire des deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

Objectif 5

Améliorer la santé maternelle

But 6

Réduire des trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.

Objectif 6

Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies

But 7

D'ici à 2015, avoir enrayer la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle.

But 8

D'ici à 2015, avoir enrayer le paludisme et d'autres maladies graves et commencé à inverser la tendance actuelle.

Objectif 7

Assurer un environnement durable

But 9

Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.

But 10

Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable et à des services d'assainissement de base.

But 11

Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

Objectif 8

Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

But 12

Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire comprenant un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté aux niveaux tant national qu'international.

But 13

Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés, par l'admission en franchise et hors quota de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes publiques bilatérales et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.

But 14

Répondre aux besoins particuliers des Etats sans littoral et des petits Etats insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale).

But 15

Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures nationales et internationales propres à rendre leur endettement viable à long terme.

But 16

En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies permettant aux jeunes de trouver un travail décent et productif.

But 17

En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.

But 18

En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier dans le domaine de l'information et de la communication, soient accordés à tous.

