

07.058

Rapport de politique étrangère, juin 2007

du 15 juin 2007

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

Nous vous soumettons le Rapport de politique étrangère, juin 2007 en vous priant de bien vouloir en prendre connaissance.

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

15 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent rapport passe en revue les grandes lignes et les activités prioritaires accomplies en matière de politique étrangère au cours de l'année écoulée, sans avoir pour ambition d'en dresser un inventaire exhaustif. Il se concentre sur les activités de politique étrangère «générale», à savoir relevant principalement de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), tout en abordant brièvement un choix non exhaustif de politiques étrangères sectorielles, relevant principalement d'autres départements.

Le rapport est accompagné de trois documents portant premièrement sur la neutralité, deuxièmement sur le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et troisièmement sur les possibilités de développement du droit international humanitaire en relation avec les formes asymétriques de conflit. Par ailleurs, trois rapports annuels spécifiques concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies, ses activités au sein du Conseil de l'Europe et son action en matière de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme sont transmis simultanément au Parlement.

Le rapport procède à un tour d'horizon des relations bilatérales et multilatérales entretenues par la Suisse. Les objectifs de la politique étrangère suisse sont définis par la Constitution (art. 54 et 101). Ils ont notamment été explicités dans le Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure. En poursuivant ces objectifs, la politique étrangère vise à défendre et à promouvoir l'ensemble des intérêts du pays. De manière générale, notre politique a pour but de maintenir des relations bilatérales aussi suivies et étendues que possible, conformément au principe d'universalité, en promouvant le respect du droit international et en veillant à une configuration optimale de nos relations avec l'Union européenne, qui nous entoure et est notre principale partenaire, et ainsi d'oeuvrer avec efficacité à la sécurité et au bien-être des Suissesses et des Suisses.

Rapport

1 Contexte

Le présent rapport passe en revue les grandes lignes et les activités prioritaires accomplies en matière de politique étrangère au cours de l'année écoulée, sans avoir pour ambition d'en dresser un inventaire exhaustif. Il se concentre sur les activités de politique étrangère «générale», à savoir relevant principalement de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), tout en abordant brièvement un choix non exhaustif de politiques étrangères sectorielles, relevant principalement des autres départements.

Le rapport est accompagné de trois documents portant premièrement sur la neutralité, deuxièmement sur le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et troisièmement sur les possibilités de développement du droit international humanitaire en relation avec les formes asymétriques de conflit. Par ailleurs, trois rapports annuels spécifiques concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies, ses activités au sein du Conseil de l'Europe et son action en matière de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme sont transmis simultanément au Parlement.

Le rapport procède à un tour d'horizon des relations bilatérales et multilatérales entretenues par la Suisse. Les objectifs de la politique étrangère suisse sont définis par la Constitution (art. 54 et 101)¹. Ils ont notamment été explicités dans le Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure².

2 Introduction

Le phénomène dominant de ces dernières années, à savoir celui de la mondialisation, continue à imprimer sa marque sur les relations internationales. Les développements pouvant être contenus à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières nationales d'un Etat donné se font de plus en plus rares.

Face aux progrès technologiques, notamment en matière de transports et de communications, la barrière que constitue la distance géographique et les frontières nationales s'atténue de plus en plus. Dans un nombre croissant de domaines, la coopération internationale est nécessaire pour exercer une influence.

Dans le cadre de la politique étrangère suisse, l'importance grandissante de la coopération internationale en tant qu'élément clé pour sauvegarder la marge de manœuvre de l'Etat national a été reconnue depuis longtemps, en particulier dans le Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90³, ainsi que dans le Rapport sur la politique extérieure 2000.

¹ RS 101. Promouvoir la coexistence pacifique des peuples; promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie; sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger; soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté; préserver les ressources naturelles.

² FF 2001 237

³ FF 1994 I 150

3 Relations bilatérales

3.1 Politique à l'égard de certains pays prioritaires

La Suisse poursuit une politique étrangère basée sur le principe d'universalité et le maintien de bonnes relations avec, dans la mesure du possible, tous les Etats du monde.

La configuration de ces relations, notamment conventionnelles, dépend des intérêts en jeu entre notre pays et l'Etat en question. A titre d'illustration de domaines dans lesquels les relations tissées par la Suisse sont modulées en fonction du partenaire, on peut citer le libre-échange et la lutte contre la double imposition. En concluant des accords de libre-échange, que ce soit par le biais de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou de manière bilatérale, notre pays vise à assurer aux entreprises suisses, dans les pays concernés, un accès au moins équivalent à celui dont bénéficient leurs principaux concurrents étrangers. Les accords de libre-échange permettent en outre d'asseoir sur une base plus solide et prévisible les conditions-cadre des échanges. Outre la Convention AELE et l'accord de libre-échange avec l'UE, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'une quinzaine d'accords de libre-échange et mène des négociations ou des discussions exploratoires avec une vingtaine de pays. En matière de lutte contre la double imposition, la Suisse veille à ce que les conventions qu'elle conclut s'adaptent étroitement aux particularités des relations avec le partenaire concerné. Cela vaut par exemple pour ce qui est des modalités prévues en matière d'échange de renseignements, dont la configuration dépend en particulier de l'intensité des relations économiques, des conséquences de l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE et des travaux de l'OCDE.

Le principe d'universalité n'empêche pas de reconnaître l'importance particulière de certains Etats ou de certaines régions. Notre pays s'efforce de renforcer et d'inscrire plus systématiquement dans la perspective de la promotion des intérêts suisses ses relations avec certains partenaires prioritaires. En 2005, le Conseil fédéral a décidé l'élaboration de stratégies globales à leur égard, permettant d'avoir une vision générale des intérêts en jeu de part et d'autre et constituant un instrument utile sur le plan interne. Sur le plan externe, la vue d'ensemble des relations entre la Suisse et un pays donné peut, en cas d'intérêt mutuel à procéder de la sorte, se concrétiser sous la forme d'une déclaration ou d'un mémorandum d'entente.

Le Conseil fédéral a jusqu'ici approuvé les documents stratégiques concernant les Balkans occidentaux, les Etats-Unis et la Russie. Il aura l'occasion de se pencher prochainement sur le document relatif à la Chine. Deux mémorandums d'entente ont été signés, respectivement paraphés, avec les Etats-Unis et la Chine, deux autres sont en préparation avec la Russie et l'Afrique du Sud.

En matière économique, le Conseil fédéral a adopté fin 2006, sur proposition du DFE, une stratégie de politique économique spécifique pour chaque pays du BRIC⁴, dans le but d'une part de faciliter l'accès des entreprises suisses à ces marchés et, d'autre part, d'accroître la sécurité juridique de nos investisseurs déjà sur place.

⁴ Acronyme couramment utilisé pour désigner quatre Etats ayant pour points communs une montée en puissance économique et politique ainsi qu'un grand potentiel de croissance: le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (voir Rapport sur la politique économique extérieure 2006, FF 2007 851).

En 2006, la politique étrangère de la Suisse a, dans ses relations bilatérales, mis l'accent sur nos relations avec les Etats-Unis, la Chine, la Russie, le Japon, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

– *Etats-Unis:*

Nos relations ont pu être renforcées de manière marquante au cours des deux dernières années. Le Conseil fédéral a examiné en mai 2005 un document d'ensemble, présenté par le DFAE, portant sur les relations avec les Etats-Unis. Une année plus tard, il a pu approuver simultanément trois instruments importants: un mémorandum d'entente, signé le 11 mai 2006, devant permettre de «piloter» de manière plus proactive et plus coordonnée les relations avec les Etats-Unis, qui touchent une large palette de domaines; un accord établissant le Forum de coopération sur le commerce et les investissements, dont la mise sur pied avait été décidée en janvier 2006, suite à la décision du Conseil fédéral de ne pas entamer de négociations avec les Etats-Unis en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange; enfin, un accord relatif à la coopération en matière de poursuite pénale visant à lutter contre le terrorisme et son financement («Opérative Waring Arrangement II»), signé en juillet 2006 et actuellement devant le Parlement. La priorité est maintenant à la mise en œuvre de ces nouveaux instruments. Pour ce qui est du mémorandum d'entente, sa mise en œuvre a débuté le 29 septembre 2006, lors d'une rencontre à Berne entre le Secrétaire d'Etat du DFAE et le Sous-secrétaire d'Etat américain pour l'Europe et l'Eurasie. Les discussions ont permis de passer en revue l'ensemble des relations bilatérales, dans le but de recenser et de renforcer les points convergents et, en cas de divergences de vues ou de problèmes, de rechercher des solutions de manière constructive. Les discussions ont couvert de nombreux thèmes, allant d'une analyse de la situation politique dans les Balkans, au Proche et au Moyen-Orient, au Soudan et en Asie du Sud, à la lutte contre le terrorisme, à des questions économiques et scientifiques et aux réformes de l'ONU, en passant par les droits de l'homme et le droit international ou encore le renforcement des capacités internationales en matière d'aide en cas de catastrophe. Le groupe de travail conjoint chargé du suivi opérationnel des travaux menés sur la base du mémorandum d'entente s'est réuni les 8 et 9 mai 2007.

– *Chine:*

Etat le plus peuplé du monde, bénéficiant d'une forte croissance économique et premier pays récipiendaire d'investissements directs étrangers, la Chine joue un rôle essentiel pour la sécurité et la stabilité en Asie. Au-delà de cette région, elle s'affirme de plus en plus en tant qu'acteur clé de la communauté internationale. Les relations bilatérales entre la Suisse et la Chine sont bonnes et vont en se renforçant. Au cours des derniers mois, les rencontres bilatérales de haut niveau ont été particulièrement fréquentes. Lors du voyage en Chine de la cheffe du DFAE en octobre 2006, la Suisse a inauguré un nouveau consulat général à Guangzhou. Deux hauts dignitaires chinois se sont rendus en Suisse en 2006: M. Li Changchun, membre du Comité permanent du Bureau politique du Comité central du Parti communiste chinois (en juin 2006) et M. Huang Huahua, gouverneur de la province du Guangdong (en novembre 2006). Vu la multitude de thèmes importants abordés lors d'échanges bilatéraux et de rencontres dans le cadre multilatéral, une stratégie de politique étrangère vis-à-vis de la Chine devrait prochainement être

adoptée et un mémorandum d'entente sur la coopération renforcée, d'ores et déjà paraphé, signé. La cheffe du DFE a prévu de se rendre en visite officielle de travail sur place en juillet 2007 pour aborder notamment des questions concernant les investissements, le libre-échange et la propriété intellectuelle. Cette visite a été précédée d'une réunion de la Commission économique mixte bilatérale, tenue fin mai 2007 à Beijing.

– *Russie:*

La Russie fait partie des grands acteurs influençant la stabilité du continent européen. Son rôle clé en matière énergétique a récemment été mis en évidence dans le contexte de négociations difficiles menées avec l'Ukraine et le Belarus. Les relations bilatérales entre la Suisse et la Russie sont denses et appelées à se développer encore davantage. De futurs accords en matière de réadmission et de simplification du régime des visas pourraient prochainement illustrer cette dynamisation des relations. Dans la perspective d'améliorer la cohérence de la politique suisse à l'égard de la Russie, le Conseil fédéral a approuvé, fin mai 2007, une stratégie d'ensemble.

– *Japon:*

Deuxième puissance économique au sein d'une région dont le développement est extrêmement dynamique, le Japon affirme son rôle sur la scène politique, notamment dans le cadre des Nations Unies où il revendique un siège au Conseil de sécurité. Les bonnes relations bilatérales entre la Suisse et le Japon sont encore largement marquées par leur dimension économique. Un entretien téléphonique entre la présidente de la Confédération et le Premier ministre japonais, en janvier 2007, a permis de donner le feu vert au lancement de négociations de libre-échange entre la Suisse et le Japon, négociations qui ont débuté en mai 2007, et d'aborder les relations politiques bilatérales entre les deux pays, que les interlocuteurs ont souhaité approfondir et systématiser. Il a également été convenu de renforcer la coopération au sein des enceintes multilatérales, en particulier onusiennes.

– *Inde:*

L'Inde joue un rôle dominant en Asie du Sud. Ce rôle se reflète, sur le plan politique, par la revendication d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Les relations bilatérales entre la Suisse et l'Inde sont bonnes, marquées par des rencontres bilatérales fréquentes. Lors de l'avant-dernier dialogue politique, en septembre 2005 à Berne, la décision de développer un «partenariat privilégié» entre les deux pays a été prise. Lors de la dernière rencontre, qui s'est déroulée en novembre 2006 à New Delhi, les délégations ont pris l'engagement de développer leurs relations sur la base de priorités stratégiques communes en matière de politique, d'économie, de développement, de recherche et de technologie et – vu la large palette de domaines concernés – de les systématiser. La présidente de la Confédération accomplira, en novembre 2007, une visite d'Etat en Inde. Cette visite aura lieu en prélude à la commémoration, en 2008, des soixante ans du Traité d'amitié liant nos deux pays. Dans ce contexte, l'Inde figurera parmi les pays stratégiques prioritaires de Présence Suisse pendant les années 2008 à 2010. En matière économique, un groupe d'étude commun AELE-Inde étudie la faisabilité d'un accord de libre-échange global entre ces deux partenaires. Il s'agirait d'un accord de large portée, couvrant également certaines questions relevant

des services, des investissements et de la propriété intellectuelle. Un dialogue a par ailleurs été initié par le DFJP afin de développer et de formaliser la collaboration avec l'Inde dans les domaines migratoire et judiciaire.

– *Brésil:*

Le Brésil s'affirme de plus en plus sur la scène internationale, revendiquant notamment un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies. Il est le premier partenaire commercial de la Suisse en Amérique latine et tient le rôle principal au sein du Mercosur. Un protocole d'entente portant création d'une commission économique conjointe a été signée en février 2007, lors de la mission économique effectuée par la cheffe du DFE au Brésil; cette commission servira de plateforme pour traiter de questions concrètes relevant des relations économiques bilatérales et permettra notamment d'examiner la possibilité de conclure un accord économique et de faciliter le commerce bilatéral et les investissements directs. Le potentiel d'approfondissement des relations contractuelles est considérable, eu égard au fait qu'il n'existe pas encore de convention de lutte contre la double imposition et d'accord sur la protection des investissements entre nos deux pays.

– *Afrique du Sud:*

Sur le continent africain, l'Afrique du Sud constitue un important facteur de stabilité. Les relations bilatérales sont en voie d'approfondissement. L'Afrique du Sud est le premier partenaire commercial de la Suisse sur le continent africain. Lors d'une visite officielle de travail du Secrétaire d'Etat du DFAE en Afrique du Sud, en février 2007, il a été convenu de renforcer et de systématiser les relations mutuelles. La conclusion d'un mémorandum d'entente décrivant les principaux domaines de coopération est prévue prochainement. En matière de science et technologie, un accord bilatéral de coopération pourrait être conclu cette année, une entente quant à son contenu ayant été trouvée à l'occasion de la visite du Secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche fin mars 2007. A cette occasion, les deux parties ont signé une déclaration conjointe concernant la mise en œuvre de la stratégie de coopération bilatérale pour les années 2008 à 2011 et l'engagement financier prévu à cet effet. Dans le domaine économique, l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange conclu entre les pays de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et ceux de l'AELE, prévue en 2007, évitera aux produits suisses de subir une discrimination par rapport à ceux de l'UE sur le marché sud-africain. La visite de la cheffe du DFE, en mai 2007, a permis d'approfondir nos relations économiques dans différents domaines.

3.2 Politique européenne

3.2.1 Union européenne

3.2.1.1 Développements dans les relations générales Suisse-UE

L'année écoulée a été marquée par divers événements importants en matière de relations avec l'Union européenne, qui demeure notre partenaire principale, notamment par l'adoption du Rapport Europe 2006, l'acceptation par le peuple de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, l'ouverture de la délégation de la Commission européenne à Berne ainsi que les nombreuses rencontres de haut niveau entre les autorités suisses et européennes. Le mandat de négociation adopté par l'UE concernant certaines dispositions cantonales en matière fiscale constitue un différend au sein de relations par ailleurs très intenses.

Diverses rencontres de haut niveau entre les autorités suisses et celles de l'UE ont eu lieu. Ces réunions ont permis de renforcer les liens existants, de traiter de questions bilatérales et de discuter de la situation politique internationale. Ainsi, la cheffe du DFAE a notamment rencontré en 2006 le président de la Commission européenne, la Commissaire en charge des relations extérieures, le Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC ainsi que le ministre des Affaires étrangères finlandais, dont le pays assurait la présidence de l'UE au cours du deuxième semestre 2006. En 2007, en tant que présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey s'est entretenue lors du Forum économique de Davos avec la Chancelière fédérale allemande, dont le pays venait de reprendre la présidence de l'UE. Début avril 2007, la Commissaire européenne en charge des relations extérieures a été accueillie à Berne à l'occasion de l'ouverture officielle de la délégation de la Commission. Pendant l'année écoulée, plusieurs membres du Conseil fédéral ont également eu des contacts avec des membres de la Commission européenne, lors de rencontres bilatérales ou lors de conférences telles que, par exemple, le Forum économique de Davos. Ainsi, la cheffe du DFE a rencontré les trois Commissaires en charge de l'entreprise et de l'industrie, de l'agriculture et du développement rural et du dossier «éducation, formation, culture et jeunesse»; le chef du DFJP s'est entretenu avec le Commissaire en charge du dossier «justice, liberté et sécurité»; le chef du DFF a rencontré le Commissaire en charge du marché intérieur et des services; le chef du DETEC s'est entretenu avec les deux Commissaires en charge de l'énergie et des transports et a participé pour la première fois à une rencontre informelle du Conseil des ministres de l'environnement; le chef du DFI a rencontré le Commissaire en charge de l'éducation, de la formation, de la culture et de la jeunesse.

3.2.1.2 Développements dans le réseau d'accords bilatéraux avec l'UE

Comme prévu dans le programme de la législature 2003 à 2007, le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2006 un rapport (Rapport Europe 2006⁵) portant non seulement sur les conséquences générales d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, mais également sur celles d'autres instruments de politique européenne à la disposition de

⁵ FF 2006 6461

notre pays dans ses relations avec l'UE. Dans ledit rapport, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la poursuite de la coopération bilatérale avec l'Union reste, à l'heure actuelle, l'instrument optimal pour la défense des intérêts de la Suisse vis-à-vis de sa principale partenaire. Le Conseil fédéral reconnaît cependant que la situation peut changer rapidement, notamment au vu de l'évolution constante de l'UE. Une analyse régulière du développement de cette dernière et de ses relations avec la Suisse est nécessaire. S'il s'avérait que la coopération bilatérale ne devait plus à l'avenir représenter l'instrument optimal pour la préservation des intérêts suisses, il conviendrait alors de changer d'instrument.

La Suisse poursuit donc sur la voie bilatérale dans ses relations avec l'UE. Dans ce cadre, le Conseil fédéral a fixé dans son Rapport Europe 2006 les priorités de politique européenne à court et moyen terme. Ces priorités ont été confirmées et précisées lors de la séance du Conseil fédéral du 31 janvier 2007. Trois axes peuvent ainsi être identifiés en matière de politique européenne:

1. La priorité pour la Suisse consiste avant tout en la mise en œuvre complète et efficace de l'ensemble de son réseau d'accords bilatéraux avec l'UE, et tout ce qui en découle, que ce soient des décisions de mise à jour des accords ou leur renouvellement, le cas échéant. A cet égard, la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes revêt une importance particulière.
2. La Suisse souhaite parallèlement consolider ses relations avec l'UE, c'est-à-dire sécuriser le bon fonctionnement de l'ensemble des accords et assurer leur pérennité. Cela pourrait se faire éventuellement par le biais d'un accord-cadre mutuellement avantageux.
3. Enfin, la Suisse est prête à approfondir ses relations avec l'UE dans des domaines où un intérêt mutuel aura été identifié, notamment dans le domaine de la santé, de l'électricité et de l'agroalimentaire.

3.2.2 Relations avec nos voisins

Les Etats qui nous entourent sont nos «partenaires naturels» s'agissant de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère, et il convient dès lors d'apporter un soin particulier aux relations que nous entretenons avec eux.

Cela est particulièrement vrai s'agissant des relations bilatérales avec les Etats voisins, qui conservent une importance stratégique primordiale. Avec eux, les relations politiques et administratives couvrent les aspects les plus variés de la vie économique et sociale. Elles comprennent aussi un très riche volet transfrontalier, où les cantons et les collectivités locales voisines mettent en œuvre leurs compétences propres. Pour ce qui est de l'année écoulée, on peut se réjouir de l'intensification particulière des contacts avec l'Italie. Avec l'Allemagne, la France et l'Autriche aussi, les relations restent intenses à tous niveaux et dépassent largement la description donnée dans le présent rapport des relations avec n'importe quel autre pays d'Europe ou d'autres continents. Cela vaut également pour la Principauté de Liechtenstein, avec laquelle la coopération s'étend sur des domaines allant clairement au-delà des questions transfrontalières; on peut notamment songer à la coopération dans le cadre de l'ONU ou des droits de l'homme.

Pour ce qui est des relations avec la France, les contrats d’approvisionnement à long terme conclus dans le domaine de l’électricité et du gaz posent problème quant aux procédures applicables en cas de crise, et nos efforts tendent à assurer la sécurité de l’approvisionnement énergétique de la Suisse.

Avec l’Allemagne, la question de la réglementation du régime d’atterrissage et de décollage à l’aéroport de Kloten est demeurée au centre des préoccupations dans des relations qui, pour le reste, sont exemptes de problème sérieux. Afin d’augmenter la disponibilité – notamment au niveau régional – à trouver des solutions, l’approche suivie vise à permettre la conclusion d’un nouvel accord technique avec l’Allemagne. En parallèle, la Suisse a convenu avec le Land de Bade-Wurtemberg d’un programme de travail destiné à renforcer la coopération transfrontalière; les thèmes couverts relèvent notamment du domaine de l’économie, des transports ou encore de la santé.

3.3 Politique de relations avec les «petits» Etats

Parmi les quelque 200 Etats que compte aujourd’hui la communauté internationale, les «petits» Etats forment une majorité. Nombre d’entre eux sont issus de la décolonisation, en particulier après la Deuxième guerre mondiale, ou, plus récemment, de l’éclatement de l’ex-Yougoslavie. Bien qu’il n’existe pas de définition consacrée du concept de «petit» Etat et que, comme dans le cas de notre pays ou du Luxembourg, le terme de «petit» – adapté sur le plan de la taille – ne convienne parfois pas sur le plan économique ou financier, on peut relever certaines particularités intéressantes du point de vue de la politique étrangère.

En particulier, les «petits» Etats ont en commun leur intérêt à s’appuyer sur le droit en tant que facteur de réglementation des relations internationales. Faute de pouvoir concourir avec les plus grands Etats en terme de puissance, ils cherchent à exercer une politique d’influence, dont l’enceinte privilégiée est celle de la diplomatie multilatérale. Le cadre des organisations internationales, dans lequel – abstraction faite de quelques exceptions parfois importantes, comme celle du Conseil de sécurité des Nations Unies – les Etats membres sont en principe égaux et disposent chacun d’une voix, constitue un terrain propice à la défense et à la promotion des intérêts des «petits» Etats.

Ainsi, dans le cadre onusien, la Suisse a contribué de manière active à l’initiative du groupe appelé «*Small Five*» (S-5) – comprenant, outre notre pays, le Costa Rica, la Principauté de Liechtenstein, la Jordanie et Singapour – destinée à améliorer les méthodes de travail du Conseil de sécurité. Plusieurs propositions issues de cette initiative réunissant cinq «petits» Etats ont été reprises, et le profil des pays participants en tant qu’acteurs engagés et constructifs au sein de l’ONU en est sorti renforcé.

Le potentiel que recèle la coopération entre «petits» Etats est manifeste dans le domaine des élections au sein des organisations internationales; pour notre pays, qui ne fait pas partie de l’UE, le développement d’alliances est crucial pour conserver de bonnes chances en matière électorale.

Il convient d’utiliser au mieux le potentiel que les particularités propres aux «petits» Etats offrent à la Suisse en terme de défense et de promotion de ses intérêts de politique étrangère. De manière générale, il s’agit d’être davantage conscient de ce

potentiel, afin de l'exploiter de manière plus systématique, par exemple dans le cadre de nos activités dans des enceintes telles que le Conseil des droits de l'homme. Plus concrètement, une série de mesures spécifiques sont envisagées. Par exemple, compte tenu des perspectives favorables offertes dans le cadre multilatéral, il sera procédé à une analyse approfondie de la situation à New York, et des propositions de mesures envisageables pour renforcer les relations avec les «petits» Etats seront élaborées. Les possibilités de rencontres de haut niveau avec les représentants de ces Etats en marge de réunions internationales seront utilisées de manière renforcée. En matière bilatérale, nous veillerons à ce que la planification des voyages à l'étranger et des visites en Suisse tienne suffisamment compte des «petits» Etats. A cet égard, les visites officielles de la présidente de la Confédération dans les Etats baltes en avril 2007 ont permis de renforcer les relations avec trois «petits» Etats dont l'importance, pour notre pays, est encore accentuée par leur adhésion à l'Union européenne. La mise sur pied d'échanges de diplomates ou d'autres projets spécifiques avec certains «petits» Etats, avec lesquels nous sommes déjà unis par des liens particuliers, constitue une autre piste à suivre.

3.4 Politiques étrangères sectorielles

En matière de politique étrangère, il existe autant de politiques sectorielles que de domaines dans lesquels se nouent des relations internationales. Or, à l'ère de la mondialisation, il n'y a plus guère de domaine qui échappe à une «internationalisation» plus ou moins forte.

Il n'en demeure pas moins que la cohérence entre politique étrangère «générale» et politiques sectorielles doit être assurée dans la perspective d'une défense et d'une promotion optimales des intérêts suisses. A ce titre, lors de son tour d'horizon de politique étrangère de mai 2005, le Conseil fédéral a prévu la possibilité de conclure des «accords d'objectifs» en matière de politiques sectorielles entre le DFAE et le département spécialisé concerné.

Le premier accord d'objectifs conclu porte sur la politique étrangère en matière de santé, un domaine dont l'importance va croissant et dans le cadre duquel la nécessité de coopérer au niveau international, dans l'intérêt bien compris de chaque Etat, est particulièrement évidente. Il suffit de songer par exemple aux épidémies – phénomène qui, par excellence, ne s'arrête pas aux frontières nationales – et à la menace d'une pandémie de grippe. L'accord d'objectifs relatif à la politique étrangère en matière de santé, conclu entre le DFAE et le DFI, a été porté à la connaissance du Conseil fédéral en octobre 2006. Sur la base d'une analyse des intérêts suisses, le document fixe une série d'objectifs à moyen terme et précise la répartition des tâches entre les acteurs concernés par leur réalisation, afin que les activités entreprises dans les différents volets de la politique étrangère en matière de santé se complètent au mieux. A la définition d'objectifs s'ajoute l'identification de plusieurs mesures de nature essentiellement organisationnelle, destinées à faciliter de manière concrète la cohérence et la coordination d'une politique sectorielle qui met en jeu un nombre particulièrement élevé d'acteurs relevant de tous les départements.

Parmi les autres domaines qui pourraient prochainement faire l'objet d'un accord d'objectifs figure l'énergie. Le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental dirigé par l'Office fédéral de l'énergie et comprenant le DFAE et le DFE de lui soumettre, d'ici fin 2007, un concept de politique étrangère de l'énergie.

Eu égard à la concurrence internationale en matière d'accès aux ressources et compte tenu du déficit d'électricité attendu en Suisse, la sécurité de l'approvisionnement est cruciale. La Suisse doit, également sur le plan international, relever les défis qui s'annoncent. Dans ce cadre, les relations avec l'UE ont la priorité. La Suisse entend accorder et coordonner au mieux sa politique énergétique avec celle de l'Union. Les négociations concernant le marché de l'électricité constituent un premier pas important dans cette direction. La Suisse entend toutefois, outre le partenariat avec l'UE, nouer également des partenariats extra-européens en matière d'énergie. La coopération au développement peut jouer un rôle important dans ce contexte. La coopération scientifique visant à améliorer les technologies en matière d'énergie renouvelables et à promouvoir une utilisation optimale de l'énergie comprend, depuis longtemps, une large composante internationale; la Suisse continuera à y prendre part. Dans le domaine nucléaire également, la composante internationale devient de plus en plus importante. La Suisse entend s'engager de manière active, au plan international, en faveur de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Le DFAE a rédigé un document concernant les différentes facettes du dossier énergétique.

La protection des ressources naturelles fait partie des cinq objectifs de politique étrangère de la Suisse. La Suisse a poursuivi son engagement international actif en la matière. Elle s'est notamment engagée en faveur d'une plus grande efficacité et d'un renforcement du régime environnemental mondial, en particulier par la promotion de synergies entre les processus et les institutions environnementaux, du développement et de l'approfondissement d'accords et de processus internationaux et du renforcement de l'autorité du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Par ailleurs, les priorités de l'engagement suisse portent sur le climat, la biodiversité et les substances chimiques. Sur le plan international, la Suisse a en outre lancé l'idée d'une taxe sur le CO₂ et d'objectifs environnementaux mondiaux. Le DFAE et l'OFEV/DETEC ont décidé de s'atteler, en automne 2007, à l'élaboration d'une stratégie générale de politique étrangère suisse en matière d'environnement.

En matière de science et de recherche, le Conseil fédéral a adopté le 24 janvier 2007, sur proposition du DFI et du DFE, le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011⁶. Concernant la coopération scientifique bilatérale dans le monde, le Conseil fédéral exprime sa conviction qu'il serait dans l'intérêt de la Suisse de se montrer plus ambitieuse et volontariste. Son action sera ciblée sur certains pays présentant un potentiel de développement scientifique et technologique important. Ces pays correspondent en grande partie aux pays prioritaires du point de vue de la politique étrangère générale et de la politique économique extérieure. Il s'agit en particulier de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Russie, de l'Afrique du Sud, de la Corée du Sud, du Brésil et du Chili. Les actions entreprises prendront la forme de programmes de coopération bilatérale et reposeront sur l'engagement des hautes écoles. Dans d'autres régions ou pays importants sur le plan scientifique, notamment l'Amérique du Nord et Singapour, où les échanges entre institutions sont d'ores et déjà nombreux, directs et bien structurés, les «maisons suisses» et les conseillers scientifiques poursuivront la promotion de la coopération.

Le nouvel article constitutionnel sur la culture a engendré un renforcement de l'action extérieure en la matière. Deux lois importantes, relatives à l'encouragement à la culture et à Pro Helvetia, sont en cours d'élaboration. Il s'agit d'un domaine qui,

⁶ FF 2007 1149

dans le cadre des relations internationales, fait intervenir de nombreux acteurs, en particulier l'Office fédéral de la culture, Pro Helvetia, Présence Suisse et les représentations suisses, entre lesquels la coopération fonctionne bien. En outre, la ratification rapide de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles mettra en évidence l'importance que la Suisse accorde à l'inscription de la diversité culturelle dans le droit international.

3.5 Politique de promotion de la paix

A l'ère de la mondialisation, qui tend à affaiblir la barrière des frontières nationales, nous ne pouvons plus ignorer ce qui vient d'ailleurs. Que ce soit en matière de santé, de sécurité, de migration, de commerce et d'économie, ou encore d'énergie: ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières nous touche de plus en plus. Notre engagement en faveur de la stabilité de notre environnement proche ou lointain trouve sa source tant dans un idéal de solidarité que dans notre intérêt bien compris.

Compte tenu des nouvelles formes de risques et de menaces, l'élaboration de stratégies d'ensemble et la recherche de synergies et de cohérence entre les différents instruments à disposition – politiques étrangère, de sécurité, de paix et de développement – prennent une importance cruciale.

En particulier, le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit et la bonne gouvernance sont étroitement liés et se renforcent mutuellement en tant que conditions d'une paix et d'une sécurité durables. A l'inverse, les violations systématiques des droits de l'homme et les échecs flagrants de l'Etat de droit sont fréquemment à la source des conflits.

Par rapport au passé, les conflits changent de nature: sur les champs de bataille, les acteurs armés étatiques et non étatiques se mélangent. Il est de plus en plus rare que les conflits opposent les armées régulières de deux ou plusieurs Etats, conformément au concept de «guerre» au sens traditionnel.

Tandis que la sécurité des Etats, de leurs frontières et de leurs institutions a longtemps été au centre des préoccupations, les efforts de promotion de la paix se focalisent de plus en plus souvent, dans le contexte actuel marqué par les modifications mentionnées plus haut, sur la sécurité des personnes. C'est ce que cherche à refléter le concept de «sécurité humaine», développé en tant que réponse à la complexité croissante des conflits modernes. La politique de sécurité humaine entend amener tant les Etats que les acteurs armés non étatiques à respecter un certain nombre de règles de base communes à tous, relevant par exemple du respect des Conventions de Genève, du non-recours aux mines antipersonnel, du contrôle démocratique des forces armées ou encore de la formation et du statut des forces de police au sein des communautés.

Œuvrer au renforcement de la sécurité humaine présuppose la constitution de partenariats entre Etats basés sur une communauté d'intérêts et de valeurs, dans le respect des différences et à l'enseigne de la flexibilité. Les grandes avancées récentes telles que la création de la Cour pénale internationale ou du Conseil des droits de l'homme reposent sur de larges coalitions d'Etats englobant des pays de toutes les régions du monde et ne s'arrêtant pas aux frontières religieuses et culturelles.

La Suisse, riche de son pluriculturalisme, bénéficiant d'une longue tradition humanitaire, n'appartenant à aucune alliance militaire et n'étant pas soupçonnée d'intentions cachées, est particulièrement bien placée pour apporter une contribution utile et appréciée.

Parmi les exemples récents d'activités suisses en matière de promotion de la paix, on peut citer, pour l'année 2006⁷:

– *Emblème:*

La Suisse a été sollicitée en 2005 – en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève – afin de régler la question de l'emblème et de l'admission du Magen David Adom (MDA) dans le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La médiation de la Suisse a non seulement permis l'admission simultanée du MDA et du Croissant-Rouge Palestinien (PCRS) dans le Mouvement mais aussi la signature d'un accord de partenariat entre les deux sociétés nationales palestinienne et israélienne en novembre 2005.

– *Dossier nucléaire iranien:*

La Suisse mène depuis plus d'une année un dialogue avec l'ensemble des parties impliquées, à savoir le groupe dit «P5+1» (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie + Allemagne), l'UE, par son Haut Représentant pour la PESC, l'Iran et l'Agence Internationale de l'Energie Atomique, par son Directeur général.

Dès le début, notre activité sur ce dossier s'est inscrite dans le cadre traditionnel de la politique suisse des bons offices et de notre engagement en faveur de la non-prolifération nucléaire. Notre souci majeur est d'éviter l'escalade et que la situation échappe à tout contrôle. Une solution diplomatique est possible et nécessaire. La Suisse s'efforce de contribuer à la reprise du dialogue entre les parties, en suggérant notamment des mesures équilibrées et, le cas échéant, temporaires de la part de celles-ci. Nos démarches et nos propositions ont reçu un accueil favorable de la part des parties impliquées.

– *Colombie:*

La Suisse est impliquée, avec plusieurs partenaires, dans l'ensemble des dialogues de paix en cours en Colombie. Il s'agit notamment, avec la Norvège et l'Espagne, du processus entre le gouvernement colombien et le mouvement rebelle ELN («Ejército de Liberación Nacional») et, avec la France et l'Espagne, de la recherche d'un accord humanitaire entre le gouvernement colombien et le mouvement rebelle FARC («Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia»). Dans le cadre du processus ELN, la Suisse a contribué, à travers le soutien à l'espace de discussion avec la société civile «Casa de Paz», à la création d'un environnement favorable à la reprise des négociations et accompagne les dialogues en cours entre les parties. Pour ce qui est des FARC, la Suisse soutient depuis 2002 des mécanismes visant à renouer

⁷ Pour de plus amples informations, voir: Rapport 2006 du Conseil fédéral aux commissions compétentes de l'Assemblée fédérale sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme (disponible sur le site Internet du DFAE: www.eda.admin.ch).

le dialogue entre le gouvernement colombien et la guérilla. La conclusion d'un accord humanitaire permettant la libération des otages constituerait un objectif d'étape et serait un premier pas en direction de la reprise d'un véritable processus de paix. Par ailleurs, la Suisse promeut l'inclusion des principes de la justice transitionnelle et du traitement du passé dans le cadre de l'application des mécanismes légaux qui doivent restaurer les droits à la vérité, à la justice et à la réparation pour les victimes des groupes paramilitaires récemment démobilisés.

– *Népal:*

Un accord de paix a été signé le 21 novembre 2006, mettant un terme à une guerre civile qui a duré plus de dix ans et a causé la mort de plus de 13 000 personnes. La contribution de la Suisse a été substantielle, et notre capacité à coordonner l'intervention de différents instruments relevant de la coopération au développement, de la promotion des droits de l'homme et de la médiation a été remarquée. La présence de longue date de la Suisse sur le terrain et son engagement crédible et apprécié en faveur du développement et des droits de l'homme ont constitué des facteurs clés de ce succès. Cela fait plus de quarante ans que notre pays est présent avec des programmes de coopération au développement. Le programme de la DDC, fortement orienté sur le développement agricole, n'a pas été interrompu lors du conflit armé de ces dernières années, mais adapté pour en tenir compte et complété de manière ciblée par des projets visant à atténuer les tensions sociales, à intégrer les groupes de population défavorisés et à promouvoir les droits de l'homme. Au printemps 2005, eu égard à la montée de la répression sur le terrain, la Suisse a lancé avec succès, au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, une initiative concernant les droits de l'homme au Népal. Cette initiative a notamment mené à la mise sur pied de la plus grande mission d'observation de l'histoire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. A partir de l'été 2005, la Suisse a soutenu la mission de l'ONU en matière de droits de l'homme par des contributions financières et l'envoi d'un expert civil. Début 2007, notre pays a en outre envoyé trois observateurs militaires rejoindre la nouvelle mission de l'ONU chargée d'observer le cessez-le-feu.

Tandis que le DFAE met à disposition les ressources en matière de promotion civile de la paix, il revient au DDPS et à l'armée suisse de fournir les capacités nécessaires à la promotion militaire de la paix. L'efficacité et la cohérence de la contribution suisse sont assurées par une coopération interdépartementale étroite et ciblée. La promotion militaire de la paix fait partie des trois missions de l'armée et a pour objectifs principaux de participer à la prévention des crises et des conflits, à la gestion des crises avec des moyens et du savoir-faire militaires et, dans la phase post-confliktuelle et de reconstruction, à la stabilisation durable de la situation.

S'agissant de la prévention des crises et des conflits, les contributions militaires se concentrent sur l'apport d'expertise dans les négociations, les missions de vérification du respect d'accords et d'arrangements et l'engagement d'observateurs militaires dans le cadre d'organisations internationales (ONU, OSCE). S'agissant de la gestion des crises, il s'agit en premier lieu de participer à des opérations de maintien de la paix en apportant des contributions de haute valeur et substantielles. A ce sujet, le DFAE et le DDPS ont porté à la connaissance du Conseil fédéral, le 5 juillet 2006, un document de stratégie relatif à la participation militaire de la Suisse à des opéra-

tions de maintien de la paix, contenant des objectifs, des conditions et différentes options pour le développement de cet engagement. Dans la phase post-confliktuelle, l'accent est mis sur le caractère durable de l'engagement et les perspectives. Dans ce contexte, la reconstruction au sens large revêt une importance croissante. La promotion civile de la paix est en première ligne, l'armée fournissant toutefois des contributions précieuses. Dans le cadre de la «diplomatie de défense», l'armée participe à des projets ciblés en matière de désarmement, de réforme du secteur de la sécurité, de mise sur pied de structures et d'institutions militaires fiables et de création de capacités propres pour la promotion civile de la paix. Les partenariats avec le DFAE et les Centres de Genève⁸ revêtent ici une importance particulière. Les services du DDPS et du DFAE coopèrent par ailleurs au développement conceptuel du champ d'action de la promotion militaire de la paix.

3.6 Politique de développement

3.6.1 Influence de la mondialisation sur la politique de développement

Nouveau regard sur les pays en développement

Depuis les années 1990, l'importance de la politique internationale de développement sur l'agenda politique international tend à augmenter. De plus en plus, la politique de développement est considérée comme une tâche commune de la communauté internationale, un élément constitutif de la gouvernance mondiale. Le regard des Etats de l'OCDE sur les problèmes des pays pauvres se transforme: ils ne s'intéressent pas seulement à la résolution des problèmes sur le terrain, mais également – et de plus en plus – aux répercussions transfrontalières de ces problèmes, telles que la polarisation sociale au sein de la communauté mondiale, la croissance démographique incontrôlée, l'émigration hors des régions pauvres, les changements climatiques, le terrorisme international et les Etats fragiles, ou encore les menaces pour la stabilité des marchés financiers internationaux.

En 2006, cette tendance s'est poursuivie, comme le confirment les principaux rapports en matière de politique de développement («Rapport sur le développement dans le monde 2007» de la Banque mondiale; «Rapport de suivi mondial 2007» de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international; «Coopération pour le développement, Rapport 2006» de l'OCDE).

Résultats et effets de la politique de développement

L'examen de la réalisation des huit Objectifs du Millénaire pour le développement (ODM), lors du Sommet mondial de septembre 2005, a montré que des efforts massifs sont nécessaires afin de réaliser les ODM, dans toutes leurs dimensions et dans tous les Etats, d'ici 2015. Les progrès concernant les Objectifs 1 (réduction de la pauvreté et de la faim) et 2 (éducation) sont très différents selon les régions du monde. Les Objectifs 3 (égalité des sexes), 4 (mortalité infantile) et 5 (mortalité maternelle) nécessitent un rattrapage. La situation se présente sous un jour dramatique en ce qui concerne l'Objectif 6 (propagation des maladies). Malgré des améliorations

⁸ Centre de politique de sécurité de Genève, Centre international de déminage humanitaire de Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève.

rations dans le domaine de l'eau et des systèmes d'assainissement, l'augmentation de la pression sur les écosystèmes du fait des activités humaines n'a pas pu être freinée (Objectif 7). Les engagements des pays industrialisés tout comme ceux des pays en développement eux-mêmes en faveur de la mise en place d'un partenariat mondial (Objectif 8), formulés de manière vague, ne se sont pas encore suffisamment concrétisés.

Actuellement, 20 % de la population mondiale (1,2 milliard de personnes) – dont 70 % de femmes – vivent dans une extrême pauvreté. Environ 45 % des êtres humains (2,8 milliards de personnes) doivent survivre avec moins de 2 USD par jour. L'augmentation de la pauvreté a toutefois pu être évitée. La proportion des personnes vivant dans une extrême pauvreté a même diminué, notamment en raison des succès obtenus en Chine, dans d'autres Etats d'Asie de l'Est et en Inde. Dans de nombreux Etats, les indicateurs clés que sont notamment la mortalité infantile, l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et la consommation privée par personne se sont développés de manière positive. Des différences considérables entre régions subsistent: en Asie du Sud et en Afrique noire, le taux de pauvreté stagne. La population mondiale continuera à croître – surtout dans les régions pauvres (1950: 2,5 milliards d'individus; 2004: 6,1 milliards; 2040: 9 à 13 milliards).

3.6.2 Politique de développement: solidarité «dans notre intérêt bien compris»

La relation entre les engagements et les intérêts de politique étrangère de la Suisse

En 2006, le Conseil fédéral a examiné les relations entre les engagements pris par la Suisse, sur le plan international, en matière de politique de développement et les intérêts qu'elle défend dans le but de sauvegarder son indépendance et sa prospérité (objectifs de politique étrangère, art. 54 de la Constitution fédérale). Une politique de développement qui entend atteindre ses objectifs dans le cadre fixé par la Constitution doit promouvoir et défendre les intérêts tant immatériels que matériels de la Suisse, afin de mettre en œuvre l'idéal de solidarité sociale.

A cette occasion, le Conseil fédéral a pris connaissance de l'orientation future de la politique suisse de développement. Compte tenu des modifications intervenues dans le contexte international, trois axes principaux sont déterminants: la Suisse doit apporter une contribution appropriée à (a) la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement; (b) la promotion de la sécurité humaine et la maîtrise des risques systémiques; (c) la participation à une mondialisation encourageant le développement.

La politique de développement et la coopération suisses poursuivent l'objectif principal du développement durable. Elles doivent ainsi contribuer à l'augmentation de la prospérité, à l'utilisation durable des ressources naturelles, à la sécurité et à la démocratie dans les Etats partenaires, ainsi qu'à la maîtrise des problèmes mondiaux. Il faut premièrement créer les conditions-cadre qui permettront aux pays en développement de profiter des avantages du commerce mondial et du bon fonctionnement du système financier international. Deuxièmement, la coopération au développement doit soutenir les Etats partenaires dans leurs efforts visant à assumer leurs obligations et à lutter contre la pauvreté.

Les intérêts suisses en matière de politique de développement

Les intérêts matériels et immatériels que la Suisse poursuit dans le cadre de sa politique de développement sont les suivants:

1. *Intérêt à disposer de règles internationales contraignantes.* La mondialisation s'accompagne d'une interdépendance accrue entre tous les Etats et donc d'un besoin croissant de règles internationales contraignantes et de concepts communs de résolution des problèmes. Afin de résoudre les problèmes à dimension transfrontalière, la coopération étroite entre les Etats de l'OCDE ne suffit pas; les pays en développement doivent également être impliqués. Compte tenu de sa dépendance économique élevée à l'égard de l'étranger, la Suisse a intérêt à l'existence de règles internationales contraignantes, qui englobent également les Etats faibles et pauvres.
2. *Intérêt à avoir des partenaires forts.* La coopération suisse au développement soutient les efforts accomplis par les pays en développement afin de surmonter leurs problèmes. Elle encourage un développement durable du point de vue économique, social et écologique, de même que la démocratie et les droits de l'homme. Cela contribue à l'émergence de partenaires avec lesquels les Etats de l'OCDE peuvent s'attaquer à des problèmes qu'ils ne seraient pas en mesure de résoudre tout seuls.
3. *Intérêts démocratiques.* Il est dans l'intérêt des Etats démocratiques de promouvoir la démocratie dans les régions en développement. Dans le contexte de la mondialisation, la mise sur pied et le renforcement des processus démocratiques prennent une importance particulière du point de vue de la gouvernance nationale, régionale et mondiale.
4. *Intérêts économiques.* Les investissements de la coopération au développement en faveur de la modernisation des économies des pays en développement servent aussi l'intérêt bien compris des pays développés. Cet intérêt économique est particulièrement manifeste en ce qui concerne les pays émergents avancés ou les pays en développement fortement peuplés, dotés d'un grand marché intérieur.
5. *Intérêts relevant de la politique de sécurité.* De nos jours, l'indifférence face aux pays les plus pauvres et face aux régions en marge du monde «globalisé» peut rapidement se transformer en risque pour la sécurité. Il est donc important de «stabiliser» les Etats faibles ou en déliquescence par le biais de la politique de développement.
6. *Intérêts relevant de la politique migratoire.* Les mouvements de population en provenance des régions en développement et à destination des Etats de l'OCDE vont se poursuivre. La coopération au développement peut contribuer à produire des effets positifs pour toutes les parties impliquées. Si la croissance économique offre des perspectives en termes de travail, de revenu et d'avenir dans les pays en développement, les populations ne seront pas amenées à aller chercher meilleure fortune ailleurs.
7. *Intérêts environnementaux.* Les Etats de l'OCDE dépendent de l'engagement actif des pays en développement pour maîtriser les conséquences des crises environnementales et pour promouvoir la biodiversité et la conservation des espèces.

8. *Intérêts culturels*. Les communautés nationales et les régions se rapprochent du point de vue politique, économique, écologique et social. La résolution de problèmes à dimension transfrontalière nécessite une politique basée sur la coopération, à même de tenir compte de manière adéquate des intérêts de régions, de cultures et de religions différentes. En tant qu'Etat tourné vers l'étranger, la Suisse a un grand intérêt à la bonne compréhension entre les peuples.

3.6.3 Priorités géographiques et thématiques de la politique suisse de développement

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

En 2006, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a examiné la conformité des stratégies, des programmes et des projets de la DDC aux objectifs de la coopération suisse au développement et à ses bases légales. Elle a également évalué la cohérence thématique des programmes et des projets et la pertinence des processus de décision.

Le rapport de la CdG-E intitulé «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC»⁹, du 8 décembre 2006, reconnaît la qualité technique et le professionnalisme qui distinguent la coopération suisse au développement dans l'opinion des milieux internationaux spécialisés, des pays bénéficiaires et du public suisse. La commission rejette sans équivoque les critiques selon lesquelles les activités de la DDC ne correspondraient pas aux objectifs et aux priorités définis par le Conseil fédéral et le Parlement. Le Conseil fédéral ayant accepté les deux motions présentées par la CdG-E (06.3666 Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales; 06.3667 Concentration géographique et thématique), les points mis en évidence par la CdG-E concernant la stratégie générale de la politique de développement sont en train d'être étudiés. Avant la pause estivale 2007, le DFAE et le DFE soumettront au Conseil fédéral une note de discussion conjointe relative à la politique de développement.

Note de discussion de l'été 2007 relative à la politique de développement

En réponse à la première motion de la CdG-E (06.3666), on examinera si les bases légales (loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹⁰, ordonnance y relative du 12 décembre 1977¹¹) doivent être adaptées compte tenu du fait que, avec la mondialisation, la plupart des politiques sectorielles, par exemple en matière de santé, d'environnement, d'énergie, de sécurité ou encore de migration, ont acquis une importante composante de politique de développement. On examinera en outre comment la Suisse peut, dans le contexte des normes, des règles, des institutions et des objectifs internationaux qu'elle soutient, appliquer de manière aussi efficace que possible sa «devise»: engagée et constructive dans la substance, modérée et flexible dans la manière, pragmatique et non bureaucratique dans la mise en œuvre.

⁹ FF 2007 2683

¹⁰ RS 974.0

¹¹ RS 974.01

En réponse à la deuxième motion de la CdG-E (06.3667), la note de discussion contribuera à préciser le portefeuille de prestations de la coopération suisse au développement dans son ensemble, dans le droit fil de la concentration thématique et géographique en cours. La complémentarité entre la coopération technique, économique et financière sera particulièrement mise en évidence.

La note de discussion constituera une base stratégique commune pour les messages relatifs à «la continuation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement de 2008 à 2012» (responsabilité DFE) et à «la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement 2008 à 2011» (responsabilité DFAE).

4 Relations multilatérales

4.1 Coopération dans le cadre de l'ONU

Eu égard à l'interdépendance croissante des Etats liée à la mondialisation, le cadre multilatéral se prête particulièrement bien à régir leurs relations. L'ONU, seule organisation véritablement universelle tant par sa composition que par l'éventail des thèmes qu'elle traite, jouit d'une légitimité unique pour relever les défis mondiaux résultant de la diversité des risques actuels.

Grâce à son engagement actif, notre pays a pu faire bon usage des opportunités offertes par cette nouvelle plateforme en termes de défense et de promotion de ses intérêts¹². En peu de temps, la Suisse a été reconnue comme un acteur crédible, dynamique, constructif et professionnel. Notre voix est écoutée par nos partenaires. L'instrument supplémentaire que représente l'ONU dans la palette de ceux dont nous disposons pour réaliser les objectifs de la politique étrangère suisse a fait ses preuves et s'avère précieux. S'agissant des candidatures suisses au sein des organisations internationales, le statut de membre à part entière constitue également un atout.

Des marques tangibles d'appréciation des activités suisses méritent d'être signalées, comme par exemple l'aboutissement de notre engagement en faveur de la création du Conseil des droits de l'homme à Genève, couronné par notre élection au sein de ce nouvel organe, ou encore le fait que le Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York a été chargé par le président de l'Assemblée générale, avec son collègue mexicain, de conduire des consultations informelles en vue d'une amélioration de la gouvernance environnementale internationale. En 2006, une revendication suisse de longue date a par ailleurs été satisfaite en relation avec la participation de notre pays au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Au terme de trois ans de négociations, la Suisse a obtenu la possibilité de siéger à l'ECOSOC pendant huit ans au cours de la période allant de 2007 à 2028. Elle siègera pour la première fois pendant la période 2011 à 2012.

La Suisse continuera à s'engager dans le processus de réformes destiné à améliorer le fonctionnement des Nations Unies et à en faire un instrument toujours plus utile au service des Etats membres. Les nouveaux organes créés dans le sillage du Som-

¹² Pour de plus amples informations, voir: Rapport 2007 du Conseil fédéral au Parlement sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2007 5317).

met mondial de 2005, la Commission de consolidation de la paix et surtout le Conseil des droits de l'homme, doivent poursuivre sur la voie de la consolidation institutionnelle.

Reconnaissant les difficultés liées à la multiplicité des organismes des Nations Unies et le potentiel d'amélioration de la cohérence des activités opérationnelles de l'ONU, en particulier en matière de développement, d'aide humanitaire et d'environnement, l'ancien Secrétaire général Kofi Annan avait chargé un groupe de personnalités de haut niveau de lui soumettre des propositions. Leur rapport, intitulé «Unis dans l'action», lui a été remis en novembre 2006. La Suisse a accompagné l'élaboration du rapport et suit activement le processus ainsi initié, que ce soit en observant la mise en œuvre des recommandations dans les huit pays pilotes ou en intervenant au sein des organes directeurs des organisations onusiennes afin que ces dernières coopèrent de manière constructive à l'effort de coordination du système des Nations Unies.

Le Sommet mondial de 2005 a permis d'améliorer certains aspects de l'administration et de la gestion interne de l'ONU. Faisant partie des quinze plus gros bailleurs de fonds des Nations Unies, notre pays attache une importance particulière à cette thématique et continuera à s'engager activement en faveur de l'application pleine et entière des mesures décidées.

Du fait de l'entrée en fonctions du nouveau Secrétaire général le 1er janvier 2007, le Sud-Coréen Ban Ki-moon, l'ONU se trouve dans une période de transition. Le nouveau Secrétaire général aura l'occasion d'imprimer sa marque sur plusieurs dossiers importants, dont celui de la cohérence des activités opérationnelles de l'ONU, mentionné plus haut. La consolidation de bons contacts avec M. Ban Ki-moon et son équipe constituera par conséquent une priorité pour les mois à venir, dans le sillage de sa première visite officielle à Berne, le 19 avril 2007. Il conviendra entre autres de continuer à assurer la visibilité de la Genève internationale à New York, sachant que le Secrétaire général précédent avait avec la Suisse des liens particuliers, en raison notamment de son parcours personnel et professionnel.

4.2 Coopération dans le cadre des Institutions de Bretton Woods

Au sein des organisations sœurs que sont le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, connus sous le nom d'Institutions de Bretton Woods, la Suisse bénéficie d'un moyen particulier d'influer sur les cours des événements grâce au fait qu'elle y dispose de deux Directeurs exécutifs. Dans les deux institutions, des projets de réforme sont en cours, visant à assurer qu'elles seront, à l'avenir également, à la hauteur de leurs mandats et des attentes de leurs membres. La Suisse participe activement aux discussions y relatives. Dans les deux institutions, et tout particulièrement au FMI, la réforme du droit de vote fait actuellement l'objet d'une grande attention. En outre, la coopération et la répartition des tâches entre les deux institutions fera l'objet de discussions sur la base d'un rapport établi par des experts externes («Rapport Malan»). Enfin, la Banque mondiale et le FMI présentent, dans leur «Rapport de suivi mondial», les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. La Suisse partage les conclusions de l'édition 2007, selon lesquelles des progrès ont été accomplis en matière de réduction de la pauvreté, avec toutefois de grandes différences régionales. Les paiements des dona-

teurs ont été inférieurs aux promesses, l'harmonisation entre les donateurs traditionnels est freinée par l'apparition de nouvelles structures et, finalement, les femmes demeurent défavorisées s'agissant tant des droits que des ressources et du poids politique, comme le constate la partie du rapport consacrée à l'égalité des sexes.

Après son indépendance, le Monténégro a décidé de rejoindre non pas le groupe de vote mené par la Suisse, mais celui mené par les Pays-Bas.

Banque mondiale

La mise en œuvre de l'initiative de désendettement multilatéral, approuvée lors de l'Assemblée annuelle 2005 et visant à contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, a commencé. Pour éviter d'affaiblir la capacité financière des institutions internationales de financement concernées par la remise de dette, les coûts seront couverts de manière continue, par le biais de contributions supplémentaires des Etats membres. Le Conseil fédéral a octroyé, le 16 mai 2007, les moyens financiers destinés à financer la première phase de l'initiative, d'une durée de deux ans (DDC: 28 millions CHF, SECO: 5 millions CHF).

Quelques progrès ont été accomplis en matière d'orientation stratégique. La Suisse se félicite des progrès accomplis dans le cadre du «Plan d'Action pour l'Afrique» et de l'engagement accru de la Banque mondiale dans le domaine de l'énergie et du climat dans le cadre du «Clean Energy Action Plan». La nouvelle stratégie visant à mieux intégrer, dans les programmes d'aide de la Banque mondiale, les préoccupations de bonne gestion des affaires publiques et de lutte contre la corruption a constitué un autre point fort. Au niveau des structures, le droit de vote et la représentation ont fait l'objet de discussions préliminaires en 2006.

Fonds monétaire international

La représentation adéquate de tous les Etats est importante pour la légitimité du FMI en tant qu'institution internationale. La formule de calcul destinée à assurer cette représentation est au centre des discussions. La Suisse s'engage avec force afin que la nouvelle formule de calcul des quotas soit conforme au mandat du FMI et tienne compte de manière adéquate de l'importance et du degré d'ouverture de la place financière des Etats. Il faut également veiller à ce que la voix des pays pauvres continue à être entendue.

La stratégie de réorientation du FMI à moyen terme repose sur le renforcement, auquel la Suisse est favorable, de ses activités de surveillance en matière de politique économique. La révision de la décision de 1977 portant sur la surveillance de la politique de change, visant à mieux refléter la pratique actuelle des consultations, en fait partie. Les discussions portent également sur un mandat de surveillance («*remit*»), qui définirait clairement les objectifs à moyen terme, les priorités et les responsabilités de la surveillance exercée par le FMI en matière de politique économique.

En vue de garantir à long terme le financement des dépenses de fonctionnement du FMI, le Conseil d'administration examine en outre la manière de rendre ses revenus moins dépendants de l'octroi de crédits et de l'évolution de l'économie mondiale.

Par son engagement dans les pays les plus pauvres, le FMI s'efforce actuellement en priorité de les aider à maximiser l'impact de l'accroissement de l'aide et du désendettement, tout en évitant de retomber dans le piège de la dette. Il faut aussi mieux

4.5 Coopération dans les organisations régionales dont la Suisse est membre

Malgré le rôle prédominant de l'UE au niveau européen, d'autres organisations, réunissant un plus grand cercle d'Etats, telles que le Conseil de l'Europe¹³ et l'OSCE, restent des enceintes importantes pour la politique étrangère suisse. La Russie et les Etats du Caucase sont membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Quant aux Etats d'Asie centrale, qui présentent un fort potentiel économique (particulièrement en matière énergétique), ils sont membres de l'OSCE. Il est dans notre intérêt de faire partie d'organisations qui permettent de jeter des ponts vers ces Etats et de promouvoir leur stabilité.

Au sein des organisations régionales, le renforcement du rôle de l'UE est perceptible, entraînant la nécessité de clarifier la répartition des tâches entre organisations afin d'éviter les double emplois. La position défendue par la Suisse consiste à encourager les organisations telles que le Conseil de l'Europe ou l'OSCE à éviter l'éparpillement de leurs activités et à concentrer leurs moyens sur leurs tâches centrales et les domaines dans lesquels elles apportent une réelle valeur ajoutée.

Le Pacte de stabilité pour les Balkans a largement rempli son rôle, ce dont la Suisse peut se féliciter eu égard à l'importance de cette région pour sa politique étrangère. Au cours de l'année écoulée, notre pays a continué à accompagner la transformation du Pacte en de nouvelles structures de coopération régionale que les pays concernés s'approprient toujours davantage.

La Suisse a par ailleurs activement participé aux discussions sur la réforme du Partenariat pour la paix, dont l'actualité a été marquée, en 2006, par le Sommet de l'OTAN à Riga, notamment en proposant des mesures concrètes pour l'amélioration des mécanismes de consultation politique au sein du Conseil de partenariat euro-atlantique.

4.6 Politique d'accueil d'organisations internationales

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales. Parmi les vingt-cinq organisations internationales avec lesquelles la Suisse a conclu un accord de siège, vingt-deux sont établies à Genève, deux à Berne et une à Bâle. Il existe par ailleurs un accord de nature fiscale avec six organisations internationales quasi-gouvernementales. De nombreuses entités de nature gouvernementale ou non gouvernementale s'ajoutent à cette liste.

La Genève internationale permet à notre pays d'exercer une influence plus que proportionnelle à son poids objectif dans les relations internationales et l'aide donc à atteindre ses buts de politique étrangère. Cet intérêt justifie pleinement l'engagement des autorités en vue du maintien du rôle de notre pays en matière d'accueil d'organisations internationales. Cet engagement doit être poursuivi sans relâche, car la concurrence entre Etats désireux d'accueillir des organisations ou des conférences internationales va croissant.

¹³ Pour de plus amples informations, voir: Rapport annuel du Conseil fédéral au Parlement sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2006 (FF 2007 4965).

En 2006, la création du nouveau Conseil des droits de l'homme à Genève a constitué un grand enrichissement pour la ville, dans un domaine – celui des affaires humanitaires et des droits de l'homme – qui constitue l'un de ses points forts. La Suisse s'est attachée à offrir à cette nouvelle institution des conditions de travail optimales, notamment en favorisant la participation des Etats sans représentation permanente à Genève en mettant à leur disposition des infrastructures de travail.

Outre l'humanitaire et les droits de l'homme, l'économie et le commerce, de même que la paix, la santé et l'environnement, constituent des piliers de la Genève internationale. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) figure parmi les principales organisations internationales ayant leur siège à Genève. En mars 2006, le Conseil des Etats a adopté le message du Conseil fédéral relatif à l'octroi d'un prêt sans intérêt de 60 millions CHF pour la construction d'un bâtiment supplémentaire en faveur de l'OMC. Peu après, le Directeur général de l'Organisation ayant fait part de sa préférence pour un nouveau bâtiment permettant de réunir sous un même toit tous ses services, l'examen parlementaire du message a été suspendu, et des discussions exploratoires ont été entamées entre l'administration fédérale et l'OMC afin de cerner plus précisément les besoins de celle-ci à court, moyen et long terme et de définir le meilleur moyen de les satisfaire. Les Commissions de politique extérieure sont régulièrement informées de l'avancement du dossier.

Outre les conditions-cadre matérielles liées en particulier aux infrastructures et à la sécurité des bâtiments et des personnes, un environnement académique stimulant et diversifié est un facteur important pour l'attrait d'une ville en tant qu'hôte d'organisations internationales. La mise sur pied d'un véritable pôle en études internationales, comprenant notamment la création du nouvel Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), issu de la fusion des deux instituts universitaires genevois en études internationales et du développement existants, qui devrait être fonctionnel en janvier 2008, constitue un progrès important.

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte)¹⁴. La nouvelle loi permettra au Conseil fédéral de mener une politique d'Etat hôte plus transparente et davantage axée sur les intérêts de la Suisse. En même temps, elle offrira aux organisations internationales établies en Suisse un cadre juridique clair en ce qui concerne en particulier les privilèges, les immunités et les facilités dont elles peuvent bénéficier. L'Assemblée fédérale devrait approuver le texte à la fin de la session d'été 2007.

5

Conclusion

Notre politique a pour but de maintenir des relations bilatérales aussi suivies et étendues que possible, conformément au principe d'universalité, en promouvant le respect du droit international et en veillant à une configuration optimale de nos relations avec l'Union européenne, qui nous entoure et constitue notre principale partenaire, et ainsi de promouvoir efficacement la sécurité et le bien-être des Suissesses et des Suisses.

Annexes:

1. Neutralité
2. Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève
3. Guerre asymétrique et droit international humanitaire, possibilités de développement