

CH_VB 2000-2363 237 vom 15. November 2000

Bundesverwaltung, 2000-11-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2000-2363_237

FR: CH_VB 2000-2363 237 du 15 novembre 2000

IT: CH_VB 2000-2363 237 del 15 novembre 2000

Erwägungen

E. 15

novembre 2000 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Adolf Ogi La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

238 Préambule Les développements internationaux des dix dernières années et leurs conséquences pour la Suisse donnent lieu à un compte rendu de la politique extérieure des années 90 ainsi qu'à la définition de points forts pour les années à venir. Avec le présent rapport, le Conseil fédéral maintient les orientations générales qu'il avait définies dans son Rapport sur la politique extérieure de 1993 et qui ont été approuvées par le peuple et les cantons le 18 avril 1999, lors de l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale. Il souhaite toutefois approfondir et adapter quant à leurs objectifs et aux moyens engagés certains domaines d'activité de la politique extérieure. Dans leur majorité, les tendances qui étaient apparues au début des années 90 se sont confirmées et accentuées au cours des dernières années. Après la fin de la Guerre froide, la structure de la politique mondiale est devenue plus complexe. La position des USA en tant que seule puissance mondiale a une importance centrale et constitue l'une des raisons pour lesquelles l'Union européenne s'efforce de rehausser son profil en matière de politique extérieure et de sécurité. Au cours de la décennie à venir, de nouveaux acteurs auront une influence accrue sur la vie politique au niveau mondial. Il n'est toutefois pas possible à l'heure actuelle de prévoir quelles formes prendra ce monde multipolaire et de quelles structures il sera doté. La globalisation de nos conditions de vie se poursuivra. L'idée selon laquelle cette évolution conduira automatiquement à un rapprochement entre les peuples et les nations pourrait s'avérer erronée. La globalisation fait plutôt apparaître plus clairement la diversité culturelle, économique et sociale du monde; elle accentue les fossés qui séparent les peuples et les régions. Des tensions seront inévitables. En conséquence, il faudra accroître à l'avenir les efforts de la coopération internationale au développement et renforcer la compréhension interculturelle. De nouveaux développements semblent réduire la marge de manœuvre des Etats. La globalisation des activités économiques, l'informatique et la communication, les progrès scientifiques en matière de biologie et l'influence des médias en font partie, de même que l'importance croissante de la criminalité organisée internationale. Tous ces développements ne requièrent pas une intervention de l'Etat. Toutefois, certains d'entre eux rendent indispensable une coopération internationale et des conditions-cadre plus efficaces. La globalisation des domaines d'activité nécessite le maintien et le développement d'un système international capable d'agir efficacement. Les Nations Unies constituent le seul cadre au sein duquel l'ensemble des Etats peuvent examiner et trouver des solutions aux problèmes de nature globale. C'est dans ce même contexte qu'il faut voir le besoin croissant de former des communautés régionales d'Etats. Pour la plupart des Etats européens, l'Union européenne constitue l'échelon approprié pour mener une action destinée à faire face

efficacement aux développements pré-cités. Les risques et les chances présents à l'échelle internationale ne s'arrêtent pas aux portes de la Suisse. Notre pays possède la force et la vitalité nécessaires pour relever de façon indépendante de nombreux défis économiques, sociaux et politiques. Toutefois, pour apporter une solution efficace et durable aux grands problèmes actuels, la

239 Suisse dépend de la coopération avec d'autres Etats, au premier rang desquels figurent ses voisins et partenaires européens. L'autosatisfaction et le fait de rester à l'écart peuvent mettre en danger des intérêts importants de notre pays. Sa forte dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur rend la Suisse vulnérable; c'est pourquoi elle doit garder en permanence à l'esprit la question du prix qu'elle paie en raison de sa non-participation à des institutions importantes – en particulier l'Union européenne. La politique extérieure est une politique d'intérêts. Toutefois, la sauvegarde des intérêts du pays ne peut pas être le seul critère à prendre en compte. Au vu des problèmes mondiaux que sont la pauvreté, la multiplication des conflits intra-étatiques, la destruction de l'environnement ou encore les migrations, la politique extérieure doit également refléter la responsabilité que la Suisse assume en tant que membre de la communauté internationale. La politique d'intérêts doit elle aussi s'inspirer de principes éthiques. Des tensions peuvent se manifester quand il faut sauvegarder les intérêts du pays tout en respectant les principes éthiques, en particulier lorsqu'il s'agit de concilier des intérêts économiques tout en contribuant à aménager un monde plus juste et plus pacifique. Ces tensions potentielles sont particulièrement visibles lorsqu'il s'agit de décider si et dans quelle mesure il faut entretenir des relations économiques avec des Etats dans lesquels les violations des droits de l'homme sont chose courante. Dans une perspective à court terme, des points de friction apparaissent. Ces tensions potentielles peuvent cependant être éliminées à long terme, car le développement économique durable constitue indéniablement le fondement des actions menées pour renforcer la bonne gestion des affaires publiques, le respect des droits de l'homme et les principes de l'Etat de droit – inversement, le respect de ces principes est une condition nécessaire au développement économique durable. Ces considérations s'appliquent également à la discussion à propos de la place financière suisse. Une place financière forte et compétitive constitue un élément important de l'économie suisse et une des bases de notre prospérité. De nos jours, l'intégrité figure néanmoins aussi parmi les facteurs favorisant le succès d'une place financière. Cet objectif forme ainsi une condition nécessaire au succès futur de toute place financière. Il n'est pas exclu que, au cours des prochaines années, notre pays soit encore davantage exposé en relation avec les efforts mondiaux en faveur de la lutte contre la criminalité financière et l'utilisation abusive des centres financiers. La meilleure façon pour la Suisse de défendre ses intérêts est d'accorder de l'importance à l'intégrité de sa place financière et de continuer à s'engager en faveur d'une coopération internationale efficace dans la lutte contre les activités financières illégales et abusives. Le Conseil fédéral est convaincu que la façon la plus efficace de sauvegarder les intérêts de notre pays est de mettre les activités de politique extérieure au service de l'objectif consistant à renforcer l'indépendance de la Suisse grâce au maintien d'une marge de manœuvre aussi large que possible. En même temps, le Conseil fédéral est conscient de la responsabilité internationale de notre pays. Il veut sauvegarder ses intérêts et assumer la responsabilité qui incombe à la Suisse sur la scène internationale par une présence et une coopération renforcées. De cette manière, il pourra mettre en œuvre au mieux les objectifs fixés par la Constitution et les points forts de sa politique extérieure et contribuer ainsi à la paix, au respect des droits de l'homme, à la prospérité, à la diminution

de la pauvreté et à la préservation de l'environnement.

240 Table des matières Préambule 238 1 Introduction 243 1.1 Points essentiels et objectifs du «Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90» 243 1.2 Résumé des activités de politique extérieure dans les années 90 244 1.2.1 Elargissement de la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique extérieure 245 1.2.2 Augmentation du besoin d'action de la Suisse en matière de politique extérieure 246 1.2.3 Activités destinées à maintenir la performance économique 248 1.2.4 Reconnaissance de la vulnérabilité croissante de la Suisse 249 1.3 But du présent rapport 250 2 Défis internationaux 252 2.1 Le contexte global 252 2.1.1 Changements structurels 252 2.1.2 Problèmes mondiaux 253 2.1.2.1 Lutte contre la pauvreté 254 2.1.2.2 De la sécurité des Etats souverains à la sécurité humaine globale 255 2.1.2.3 Préservation durable des ressources naturelles 256 2.1.2.4 Migration 257 2.1.3 Acteurs de la politique internationale 258 2.1.3.1 Changements dans la répartition de l'influence entre Etats et régions 258 2.1.3.2 Organisations internationales et coopération internationale informelle 259 2.1.3.3 Acteurs non étatiques 260 2.2 Le contexte européen 261 2.2.1 L'Union européenne 261 2.2.2 Architecture européenne de sécurité 262 2.2.3 Zones sensibles en Europe et dans son voisinage 264 2.3 Défis internationaux du futur 265 2.3.1 La paix 266 2.3.2 La prospérité et la pauvreté 267 2.3.3 Vivre à l'ère numérique 267 2.3.4 Conclusions 268

241 3 Lignes directrices, objectifs et points forts de la politique extérieure suisse au cours de la prochaine décennie 269 3.1 Lignes directrices 269 3.1.1 Visions et réalités 269 3.1.2 Conditions-cadre, principes et processus de décision 270 3.1.2.1 Le cadre juridique 270 3.1.2.2 L'ancrage interne 272 3.1.2.3 Politique d'intérêts et neutralité 273 3.1.2.4 Tâches de coordination 275 3.2 Objectifs et points forts 276 3.2.1 Coexistence pacifique des peuples 276 3.2.1.1 Prévention des conflits armés et reconstruction 277 3.2.1.2 Ouverture au dialogue et respect de la diversité culturelle 279 3.2.2 Promotion du respect des droits de l'homme et promotion de la démocratie 280 3.2.2.1 La politique humanitaire de la Suisse – une tradition qui a de l'avenir 280 3.2.2.2 Engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit à travers le monde 281 3.2.3 Sauvegarde des intérêts économiques 283 3.2.3.1 Assise extérieure de la place économique suisse 283 3.2.3.2 Promotion d'un système économique et financier international stable 284 3.2.3.3 Promotion de la place financière suisse 285 3.2.4 Soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté dans le monde 287 3.2.5 Préservation des ressources naturelles 289 3.3 Moyens institutionnels pour la mise en œuvre des points forts 290 3.3.1 Politique multilatérale 290 3.3.1.1 Importance croissante de la coopération multilatérale 290 3.3.1.2 Adhésion à l'ONU 291 3.3.1.3 Maintien du rôle de la Suisse en tant que lieu de rencontres 293 3.3.2 Politique supranationale: adhésion à l'UE 293 3.3.2.1 Développements dans l'UE et conséquences pour la Suisse 294 3.3.2.2 Les prochains pas de la Suisse 295 3.3.2.3 Importance de l'UE pour la sécurité intérieure de la Suisse 296 3.4 Points forts géographiques de la politique bilatérale 297 3.4.1 Relations bilatérales en Europe et à travers le monde 297 3.4.1.1 Universalité des relations extérieures de la Suisse 297 3.4.1.2 Mise en place de «Présence suisse» 299 3.4.1.3 Réseau de représentations de la Suisse 299 3.4.2 Europe du Sud-Est et de l'Est 300 3.4.3 Bassin méditerranéen 301 4 Conclusion 302

242 Annexe Rétrospective de la politique extérieure suisse des années 90 303 1 Position et image de la Suisse dans le monde 303 2 Activités de la politique extérieure suisse dans les années 90 305 2.1 Maintien et promotion de la sécurité et de la paix 305 2.1.1 Politique de sécurité 305 2.1.2 Politique de maîtrise des armements et politique du désarmement 308

2.1.3 Promotion de la paix 309 2.1.4 Bons offices 311 2.1.5 Coopération avec l'Europe de l'Est 312 2.1.6 Aide humanitaire 313 2.1.7 Politique de migration 314 2.2 Engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit 316 2.2.1 Bonne gestion des affaires publiques, Etat de droit et démocratie 316 2.2.2 Politique des droits de l'homme 316 2.2.3 Droit international humanitaire 318 2.3 Accroissement de la prospérité commune 319 2.3.1 Place économique et financière suisse 319 2.3.2 Politique d'intégration européenne 321 2.3.3 Système économique mondial 322 2.3.4 Système financier international 324 2.4 Promotion de la cohésion sociale 324 2.5 Préservation du milieu naturel 327 3 Instruments particuliers de la politique extérieure suisse 328 3.1 Neutralité 328 3.2 Genève internationale 330 4 Tâches de sauvegarde des intérêts et services 331 Liste des abréviations 333

243 Rapport 1 Introduction 1.1 Points essentiels et objectifs du «Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90» La période s'étendant entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et 1989 a été caractérisée par l'opposition entre l'Est et l'Ouest, qui a elle-même fortement influencé les relations entre le Nord et le Sud. Au niveau international, les conditions-cadre de la fin des années 80 et du début des années 90 ont été marquées par les événements suivants: – L'Union soviétique et la Yougoslavie ont éclaté – en peu de temps, près de

E. 20

Il s'agit surtout d'un renforcement de la coopération dans les domaines de la statistique, des médias, de la jeunesse, de la formation et de l'environnement, d'une libéralisation générale des services, d'un accès amélioré pour les produits agricoles transformés ainsi que de la réglementation de l'imposition des retraites des anciens fonctionnaires de l'UE domiciliés en Suisse.

297 une plaque tournante pour la migration illégale, la criminalité organisée et le terrorisme international. Pour ces raisons, le point fort de la politique extérieure en matière de sécurité intérieure consiste à favoriser le développement et le renforcement de la coopération avec les Etats voisins, avec l'Union européenne et avec les Etats situés dans un espace européen plus large et dans ses environs. Le rapprochement de la Suisse de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en cours d'édification au niveau européen constitue l'objectif principal de politique extérieure en matière de sécurité intérieure. Il s'agit surtout d'une participation complète de la Suisse aux instruments juridiques de Schengen, comprenant en particulier l'accès au Système d'information de Schengen ainsi que la participation à la convention de Dublin sur le premier asile, assortie de la participation au nouveau système d'enregistrement des empreintes digitales «Eurodac». Les négociations sur ces thèmes et sur d'autres ne pourront toutefois être engagées avec des chances de succès qu'en présence d'intérêts réciproques équilibrés. 3.4 Points forts géographiques de la politique bilatérale Points forts: Tout en respectant le principe d'universalité, le Conseil fédéral entend définir davantage de points forts géographiques dans le cadre de sa politique extérieure bilatérale. Ceux-ci comprendront en particulier l'Europe du Sud-Est et le bassin méditerranéen, sans que d'autres points forts dans les différents domaines de la politique soient exclus pour autant. 3.4.1 Relations bilatérales en Europe et à travers le monde 3.4.1.1 Universalité des relations extérieures de la Suisse Pour la Suisse, il est important d'entretenir des relations avec pratiquement tous les Etats de la planète. L'universalité de la politique extérieure suisse est un principe traditionnel qui n'est pas remis en question. Dans l'esprit d'une politique d'intérêts plus déterminée, et au regard des moyens disponibles, le

Conseil fédéral ne pourra toutefois pas éviter à l'avenir de définir des points forts en matière géographique également. La Suisse ne peut pas accorder la même attention à toutes les zones sensibles de la planète. Si elle se concentre sur les Etats et régions qui constituent des points forts, cela ne signifie pas pour autant, qu'elle entend négliger les relations avec tous les autres Etats ou en faire peu de cas. Relations avec les Etats européens Le dialogue et le fondement contractuel des relations avec les 15 Etats membres de l'UE, nos principaux partenaires, revêtent une importance déterminante. Malgré des divergences d'opinion occasionnelles, les relations – en particulier avec les Etats voisins que sont l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche – sont excellentes. Avec les Etats voisins, le Conseil fédéral poursuivra en particulier le développement de la coopération policière bilatérale. Comme deux tiers de cette coopération poli-

cière se déroulent avec les Etats voisins, l'existence d'un réseau d'accords bilatéraux revêt une importance cruciale. Les accords conclus au cours des dernières années se situent cependant à différents niveaux. Le Conseil fédéral entend donc les harmoniser le mieux possible. En outre, le partenariat de sécurité des Etats alpins devrait également être renforcé. Ce processus a été engagé en 1999, lors d'une rencontre informelle des ministres de l'Intérieur d'Allemagne, de France, d'Autriche, d'Italie, du Liechtenstein et de Suisse au Bürgenstock, et il a été concrétisé en 2000 à Cons-tance. Une attention particulière sera accordée au dialogue bilatéral régulier avec les insti-tutions européennes à Bruxelles. Enfin, la coopération avec les 13 Etats actuelle-ment candidats à l'adhésion à l'UE sera renforcée. Cette intensification des rela-tions avec des Etats qui feront probablement partie de l'UE à l'avenir englobe éga-lement la Turquie, avec laquelle notre pays a entamé un dialogue actif à la suite d'une phase de stagnation dans les relations. Relations avec les Etats extra-européens En dehors de l'Europe, le Conseil fédéral entend définir les points forts géographi-ques suivants dans le cadre de sa politique bilatérale: – Relations avec les grandes puissances Il accorde une grande importance au dialogue et à la coopération avec les USA. La position économique, politique et militaire que cette superpuis-sance occupe dans le monde est unique (voir ch. 2.1.3.1). L'intensité des relations économiques, politiques, scientifiques et culturelles entre les deux Etats fait de l'entretien de bonnes relations avec les USA une priorité du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral entend également continuer à entretenir à un niveau élevé les relations avec les autres Etats membres du G 8 et avec la Chine. – Relations dans le cadre des points forts thématiques A côté de l'Europe du Sud-Est et du bassin méditerranéen, les efforts en matière de politique de paix seront concentrés en particulier sur les Etats avec lesquels il existe un programme de concentration de la coopération au développement ainsi que sur ceux dans lesquels la Suisse accomplit déjà des activités de médiation. Notre pays concentrera ses efforts bilatéraux en matière de politique écono-mique extérieure avant tout sur les Etats avec lesquels nous disposons de relations économiques dynamiques ainsi que sur ceux qui présentent un po-tentiel pour un développement accru des intérêts économiques. Dans le cadre de la politique internationale de recherche et de formation, il s'agit de prendre, dans certains pays de concentration et compte tenu de l'évolution rapide des conditions-cadre internationales, des mesures adap-tées aux besoins en vue de mettre en place et de développer la coopération scientifique bilatérale. Les points forts géographiques de la coopération au développement et avec l'Europe de l'Est ainsi que de l'aide humanitaire sont déterminés par les ba-ses légales. Il s'agit d'abord des caractéristiques des Etats partenaires, par exemple leur appartenance au groupe des pays en développement les moins

299 avancés, leurs efforts en matière de développement et leur gestion des affaires publiques ainsi qu'une certaine stabilité politique. Ensuite il s'agit également de nécessités d'ordre pratique, telles que l'ouverture au dialogue, la définition de points forts thématiques, l'efficacité ou encore les ressources disponibles.

3.4.1.2 Mise en place de «Présence suisse»

La promotion de la présence de la Suisse à l'étranger devient de plus en plus un domaine en soi de la politique extérieure. Le Conseil fédéral a donc décidé de réorganiser les efforts accomplis jusqu'à présent («Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger», COCO) et de les doter de moyens financiers substantiellement accrus. Il s'est avéré que l'instrument de la COCO, qui a longtemps fait ses preuves, ne pouvait plus répondre aux exigences actuelles. La concurrence accrue au niveau mondial en matière de communication étatique a renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction. La création récente de l'organisation «Présence Suisse» doit améliorer la communication de la Suisse à l'étranger. Présence Suisse a pour objectif de communiquer à l'étranger une image actuelle, positive et attrayante de notre pays. Cette organisation servira également, en coopération avec d'autres organismes, à développer un système d'alerte rapide en cas de problèmes dans le domaine de l'image, afin que les chances et les risques pour l'image de la Suisse à l'étranger soient rapidement détectés. Présence Suisse doit en particulier communiquer à l'étranger les valeurs suivantes qui caractérisent la Suisse: diversité, tradition humanitaire, proximité du citoyen, recherche de la qualité et innovation. A cet effet, l'organisation développera une plateforme moderne d'information appelée SwissInfo, ainsi que des programmes d'action destinés à certains pays. Les USA ont été désignés comme premier pays de concentration, à cause du besoin de rattrapage découlant des controverses animées autour du rôle de la Suisse au cours de la Deuxième Guerre mondiale. D'autres Etats suivront.

3.4.1.3 Réseau de représentations de la Suisse

L'existence de réseaux de représentations étendus est indispensable à l'entretien de relations bilatérales. Le Conseil fédéral a donc entrepris des efforts considérables au cours de la décennie écoulée pour renforcer la présence suisse sur place. Au cours des dix dernières années, il a progressivement ouvert des ambassades et des consulats généraux là où les intérêts suisses justifient ces mesures coûteuses²¹. Les bureaux de coordination de la coopération au développement et avec l'Europe de l'Est et de l'aide humanitaire suisses, les antennes de Pro Helvetia et les missions auprès d'organisations internationales font également partie du réseau de représentations.

E. 21

Koweït, Riga, Tirana, Kiev, Tachkent, Shanghai, Skopje, St-Petersbourg, Bratislava, Sarajevo, Bureau de liaison à Pristina. A Ljubljana et Tbilissi, des représentations suisses entreront en fonction en 2001.

³⁰⁰ Vu les ressources financières limitées, les moyens libérés pour de nouvelles représentations doivent en règle générale être compensés par des rationalisations. Au cours des dix dernières années, 18 représentations comprenant des fonctionnaires transférables ont donc été fermées et remplacées par des consulats honoraires occupés par des consuls honoraires exerçant cette activité à titre accessoire. Dans les prochaines années, le Conseil fédéral accordera une attention particulière aux besoins en matière de représentations dans l'Est de l'Europe ainsi que dans le bassin méditerranéen. Il est en effet persuadé que notre pays sera confronté à des défis particuliers en raison des problèmes existant dans ces deux régions.

3.4.2 Europe du Sud-Est et de l'Est Europe du Sud-Est

Avec son entrée dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, la Suisse a obtenu la possibilité de faire

bénéficier la communauté internationale des expériences bilatérales qu'elle a rassemblées durant de nombreuses années. Au cours des prochaines années, la majeure partie des moyens techniques et financiers prévus dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est sera engagée dans les Balkans. Les points forts thématiques concerneront en premier lieu la protection des minorités et des droits de l'homme, la décentralisation, la réforme de la police et de la justice, l'aide à la mise en place de médias indépendants, la reconstruction des infrastructures, le soutien à l'économie privée, l'établissement d'un système de crédit fiable et enfin la promotion d'un système de santé moderne. En outre, la Suisse poursuivra sa participation à des projets transfrontaliers du Pacte de stabilité. Le programme spécial en faveur du Kosovo sera poursuivi. Il comprend avant tout des mesures d'aide au retour et en faveur de la mise en place de conditions-cadre politiques, économiques et sociales de nature à réduire la migration. A cet effet, le Conseil fédéral soutiendra également – pour autant que les conditions politiques le permettent – le Monténégro et la Serbie au moyen de programmes spéciaux, afin de contribuer à stabiliser durablement la région. Il poursuivra la coopération avec la société civile serbe, afin de soutenir la démocratisation de ce pays. Les Etats d'Europe du Sud-Est constituent en outre un point fort de la coopération en matière de sécurité intérieure. Dans cet espace plus large, il s'agit de renforcer la coopération en matière de sécurité par la conclusion d'accords bilatéraux de réadmission, le stationnement – dans la mesure du possible – d'agents de liaison ainsi que par le soutien accordé à la mise en place des systèmes judiciaire et policier. Europe de l'Est Le Conseil fédéral entend continuer à soutenir la Russie dans ses efforts en vue de poursuivre les réformes politiques, judiciaires, économiques et sociales nécessaires. Ce soutien comprend en particulier des mesures dans le domaine des droits de l'homme, de la sécurité nucléaire et de l'environnement. En outre, la Suisse est intéressée à une coopération étroite en matière de mise en œuvre du droit et de poursuite pénale; en effet, la criminalité organisée provenant de ce pays représente une source de dangers potentielle et surtout elle instrumentalise la place financière suisse à des fins criminelles.

301 Des programmes analogues à ceux qui ont déjà été mis en œuvre avec la Russie sont prévus pour l'Ukraine. Ceci découle de la conviction que ce pays jouera à l'avenir un rôle essentiel pour la stabilisation de l'Est de l'Europe. Dans le cadre d'une approche progressive, les Etats membres du groupe de vote suisse au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale – dans un premier temps en particulier le Kirghizistan et le Tadjikistan – continueront à être des pays de concentration de notre coopération. Ces pays partenaires permettent à la Suisse de prétendre à un siège dans les conseils d'administration de ces deux institutions financières globales et d'influencer ainsi les décisions en matière financière et de politique du développement. La coopération avec ces pays se concentre actuellement sur les domaines de la santé, de l'Etat de droit et des droits de l'homme, du soutien aux PME ainsi que de l'agriculture et de la sylviculture.

3.4.3 Bassin méditerranéen

Les développements dans le sud et l'est du bassin méditerranéen demandent une attention sans faille de la part de la politique extérieure et de sécurité suisse. La Suisse a tout intérêt à prendre davantage conscience à l'avenir de l'importance de cette région, qui fait partie de son voisinage indirect. Elle a un intérêt stratégique à la stabilité politique, au développement économique et à la cohésion sociale de ces Etats. Seules une amélioration des perspectives économiques ainsi que des adaptations sociales au sud de la Méditerranée peuvent stabiliser durablement la région; ceci aura également des répercussions sur sa sécurité et sur l'immigration en provenance de la partie méridionale du bassin méditerranéen. Notre pays dispose de quelques atouts que le Conseil fédéral entend mieux

faire valoir ces prochaines années. La Suisse entretient traditionnellement de bonnes relations avec la plupart des Etats de la région, aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral, et est active économiquement au sud du bassin méditerranéen. Eu égard aux défis considérables que les questions non résolues de cette région posent à notre pays, la Suisse doit toutefois devenir plus active sur place et mieux coordonner sa politique régionale. En outre, le Conseil fédéral veut également s'impliquer dans le domaine de la sécurité intérieure dans cette région, par le renforcement des échanges d'informations et la conclusion d'accords de réadmission. Le Conseil fédéral est en train de mettre en œuvre une stratégie à l'égard du bassin méditerranéen, qui permettra à notre pays de mieux promouvoir les intérêts suisses. La coordination des mesures et des instruments bilatéraux et multilatéraux en fait partie. De cette façon, il devrait également être possible de compenser la non-participation au «processus de Barcelone» de l'UE.

302 4 Conclusion La politique extérieure de chaque pays a besoin d'un cadre conceptuel, elle doit s'orienter d'après des objectifs à long terme; en même temps, elle doit fixer des points forts opérationnels si elle veut permettre une sauvegarde des intérêts efficace. D'un autre côté, les développements internationaux se caractérisent également en permanence par leur imprévisibilité et leur caractère imprédictible. La politique extérieure suisse doit elle aussi s'accommoder de ces paradoxes entre le besoin d'un cadre conceptuel et d'objectifs clairs, d'une part, et l'imprévisibilité des développements de politique extérieure, d'autre part. Les tensions potentielles entre l'idéal conceptuel et la réalité de politique extérieure peuvent se manifester à divers égards. Par exemple, notre politique extérieure vise à aménager les relations extérieures conformément au principe d'universalité, mais en même temps, compte tenu des intérêts et des moyens de la Suisse, elle est forcément obligée de fixer des points forts en matière géographique également. De telles tensions ne sont pas l'apanage de la politique extérieure suisse. Le besoin d'influencer les développements globaux se fait sentir à travers le monde; pourtant, les possibilités de la politique extérieure et de la diplomatie internationale semblent limitées et insuffisantes si on les mesure à cet objectif. En matière de politique extérieure, le domaine du possible est souvent contenu dans d'étroites limites. Ceci n'apparaît nulle part aussi clairement que dans la politique de paix. Quiconque souhaite prévenir l'éclatement de conflits latents ou offrir une médiation dans des situations de conflit a besoin de persévérance, de moyens appropriés et presque toujours d'une coopération étroite avec d'autres Etats. Le risque de voir échouer de longues années d'efforts doit être pris en compte. La Suisse fournit actuellement des contributions substantielles pour la promotion et le maintien de la paix à travers le monde. Si la politique des bons offices a impliqué, pendant des décennies, l'attente qu'un tiers demande à la Suisse de devenir active, elle a fait place depuis quelque temps à une politique d'engagement actif en faveur de la paix. Toutefois, s'attendre à des succès éclatants et rapides serait méconnaître les causes complexes et souvent structurelles des situations de conflit. Le Conseil fédéral entend cependant poursuivre et développer, au cours de la prochaine décennie, son engagement en faveur de la paix et du respect de la dignité humaine. Les valeurs qui servent de fondement à la politique extérieure suisse doivent devenir plus visibles. Le Rapport sur la politique extérieure de 1993 reflétait déjà la constatation selon laquelle l'efficacité et la portée de la politique extérieure dépendent plus que jamais de la capacité d'un Etat de sauvegarder ses intérêts dans un cadre multilatéral ou, pour ce qui est de l'Europe, supranational. Ce principe a conservé toute sa validité. La qualité de membre de l'ONU ainsi que l'adhésion à l'Union européenne – en faveur de laquelle la Suisse œuvrera durant la prochaine décennie – ne constituent par conséquent pas

un but en soi, mais s'inscrivent dans le droit fil d'une stratégie visant à sauvegarder les intérêts du pays et à accroître l'efficacité de notre politique extérieure.

303 Annexe Rétrospective de la politique extérieure suisse des années 90 1 Position et image de la Suisse dans le monde La position d'un Etat dans le monde moderne se détermine de moins en moins d'après la grandeur de ses forces armées ou de son territoire. Les facteurs importants pour déterminer l'influence, la position et l'image d'un Etat dans le monde actuel sont notamment: – la performance économique – le dynamisme de la société permettant de réagir vite et de manière adéquate aux changements intervenant dans le contexte international – la capacité d'intégration du modèle de société permettant de diminuer les tensions internes – la stabilité démocratique – la qualité du système éducatif, en particulier la maîtrise des technologies modernes et l'application adéquate du savoir – le rayonnement culturel (on parle à ce sujet de «soft power»). Pour ce qui est de certains indicateurs économiques tels que la compétitivité²², les dépenses pour la recherche et le développement²³ et le nombre d'utilisateurs d'Internet²⁴, la Suisse se trouve dans le groupe de tête; l'économie suisse occupe une position de pointe pour les investissements directs transfrontières. Certaines ombres planent cependant sur ce tableau positif: la Suisse n'occupe pas les premières places s'agissant de la croissance économique; en outre, la Suisse a perdu au cours de la décennie écoulée une partie de son avantage initial en matière de quote-part étatique et fiscale ainsi que de dette publique. Du point de vue de son importance économique, la Suisse peut probablement être rangée parmi les 20 premiers Etats dans le concert des 190 nations du monde; elle constitue donc une puissance de taille moyenne. Dans certains secteurs économiques, comme les services financiers ou les investissements directs, notre pays peut se mesurer aux plus grands, aussi bien à l'échelle européenne que mondiale. Si l'on mesure l'influence en matière de politique extérieure qu'exerce un Etat d'après sa capacité à influencer les développements qui surviennent dans le monde par le biais de la coopération multilatérale, il faut constater que la Suisse occupe une position inférieure à celle qui correspondrait à son poids économique. Il ne fait pas de doute que l'influence de notre pays en matière de politique extérieure a diminué au cours de la décennie écoulée. La coopération bilatérale traditionnelle n'est plus à même de compenser ce déficit d'influence. Pour cela, il faut une coopération renfor-

E. 22

Selon «The World Competitiveness Yearbook 2000»: 5e place sur 47 Etats.

E. 23

Selon «The World Competitiveness Yearbook 2000»: dépenses par tête: 1re place sur 47 Etats; en pour-cent du PNB: 4e place sur 47 Etats.

E. 24

Selon Computer Industry Almanac: USA: 29 % de la population totale, UE: 9 %, Suisse: 19 %.

304 cée aux niveaux multilatéral et supranational, en particulier dans le cadre de l'ONU et de l'UE. Notre pays a pendant de nombreuses années joui d'une bonne image à l'étranger, bien qu'elle fût largement constituée de clichés: les montagnes, le chocolat et les montres caractérisaient l'image de la Suisse au même titre que la stabilité politique, la prospérité et la paix du travail. De plus en plus, ce sont d'autres particularités helvétiques qui viennent occuper le centre de l'intérêt public. L'importance de la place financière, plus que

proportionnelle à la grandeur de notre pays, le secret bancaire suisse, ou encore le fait qu'une majorité de la population ait manifesté son refus à l'égard de l'ouverture du pays lors des votes sur l'EEE ou sur les casques bleus, sont perçus de façon critique à l'étranger. En même temps, la démocratie directe et le fédéralisme suisses, la sécurité juridique et le fonctionnement efficace des pouvoirs publics ainsi que la capacité d'innovation issue de la diversité culturelle de notre pays continuent à susciter l'admiration. Les controverses parfois animées au sujet du rôle de la Suisse au cours de la Deuxième Guerre mondiale ont nui à l'image de notre pays. Avec l'accord global intervenu entre les grandes banques suisses, les avocats et les organisations juives ainsi qu'avec la déclaration commune du gouvernement des USA et du Conseil fédéral de 1999, un équilibre des intérêts a pu être réalisé. Les mesures importantes que notre pays a prises en relation avec cette problématique (mise en place de la Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale et publication de différents rapports, annonce de la Fondation Suisse solidaire, etc.) font aussi l'objet de reconnaissance à l'étranger. Le profond débat en relation avec le passé de la Suisse a contribué à apaiser la situation aux niveaux national et international. La Suisse a cependant dû faire des efforts considérables pour remédier aux turbulences apparues dans ses relations avec les Etats-Unis. Toute cette problématique a montré une fois de plus qu'à l'heure actuelle, la politique extérieure n'est plus seulement l'affaire des gouvernements. Il faut tenir compte des acteurs les plus divers disposant d'une grande influence sur la politique et les médias internationaux. Cette controverse a montré clairement que même des relations amicales de longue date ne sauraient empêcher un Etat de faire valoir avec une grande fermeté des intérêts relevant de la politique intérieure. De ces événements, le Conseil fédéral a tiré la conclusion que la vulnérabilité de la Suisse sur le plan international est considérable et qu'elle s'est accrue au cours des dernières années. L'image d'un pays ne se forge pas du jour au lendemain. Elle reflète plutôt des valeurs, son histoire, les expériences que les étrangers y font, les compte rendus des médias, etc. Il serait faux de penser que l'image d'un pays peut être améliorée durablement grâce à de simples campagnes de publicité. On ne peut combattre une impression d'égoïsme qu'en pratiquant une politique solidaire, basée sur des principes éthiques; de même, on ne peut combattre une impression d'isolement qu'en faisant preuve d'ouverture et en assumant des responsabilités. Ce qui importe est donc de voir quelle politique un Etat poursuit concrètement. De nos jours, cette politique doit cependant également être communiquée et présentée à l'extérieur. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé la création d'une nouvelle organisation, appelée «Présence Suisse», afin de déployer davantage d'activités dans ce domaine.

305 2 Activités de la politique extérieure suisse dans les années 90 La description qui suit des politiques et actions individuelles de la politique extérieure suisse dans les années 90 s'oriente d'après les cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse tels qu'ils ont été définis dans le Rapport sur la politique extérieure de 1993 (voir ch. 1.1). 2.1 Maintien et promotion de la sécurité et de la paix Objectif: «La politique extérieure contribue à renforcer la sécurité comprise dans son sens large, par une politique active et préventive en faveur de la paix, par la consolidation de l'ordre juridique international et par la participation à la réalisation d'une sécurité collective.» (Rapport sur la politique extérieure 93) 2.1.1 Politique de sécurité La Suisse n'est membre ni de l'ONU, ni de l'UE. C'est l'une des raisons pour lesquelles notre pays fait usage de sa participation à l'OSCE et au Partenariat pour la paix (PPP) ainsi que de sa qualité de membre du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et du Conseil de l'Europe pour déployer ses nombreux efforts dans

les domaines de la prévention des conflits et de la reconstruction après un conflit. La participation au Partenariat pour la paix (1996) et au Conseil de partenariat euro-atlantique (1997) lancés par l'OTAN ont été des éléments marquants du développement de la politique suisse de sécurité. La Suisse profite de sa participation à l'échange régulier d'opinions en matière de politique de sécurité qui se déroule dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense. Au sein du Partenariat pour la paix comme du CPEA, notre pays détermine lui-même le mode et l'étendue de sa participation. Exemples: En 1999, la Suisse a participé à quelque 250 activités du PPP et a elle-même présenté 25 offres, en particulier dans les domaines du renforcement du droit international humanitaire, de la coopération civilo-militaire, de l'aide en cas de catastrophe et des technologies modernes de l'information. Notre pays a en outre pris part aux programmes PPP d'assistance à la stabilisation des forces armées d'Albanie et de Macédoine. La Suisse met à la disposition de la communauté internationale trois centres à Genève: le Centre genevois pour la politique de sécurité, actif en matière de formation en politique de sécurité, le Centre de déminage humanitaire ainsi que le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées.

306 L'usage ciblé d'instruments du PPP donne la capacité à l'armée suisse de participer à des actions internationales de maintien de la paix ou au soutien d'opérations humanitaires dans le cadre d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Exemples: A l'occasion de la crise du Kosovo, la Suisse a, pendant trois mois, mis à la disposition du Haut commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) des hélicoptères militaires. En outre, le Conseil fédéral a décidé en octobre 1999 la participation de la Suisse à une opération du PPP menée par l'OTAN sur mandat de l'ONU («Kosovo Force», KFOR) et a mis à la disposition de la KFOR une unité logistique suisse. Notre pays participe toujours activement à l'OSCE, qui est une des plus importantes organisations pour le règlement pacifique des conflits et qui joue un rôle central en matière d'alerte précoce, de prévention des conflits et de normalisation de la situation après un conflit. Au cours des dernières années, l'OSCE a considérablement étendu ses capacités opérationnelles. En 1996, la Suisse a repris la présidence de l'OSCE. A cette époque, l'OSCE était confrontée à de grands défis, avant tout en Bosnie-Herzégovine et en Tchétchénie. L'accord de Dayton confiait à l'OSCE un mandat important, comprenant en particulier l'organisation d'élections. La décision de la présidence suisse de concrétiser ce mandat en septembre 1996 n'a pas été facile, mais, avec le recul, s'est avérée opportune. Exemples: De 1996 à 2000, la Suisse a mis à la disposition de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine une unité logistique d'environ 50 personnes (bérets jaunes). 40 Suissesses et Suisses ont été engagés de décembre 1998 à mars 1999 dans la «Kosovo Verification Mission» (KVM). En 2000, la Suisse a détaché quelque 40 experts civils dans des missions de l'OSCE, de même que des observateurs électoraux dans plusieurs pays d'Europe du Sud-Est et d'Asie centrale. En outre, des missions de l'OSCE en Tchétchénie, en Croatie et en Ukraine sont dirigées ou ont été dirigées par des Suisses: depuis 1997, la direction du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE à Varsovie est assurée par un Suisse. Fin 1999, une Suissesse a été nommée Représentante personnelle de la présidente en exercice de l'OSCE pour des missions dans le Caucase. Dans le domaine de la sécurité intérieure, ce sont avant tout les activités croissantes de l'Union européenne qui sont d'une importance décisive pour notre pays. L'UE a construit en plusieurs étapes (libre circulation des personnes, accord de Schengen, convention de Dublin sur le premier asile, Europol, traité d'Amsterdam) un espace de liberté, de sécurité et de justice, qui doit protéger les habitants de l'Union des

effets de la criminalité organisée et des migrations indésirables. Ainsi, la Suisse, depuis le milieu des années 90, est entourée d'un espace de sécurité européen commun auquel elle ne participe pas. Ceci a des effets perceptibles qui peuvent se traduire par des demandes d'asile supplémentaires émanant de personnes dont les demandes ont été rejetées au sein de l'UE, par des préjudices causés au secteur du tourisme par la politique de l'UE en matière de visas, voire par des obstacles en matière de coopération policière pratique.

307 La Suisse ayant un intérêt primordial à ce que sa sécurité intérieure concorde avec les efforts de l'UE, ce afin de ne pas devenir un îlot d'insécurité, elle a, depuis le début des années 90, fait connaître son intérêt pour une coopération renforcée avec les Etats voisins et l'UE. L'UE n'a jusqu'ici pas pu se décider en faveur d'une coopération avec notre pays dans les domaines en question. En conséquence, le Conseil fédéral s'est vu obligé de contribuer à un renforcement de la sécurité de notre pays au moyen d'une coopération étroite avec les Etats voisins de la Suisse. La conclusion d'accords d'entraide judiciaire, de coopération policière et judiciaire, ainsi que de réadmission d'étrangers avec les Etats voisins que sont l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et le Liechtenstein en a constitué la première étape. Ces accords permettent non seulement la poursuite et le renforcement d'une coopération de voisinage traditionnelle. Ils permettent – en compensant du moins partiellement la non-participation de la Suisse au système de sécurité européen – un approfondissement de la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure, qui relève d'un intérêt mutuel. Exemple: Les accords bilatéraux avec les Etats voisins couvrent – chacun avec une intensité différente – les domaines suivants: coopération directe entre les autorités compétentes, aide en cas d'événement majeur relevant de la politique de sécurité, de catastrophe et d'accidents graves, transmission d'informations par procédure automatisée, notification directe d'actes judiciaires et d'autorités, ainsi que livraison surveillée, poursuite et observation. En outre, la réalisation du «projet d'efficacité» (art. 340bis CP) qui, à certaines conditions, étend la juridiction pénale fédérale à des délits relevant de la criminalité organisée et de la criminalité économique, a permis la centralisation des ressources, garantissant ainsi une lutte plus efficace contre des cas transfrontaliers complexes de criminalité organisée. De plus, la mise en œuvre des accords bilatéraux sur la coopération policière et judiciaire avec les Etats voisins rend entre autres possibles une coopération étendue et un échange plus rapide d'informations. Par contre, la réglementation contractuelle des relations avec l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure n'a pas abouti. Le fait que la Suisse reste à l'écart de l'espace de sécurité européen en voie de consolidation représente un inconvénient pour le travail quotidien de la police. Ainsi, ni une analyse globale de la criminalité, ni une participation de notre pays à l'échange d'informations de l'UE ne sont possibles. La Suisse fait toutefois partie des pays tiers avec lesquels Europol souhaite conclure en priorité un accord de coopération. Dans le domaine de l'asile, ce n'est aussi que moyennant la coopération avec l'UE que notre pays parviendra à stabiliser à long terme l'immigration.

308 2.1.2 Politique de maîtrise des armements et politique du désarmement La Suisse a adhéré à tous les accords multilatéraux qui lui sont aujourd'hui ouverts dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement. En outre, notre pays participe à toutes les conventions multilatérales informelles qui visent la non-prolifération des armes de destruction massive. La fin de la confrontation Est-Ouest a permis aux enceintes traditionnelles de négociations de déboucher sur des résultats importants: dans le domaine des armes nucléaires, les négociations ont conduit à un traité d'interdiction complète des

essais nucléaires. Dans le domaine des armes chimiques, un pas particulièrement important a été franchi. Avec la convention sur l'interdiction des armes chimiques, une catégorie entière d'armes de destruction massive est interdite de manière générale et vérifiable. Exemple: Grâce à sa compétence de réputation mondiale dans le secteur de la chimie et à sa renommée d'indépendance et de fiabilité, la Suisse peut jouer un rôle important en matière de lutte contre la prolifération des armes chimiques. En témoignent, par exemple, les activités mondiales du laboratoire AC de Spiez. En outre, notre pays a participé de façon déterminante à l'aménagement de l'inspecteur de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). Plus de 100 inspecteurs internationaux ont reçu une formation en Suisse, à laquelle l'industrie suisse de la chimie a apporté un soutien actif. C'est principalement en raison des progrès en matière de biotechnologie que les armes biologiques sont aujourd'hui considérées comme un danger particulièrement imprévisible. On négocie actuellement à Genève un protocole additionnel sur le renforcement et la vérifiabilité de la convention sur les armes biologiques. A côté des enceintes traditionnelles, une nouvelle forme de politique de maîtrise des armements et de politique de désarmement a vu le jour au cours des dernières années, qui tend à l'amélioration de la «sécurité humaine». Elle se déroule au sein d'un réseau informel et multilatéral de contacts, extérieur aux organisations internationales établies. Exemple: Une coalition mondiale d'Etats partageant le même point de vue – la Suisse appartient à son noyau dur – a pu, avec le CICR et des organisations non gouvernementales, élaborer et adopter en peu de temps la convention sur l'interdiction totale des mines antipersonnel. Depuis l'adoption de la convention sur l'interdiction des mines, la Suisse s'est en outre engagée dans un nouveau réseau d'une douzaine d'Etats («Human Security Network») qui traite, entre autres, de la complexe problématique des armes légères. Dans le domaine des armes conventionnelles, notre pays s'engage dans le cadre de l'OSCE et de l'ONU pour une transparence accrue des exportations et des importations de matériel de guerre. Nos exportations de matériel de guerre ont également fait pendant un certain temps l'objet d'un débat de politique intérieure. Entre la sauvegarde des emplois en Suisse et la défense de l'industrie nationale de

309 l'armement, d'une part, et la promotion des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité, d'autre part, ce type d'exportations peut faire naître des conflits d'intérêts. La problématique a été sensiblement désamorcée grâce à la nouvelle loi sur le matériel de guerre de 1996; un régime sévère de contrôle garantit qu'aucune arme suisse ne pourra être exportée dans des régions menacées de conflits. 2.1.3 Promotion de la paix Le Rapport sur la politique extérieure 93 avait constaté des lacunes s'agissant des instruments suisses de la politique de paix et s'était fixé pour but l'amélioration et l'extension des possibilités opérationnelles dans les domaines multilatéral et bilatéral. Au cours de la dernière décennie, on a pu enregistrer les développements suivants: – Le «crédit relatif aux mesures de promotion de la paix» est passé de 14 millions de francs en 1993 à 38 millions de francs en l'an 2000. En 1993, 85 % des moyens à disposition ont été utilisés pour des contributions financières, surtout au profit de l'ONU, et 15 % pour des engagements de personnel et des projets. En 1999, le rapport s'est inversé: 85 % des moyens ont été engagés pour des engagements de personnel et des projets. En 1999, 235 experts civils ont pris part à des missions internationales de maintien de la paix. Calculé sur une année, cela correspond à 70 spécialistes qui, dans 19 pays, ont été actifs de manière permanente. Pour quelque 20 millions de francs, des projets, certains plus importants, d'autres plus réduits, allant de pourparlers de paix jusqu'au déminage, ou de l'élaboration de lois jusqu'aux enquêtes sur

des crimes de guerre, ont été financés dans 29 pays. Les expériences recueillies grâce à ces engagements permettent à notre pays de continuer à affiner et à développer les instruments destinés à la promotion de la paix. Exemple: Dans le cadre du «Processus d'Interlaken» (1997–1999), notre pays, en collaboration avec le secrétariat de l'ONU, s'est occupé de la question de savoir comment minimiser les effets secondaires indésirables de certaines sanctions de l'ONU sur les populations civiles et l'économie. Une résolution modèle ainsi qu'une loi modèle ont été élaborées, qui doivent permettre à l'ONU de décréter à l'avenir des sanctions différenciées («smart sanctions»). – Un groupe de 13 Etats formant le «Human Security Network» (Processus de Lysöen) s'est fixé pour but de promouvoir certains aspects de la «sécurité humaine». Ce groupe traite en particulier de questions relatives à une meilleure mise en œuvre du droit international humanitaire, à un meilleur contrôle du commerce des armes légères, à l'interdiction de l'engagement d'enfants soldats, au rôle de divers acteurs non étatiques dans des situations de conflit ainsi qu'à la mise en œuvre de l'interdiction des mines anti-personnel; il encourage le traitement de ces thèmes dans le cadre de l'ONU ou prend lui-même des initiatives.

310 Exemple: En mai 2000, la Suisse a organisé à Lucerne la deuxième rencontre ministérielle du groupe «Human Security Network» qui a donné d'importantes impulsions pour la conférence de l'ONU sur les armes légères, qui se tiendra en 2001, ainsi que pour la poursuite de la coopération avec les acteurs non gouvernementaux. – Des initiatives bilatérales ayant pour objectif de contribuer à régler des conflits restent indispensables malgré la multilatéralisation des efforts de paix. Les expériences de ces dix dernières années ont montré que, dans ce domaine également, des Etats de petite et moyenne taille peuvent jouer un rôle fructueux. Vu la complexité des conflits internes actuels, de telles initiatives peuvent mettre à profit des marges de manœuvre inutilisées ainsi que renforcer la volonté de négociation et l'ouverture au dialogue de certains groupes ciblés. La Suisse peut renouer ici avec sa tradition des bons offices. Le caractère intra-étatique de la plupart des conflits actuels exige cependant de nouvelles méthodes. Un suivi systématique du conflit à long terme ainsi que la création d'un réseau de contacts avec les différents acteurs sont notamment indispensables. Par différentes formes de «facilitation» et de médiation, on cherche à inciter les parties à parvenir à un règlement pacifique. Exemple: La Suisse attribue une grande importance à la composante culturelle de la promotion de la paix, qui comprend la «revitalisation» des scènes culturelles locales concernées ou menacées par les conflits. Ainsi, en 1999, Pro Helvetia a accepté le mandat d'ouvrir des antennes culturelles en Macédoine, en Albanie, en Roumanie, en Ukraine et en Bulgarie. Au cours des dernières années, la mise à disposition de capacités dans ce domaine a commencé, en vertu du concept de promotion de la paix que le Conseil fédéral a adopté en 1999. La Suisse a pu faire ses premières expériences avec la nouvelle approche de prévention des conflits, notamment au Burundi, en Colombie et en Afghanistan. Alors que l'aide humanitaire de la Suisse est depuis longtemps orientée sur la prévention et la maîtrise des conflits violents, les questions de paix au sens étroit dans la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est ne sont devenues un thème important que dans les années 90. Avec leurs objectifs tels que la lutte contre la pauvreté, la promotion d'une bonne gestion des affaires publiques et la reconstruction après les conflits, la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est ainsi que l'aide humanitaire constituent des instruments importants d'une politique de paix à long terme orientée sur la prévention des conflits.

311 Exemples: Activités de la coopération au développement au Mozambique – soutien au déroulement d’élections – conseils/soutien dans le cadre de conflits/de questions juridiques ayant trait à la répartition de terres – conseil et soutien dans le cadre de mesures de démobilisation – reconstruction d’infrastructures physiques – droits de l’homme, reconstruction du système judiciaire/de sécurité. Ces activités ainsi que des activités similaires dans six autres pays (Angola, Bosnie, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sri Lanka) correspondent à un engagement financier d’environ 240 millions de francs répartis sur plus de 10 ans.

2.1.4 Bons offices Les bons offices de notre pays forment depuis longtemps une partie intégrante de la politique extérieure suisse. L’avis selon lequel notre pays est en quelque sorte auto-matiquement en position d’offrir un engagement apprécié en tant qu’intermédiaire ou promoteur de la paix prédomine encore largement en Suisse. Pourtant, la réalité est autre: les conflits d’aujourd’hui sont en principe de nature intra-étatique. Souvent, le gouvernement impliqué dans un tel conflit refuse la médiation d’un tiers, qu’il perçoit comme une ingérence dans ses affaires intérieures. C’est pourquoi les bons offices sont fréquemment confiés à une organisation internationale telle que l’ONU ou l’OSCE qui, sur la base d’un mandat, charge une personne ou un Etat membre de jouer le rôle de médiateur dans un conflit donné. De cette manière, les Etats participant à un conflit intra-étatique peuvent être plus facilement amenés à coopérer. On observe également souvent que les grandes puissances telles que les USA ou l’UE assument des services de médiation parce qu’elles seules disposent des moyens nécessaires, également de nature militaire, susceptibles d’amener les parties au conflit à un compromis. Par ailleurs, notre statut de neutralité a, en raison de la disparition de la confrontation Est-Ouest, également perdu une partie de sa signification d’antan en matière de bons offices. Exemple: Le conflit du Kosovo a confirmé que les bons offices ne sont depuis longtemps plus l’apanage des Etats neutres. Les actions entreprises par la Suisse lors de la crise du Kosovo montrent que les bons offices classiques, dans le cadre de la recherche de solutions à des conflits politiques graves ou dans le cadre de la promotion de la paix, ne jouent plus que rarement un rôle et ne constituent plus qu’une partie limitée de l’engagement de la Suisse en matière de politique extérieure et de politique de sécurité. Ils font de plus en plus place à une politique de paix active.

312 2.1.5 Coopération avec l’Europe de l’Est La coopération approfondie avec l’Europe de l’Est ne figure que depuis peu parmi les points forts de la politique extérieure suisse. Au cours de la dernière décennie, notre pays a soutenu avant tout la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et les Etats baltes. Le processus de réforme dans ces Etats s’est entre-temps affermi; ils sont tous sans exception devenus candidats à l’adhésion à l’UE et bénéficient dès lors d’un important soutien financier de l’UE. C’est pourquoi les activités de la coopération suisse avec l’Europe de l’Est se concentrent désormais sur les Etats dans lesquels le processus de réforme ne fait que débuter, est hésitant ou, en raison d’une guerre civile, n’a jamais eu la chance de véritablement démarrer.

Europe du Sud-Est Depuis un certain temps, l’Europe du Sud-Est se trouve, en raison des diverses crises et de l’insécurité permanente dans la région, au centre des activités de politique extérieure de la Suisse. Depuis 1995 déjà, la région de l’ex-Yougoslavie est un point fort de l’aide humanitaire de la Suisse. Notre pays a accueilli un grand nombre de personnes déplacées par la guerre, a activement soutenu leur retour et a fourni une aide à la reconstruction. Assumant la présidence de l’OSCE en 1996, la Suisse s’est trouvée en position de contribuer de manière essentielle à l’effort d’aide. En Bosnie-Herzégovine, notre pays est encore fortement engagé dans un vaste programme. Exemple: Radio Libre Bosnie-Herzégovine (FERN) Le projet

est financé par la Suisse et mené en partenariat avec l'OSCE. L'établissement d'une radio indépendante contribue à la compréhension entre les trois groupes nationaux. Depuis le 15 juillet 1996, Radio FERN émet vingt-quatre heures sur vingt-quatre un programme complet qui est conçu par une équipe de rédaction bosniaque multiethnique. Radio FERN est actuellement en train d'être transférée à un organisme local, qui en poursuivra l'exploitation. Radio FERN s'est récemment vu décerner par l'association des journalistes de Bosnie-Herzégovine le prix du meilleur émetteur radio de l'année 1999. La Suisse a développé un vaste catalogue de mesures afin de pouvoir fournir une aide et un soutien efficaces à l'Europe du Sud-Est lors de la stabilisation de la situation. Notre pays est maintenant représenté par des ambassades dans tous les pays de la région et a ouvert des bureaux de coordination dans tous les pays de concentration de la coopération avec l'Europe de l'Est, lesquels surveillent, avec des partenaires locaux, l'usage fait de l'importante aide financière et en personnel de nature tant bilatérale que multilatérale. La Suisse coopère à toutes les structures et organisations internationales qui sont actives dans cette région et entretient des contacts étroits avec les nombreuses organisations non gouvernementales. Un élément clé consiste dans la coopération avec le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, qui bénéficie de la mise à disposition d'un procureur général suisse. En outre, une compagnie de soldats suisses non armés («Swisscoy») soutient la mission de l'OTAN au Kosovo.

313 Exemple: Encouragement de l'agriculture et des PME en Roumanie Avec la mise sur pied et le développement de l'agriculture privée, ainsi que de petites et moyennes entreprises dans les districts de Covasna et Mures, environ 5000 emplois ont été créés et maintenus. Des entreprises et des familles d'agriculteurs bénéficient de conseils de gestion et reçoivent des crédits d'investissement. Quelque 1200 crédits ont jusqu'ici été accordés, servant à la création d'entreprises d'artisanat et de services ou à l'achat de biens d'investissement, d'animaux, de semences, etc. Environ 20 à 25 % de la somme totale du crédit (1999: 4,2 millions de dollars américains) sont remboursés chaque année, puis à nouveau accordés. Etats successeurs de l'Union soviétique La Russie, de par sa situation peu consolidée sur le plan intérieur, représente un défi pour la sécurité et la paix en Europe. C'est pourquoi la Suisse a également un grand intérêt à ce que ce pays puisse trouver, de manière ordonnée, le chemin d'une démocratie moderne, orientée vers l'économie de marché. Notre pays fournit une contribution là où il dispose de connaissances et de capacités spécifiques, par exemple dans le domaine des réformes économiques, en matière de renforcement de l'Etat de droit et du système judiciaire, ou encore lorsqu'il s'agit de diminuer la fuite des cerveaux dans les domaines de la science et de la recherche. Des réflexions similaires valent pour l'Ukraine et la région du Caucase, où la présence de la Suisse a été renforcée. Un autre point fort de la coopération se situe dans la région de l'Asie centrale, qui, du fait de la répartition inégale des ressources naturelles et du tracé arbitraire des frontières, représente un foyer potentiel de crises. La Suisse a ici également développé ses structures, notamment au Kirghizistan et au Tadjikistan. En tant que membres du groupe de vote suisse dans les institutions de Bretton Woods, ces Etats ne sont pas uniquement importants pour notre pays en tant que partenaires de la coopération au développement.

2.1.6 Aide humanitaire

Depuis le début des années 90, l'aide humanitaire suisse est confrontée à d'importants défis dus à l'éclatement de nouvelles crises et de nouveaux conflits. On s'est efforcé d'engager de manière efficace les moyens disponibles en les concentrant sur des régions géographiques déterminées et sur des conflits individuels, au premier plan desquels se trouvent la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et la Serbie, ainsi

que la région des Grands lacs en Afrique, en particulier le Rwanda. Le Caucase, le Soudan, l'Erythrée et l'Angola ont constitué d'autres points forts de l'aide humanitaire de notre pays.

314 Exemples: Un approvisionnement en eau potable a été mis en place au Soudan en dépit de la guerre civile, le retour de réfugiés au Rwanda a été facilité grâce au soutien de la formation médicale, des routes ont été rénovées au Liberia. L'efficacité des actions humanitaires a pu être augmentée grâce au fait qu'elles ont été plus fortement intégrées dans la politique extérieure suisse et liées à d'autres actions. En outre, on a amélioré la coordination avec d'autres organisations d'aide humanitaire et entrepris une coopération plus étroite avec des organisations non gouvernementales suisses et des organisations humanitaires internationales, par exemple avec le CICR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, le HCR ou le Programme alimentaire mondial de l'ONU.

Exemples: Au nombre des prestations de l'aide humanitaire de la Suisse figurent également les engagements du corps suisse d'aide en cas de catastrophes, qui se compose aujourd'hui d'environ 1500 volontaires. En 1999, 547 membres du corps ont été appelés à intervenir et ont fourni environ 40 500 jours de prestation.

2.1.7 Politique de migration Marché du travail

Dans notre pays, la majorité de la population étrangère résidente, soit 58,3 % (chiffres de 1999), est originaire des Etats membres de l'UE et, dans certains cas, de l'EEE. Les nouvelles autorisations contingentées pour les travailleurs provenant de cette zone s'élèvent à environ 80 % du total. Cependant, la tendance à l'immigration en provenance de pays extérieurs à l'UE reste constante, ce qui est essentiellement à attribuer au regroupement familial et à d'autres raisons telles que des transferts de cadres, des séjours d'étudiants, des raisons humanitaires, etc. C'est pourquoi la politique de migration suisse a été orientée vers un modèle dual d'autorisations à la fin des années 90. Après les nationaux (citoyens suisses et ayants droit étrangers), la main-d'œuvre en provenance des Etats de l'UE et de l'AELE bénéficie aujourd'hui d'une priorité en matière de recrutement. Sur la base des accords bilatéraux avec l'UE, la circulation des personnes entre la Suisse et l'UE sera entièrement libéralisée après une période transitoire de quelques années. S'agissant des autres Etats, il est prévu qu'en principe seules des personnes bien qualifiées obtiendront une autorisation d'accès au marché du travail suisse.

Asile

Les migrants chargent fréquemment des bandes organisées de passeurs de les amener à destination. Les migrants et les réfugiés doivent payer cher les services de telles bandes de passeurs. Plus les dispositions en matière d'autorisation sont sévères dans un pays et plus celui-ci surveille étroitement ses frontières, mieux organisés et plus onéreux sont les passeurs. Le chiffre d'affaires mondial annuel des bandes de

315 passeurs dans le domaine de la migration est estimé à plus de 5 milliards de dollars américains; de telles bandes font souvent partie intégrante de groupes mafieux. Exemple: La situation en Suisse suit la tendance internationale. Le corps suisse des gardes-frontière a intercepté l'an dernier plus de 1000 passeurs; 84 % des personnes qui ont tenté de trouver asile en Suisse en 1999 sont arrivées dans notre pays de manière illégale. Le domaine suisse de l'asile a, au cours des dix dernières années, enregistré par deux fois des chiffres records, la première fois au début du conflit des Balkans, avec plus de 41 000 demandes, la seconde fois à l'occasion du conflit du Kosovo. Avec 6,5 demandes d'asile pour 1000 habitants en 1999, la Suisse s'est trouvée en tête de liste des pays d'accueil traditionnels d'Europe occidentale; seuls le Liechtenstein et le Luxembourg la devançaient encore. La Suisse a occupé en 1999 – qui a certes été une année record avec 46 100 demandes – la

troisième place de tous les pays euro-péens, après l'Allemagne et la Grande-Bretagne qui ont chacune enregistré deux fois plus de requêtes. Entre-temps, le nombre des demandes d'asile en Suisse est revenu au niveau habituel du milieu des années 90. Pour répondre à l'immigration supérieure à la moyenne, pour cause de guerre, en provenance de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, on a appliqué le principe de l'admission collective provisoire; ce principe, conçu pour ceux qui ont besoin d'être protégés, a maintenant aussi été ancré dans la nouvelle loi sur l'asile. De plus, la procédure d'asile a été accélérée, l'attrait pour le dépôt d'une demande d'asile réduit et l'exécution des renvois renforcée. La traite des femmes pratiquée par des organisations criminelles actives sur le plan international est particulièrement préoccupante. Outre le renforcement de la poursuite pénale des auteurs et l'information dans les pays d'origine sur les dangers encourus, seule une meilleure protection des victimes permet d'endiguer efficacement la traite des êtres humains. Exemple: La Suisse a testé des formes de coopération nouvelles et innovatrices. On a introduit pour les personnes admises provisoirement des programmes d'aide au retour tant pour la Bosnie-Herzégovine que pour le Kosovo, lesquels remportent de grands succès. L'aide au retour se combine avec des efforts de l'aide humanitaire et de la coopération avec l'Europe de l'Est qui visent à soutenir la reconstruction et la réintégration de ceux qui rentrent au pays.

316 2.2 Engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit Objectif: «La sécurité et la paix ne sont durables que dans une communauté d'Etats eux-mêmes fondés sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le primat du droit sur l'arbitraire et le contrôle démocratique de l'exercice du pouvoir politique.» (Rapport sur la politique extérieure 93) 2.2.1 Bonne gestion des affaires publiques, Etat de droit et démocratie Au cours des dernières années, la Suisse a développé, aussi bien au sein des organisations œuvrant dans ce sens que dans le cadre de sa coopération bilatérale au développement, diverses activités en matière de soutien aux principes de l'Etat de droit dans les pays partenaires, notamment dans les domaines de l'organisation de l'Etat, du gouvernement et de l'administration, avec un accent sur les efforts de décentralisation. Notre pays s'est en particulier engagé en matière d'organisation et de formation de la justice et de la police et en matière de promotion de l'accès à la justice et à l'administration pour les groupes défavorisés. Exemple: La Suisse a soutenu des efforts de réforme du système judiciaire en Bolivie (accès gratuit pour les nécessiteux, amélioration de la formation des juges, soutien de la défense d'office dans le milieu rural, conseils techniques pour une nouvelle loi sur le blanchiment d'argent). La Suisse apporte son aide au renforcement des structures et des procédures démocratiques dans de nombreux pays, par exemple lors de la préparation et de la conduite d'élections. L'envoi d'observateurs électoraux fait partie des instruments traditionnels dans ce domaine; à cela s'ajoute le soutien d'organisations de la société civile qui aspirent à une participation efficace de la population à la formation de décisions politiques et économiques dans leurs pays. 2.2.2 Politique des droits de l'homme Au cours de la dernière décennie, la Suisse a adhéré à de nombreux accords internationaux dans le domaine des droits de l'homme, par exemple aux Pactes de l'ONU sur les droits civils et politiques (1992), sur les droits économiques, sociaux et culturels (1992), à la convention sur les droits de l'enfant (1993), aux conventions contre la discrimination raciale (1994) et contre la discrimination des femmes (1997), ainsi qu'à la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales (1998).

317 Les activités multilatérales de notre pays reposent sur un fondement large. On note un engagement particulier en faveur de l'abolition de la torture, de la protection des minorités, ainsi qu'en faveur de l'amélioration du sort des enfants dans les conflits armés. Exemples: Dans le cadre de l'ONU, la Suisse a présenté une proposition en vue d'un protocole sur la prévention de la torture et s'est considérablement engagée pour l'adoption d'un protocole additionnel sur l'interdiction des enfants soldats. La «Convention européenne sur la prévention de la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants» découle d'une initiative suisse et a été adoptée par le Conseil de l'Europe fin 1987 après d'intenses discussions. Elle prévoit pour la première fois un mécanisme de surveillance particulier: un comité peut visiter chaque lieu d'un Etat membre dans lequel des personnes sont détenues, et publier des rapports. Ce mécanisme a aussi servi de modèle pour un instrument similaire dans le cadre de l'ONU, en faveur duquel la Suisse s'engage également activement. En matière de protection des minorités, ce sont avant tout les activités du Conseil de l'Europe et de l'OSCE qui sont soutenues. A noter aussi les activités suisses au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU ainsi qu'au sein de l'Organisation internationale du travail, qui ont conduit à la reprise d'un vaste acquis juridique. Exemple: «Cour européenne des droits de l'homme» La Suisse a soumis à la réunion ministérielle du Conseil de l'Europe de 1985 l'idée de simplifier le système de surveillance de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Il s'agissait de réunir les deux organes (Commission et Cour) en une seule Cour européenne des droits de l'homme. Le protocole additionnel à la CEDH s'y référant est entré en vigueur fin 1998 après d'ardues négociations. La Cour est présidée par le Suisse Luzius Wildhaber. L'engagement bilatéral de la Suisse s'est étendu: en sus des interventions traditionnelles au niveau gouvernemental par le biais de démarches, les instruments suisses se sont élargis à des mesures positives qui, dans les relations bilatérales, peuvent contribuer à l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans un Etat donné. L'approche soutenant cette manière de procéder se base sur la réflexion selon laquelle il s'agit toujours d'apporter des améliorations concrètes dans un Etat donné et non pas de juger un Etat. L'élément relatif aux droits de l'homme a aussi été renforcé dans la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est. Les dialogues institutionnalisés en matière de droits de l'homme que notre pays mène avec des Etats comme la Chine, le Pakistan ou le Vietnam sont particulièrement importants. Le maintien d'un dialogue durable sur des thèmes et des programmes déterminés, par exemple les droits des femmes ou les conditions de détention, se situe au premier plan.

318 2.2.3 Droit international humanitaire Le droit international humanitaire englobe les règles internationales visant à adoucir les effets des conflits armés sur les êtres humains et les biens, et à protéger en particulier les membres les plus faibles de notre société. L'idée qui sous-tend ces efforts est que le comportement des forces armées lors de l'éclatement d'un conflit armé doit être soumis à des règles qui garantissent le respect minimal de la vie humaine et évitent les souffrances inutiles. Le droit international humanitaire fait aujourd'hui l'objet d'intenses discussions au niveau multilatéral, en particulier dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que dans celui de l'ONU. Alors que le Conseil fédéral a toujours accordé une importance majeure au développement du «droit de Genève», les développements de ces dernières années montrent que le cadre de l'ONU a aussi gagné en importance s'agissant du développement du droit international humanitaire. Un regard sur les dernières années mène à la conclusion que les graves violations des accords dans le domaine du droit international humanitaire, en

particulier la mise en danger brutale et ciblée de la population civile, ont massivement augmenté. Les causes de ce développement inquiétant résultent des changements de comportement dans les conflits (voir ch. 2.1.2.2). Il est internationalement reconnu que la Suisse, notamment en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève, joue, avec d'autres Etats, un rôle moteur en matière de renforcement et de développement du droit international humanitaire. La Suisse a fourni au cours des dernières années des contributions concrètes et considérables à la mise en œuvre et au développement du droit international humanitaire. Exemple: Au vu de l'effet ravageur des mines antipersonnel sur la population civile, la Suisse s'est engagée avec succès pour une interdiction totale de l'emploi, de la fabrication, du stockage et de la diffusion des mines antipersonnel au niveau international. Avec la création du Centre international de déminage humanitaire à Genève, la Suisse a souligné de manière efficace son engagement en faveur de la réduction des effets de ces armes insidieuses. Le Conseil fédéral s'engage aussi pour l'endigement de la propagation illégale et incontrôlée des armes de petit calibre et des armes légères et pour l'intégration des groupes armés non étatiques dans le système juridique international. Le Conseil fédéral estime qu'il existe un besoin d'action notamment à propos des bombes-grappes qui – lancées depuis l'air – n'explosent pas lorsqu'elles heurtent le sol et peuvent avoir un effet semblable aux mines antipersonnel. Nonobstant les normes de droit pénal déjà existantes en la matière, des millions d'enfants, de femmes et d'hommes ont, dans l'histoire récente, été victime d'atrocités. Ce n'est pas tant l'existence de lacunes dans le droit international humanitaire qui est à critiquer, mais plutôt la mise en œuvre peu efficace des normes pertinentes. Par la création d'une Cour pénale internationale, la communauté internationale veut faire en sorte que le droit international pénal soit mieux respecté au plan universel. La Suisse a activement participé à l'élaboration du statut de la Cour pénale. Habilitée à juger les crimes particulièrement graves tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, cette dernière garantira que les

319 responsables de ces actes ne demeurent plus impunis à l'avenir. La Cour n'aura cependant qu'un pouvoir subsidiaire pour de telles condamnations; comme par le passé, ce sont les Etats qui resteront avant tout compétents pour la poursuite de tels criminels. La collaboration avec le CICR est étroite, tout en respectant bien entendu pleinement l'indépendance de cette organisation. Le CICR a reçu de la communauté internationale le mandat de surveiller l'application du droit international humanitaire. Dans le cadre des possibilités permettant d'influencer la situation dans un Etat donné, les instruments du CICR, de la Suisse et d'autres Etats parties aux Conventions de Genève peuvent se compléter et se renforcer mutuellement.

2.3 Accroissement de la prospérité commune

Objectif: «L'accroissement de la prospérité commune vise à assurer, par voie bilatérale et multilatérale, les avantages de la division du travail au plan international. La prospérité des uns dépend de celle des autres. L'engagement en faveur de l'abolition des inégalités sociales constitue dès lors une dimension importante de toute politique au service de la prospérité.» (Rapport sur la politique extérieure 93)

2.3.1 Place économique et financière suisse

Les années 90 ont été caractérisées par une vague de déréglementations et de privatisations d'ampleur mondiale. La pression de la libéralisation a déjà conduit à une vaste ouverture des marchés des services et des infrastructures (banques et assurances, télécommunications, énergie, etc.) et ne s'est même pas arrêtée au seuil des marchés agricoles, autrefois fortement protégés. Ces changements structurels dans l'économie mondiale ont certes ouvert de nouveaux marchés aux entreprises suisses, mais ont aussi conduit à une pression concurrentielle accrue. En particulier, comparés à ceux de l'étranger, nos coûts de

production élevés ne se sont plus révélés concurrentiels. Exemple: La Suisse n'a pas pu enregistrer de croissance économique entre 1990 et 1997, avec entre autres pour conséquence une augmentation du chômage et la détérioration des finances publiques, conjointement à un doublement de la dette publique et à une récession, avant tout dans le secteur de la construction. Avec le principe directeur «Compétitivité à l'extérieur par le biais d'une concurrence accrue à l'intérieur» le Conseil fédéral a engagé une nouvelle orientation de sa politique économique intérieure et extérieure²⁵.

E. 25

Voir le rapport sur la politique économique extérieure 91 1+2

320 Exemples: L'attrait de la Suisse en tant que place financière et centre de production et de services a été renforcé par les mesures économiques suivantes: loi sur les cartels, loi sur le marché intérieur, loi sur les obstacles techniques au commerce et loi sur les marchés publics. La libéralisation du marché des télécommunications, l'assainissement des finances fédérales, ainsi que la nouvelle réglementation du système des transports publics et de la formation professionnelle ont également augmenté l'attrait de la place économique et financière suisse. En outre, la capacité concurrentielle de l'espace de formation, de recherche et de technologie, et en particulier de la place financière, reste d'une grande importance pour l'économie suisse. Les nouvelles dispositions contre l'abus du secret bancaire et le durcissement des réglementations en matière de lutte contre le blanchiment constituent des facteurs positifs à cet égard. La place financière suisse occupe une place importante dans le monde. Selon une étude de la Banque nationale suisse, les banques suisses administraient à fin avril 2000 papiers-valeurs pour presque 3400 milliards de francs, dont plus de la moitié étaient en possession de clients étrangers. A cela s'ajoutaient d'autres actifs pour plus de 1200 milliards de francs déposés sur des comptes bancaires suisses. Notre pays est confronté à des défis particuliers du fait de la perception renforcée des placements de fonds d'origine douteuse. Comme d'autres places financières du monde, la place financière suisse attire de l'argent gagné tant légalement qu'illicitement. Ce fait, ainsi que l'importance de la place financière plus que proportionnelle à la taille de notre pays et le secret bancaire, donnent lieu à des critiques de la part de l'étranger. En réaction à ce développement, la Suisse a entrepris au cours des dernières années des efforts considérables pour empêcher l'usage abusif de sa place financière (loi sur le blanchiment d'argent, normes pénales relatives à la criminalité organisée et à la corruption). Dans le domaine de la réglementation du marché financier et en matière de lutte contre les abus, notre pays joue aujourd'hui un rôle moteur sur le plan mondial et participe activement dans le cadre international à la lutte contre le blanchiment et contre d'autres délits. En 1999, les Chambres fédérales ont accordé une aide financière à Suisse Tourisme d'un total de 190 millions de francs pour cinq ans. Grâce à ces moyens, un réseau international d'agences, qui contribue au renforcement de la présence de la Suisse à l'étranger, peut être maintenu. Le système de formation et de recherche qualitativement élevé, ainsi que le développement des technologies de pointe, font sans aucun doute également partie des avantages comparatifs de l'économie suisse. Sa bonne réputation et sa compétitivité internationale seront cependant menacées de façon accrue si, après des années de stagnation en matière d'investissements en Suisse et d'augmentation croissante des dépenses dans d'autres pays, l'espace de formation, de recherche et de technologie n'est pas renforcé de manière continue.

321 2.3.2 Politique d'intégration européenne Suite au rejet de l'accord EEE le 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a procédé à une évaluation de la situation en matière de politique d'intégration. Une poursuite du processus d'adhésion similaire à celui décidé par l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège – Etats qui étaient alors tous membres de l'AELE – n'était pas envisageable pour le Conseil fédéral. Ne rien entreprendre n'était pas non plus pensable, car trop de problèmes pressants en relation avec l'UE, notre plus important partenaire économique et commercial, devaient être rapidement réglés. Le maintien du statu quo aurait conduit à une aggravation continue de la place industrielle et scientifique suisse. Ainsi, le Conseil fédéral a décidé au début de 1993 d'approfondir pour l'heure ses relations contractuelles avec l'UE en suivant la voie bilatérale. Fin 1993, l'UE s'est déclarée prête à ouvrir des négociations avec la Suisse dans sept domaines²⁶, à deux conditions: – D'une part, elle souhaitait que les négociations dans les différents domaines démarrent et se terminent parallèlement et simultanément. Elle voulait ainsi s'assurer que l'équilibre des intérêts serait respecté dans cette approche bilatérale et que l'on n'aboutirait pas à un «menu à la carte» pour la Suisse. – D'autre part, elle souhaitait privilégier, autant que possible, la recherche de solutions eurocompatibles s'orientant d'après l'«acquis communautaire», le droit de l'UE. Entre la Suisse et l'UE, il y avait unanimité sur le fait que les négociations bilatérales ne visaient pas indirectement à une réédition de l'accord EEE. L'acceptation de l'initiative des Alpes a retardé l'ouverture des négociations, laquelle eut finalement lieu en décembre 1994. Suite à la percée dans le domaine sensible de la libre circulation des personnes en 1996, on a réussi, en négociant âprement, à écarter fin 1998 les derniers obstacles dans le dossier des transports et dans le domaine de l'agriculture. Au soir du 21 mai 2000, le Conseil fédéral a pu constater avec satisfaction qu'une large majorité du peuple et des cantons partageait son appréciation positive du résultat des négociations. Plus de 67 % des votants et 24 cantons ou demi-cantons ont approuvé les accords bilatéraux. A deux égards, cela signifiait un succès pour la politique européenne du Conseil fédéral: – D'une part, ces accords améliorent considérablement les conditions générales de l'économie suisse et nous rapprochent de l'Europe sur plusieurs plans. – D'autre part, ils apportent, dans des domaines sensibles de politique intérieure tels que la libre circulation des personnes et le transport terrestre, des solutions qui, tout en étant eurocompatibles, sont taillées sur mesure pour notre pays.

E. 26

Transports terrestre et aérien, libre circulation des personnes, recherche, produits agricoles, obstacles techniques au commerce, marchés publics.

322 Exemple: En matière de circulation des personnes, une période transitoire de 12 ans pour l'introduction de la libre circulation des personnes a été prévue. En outre, la Suisse a adopté une série de mesures internes d'accompagnement, par exemple l'extension facilitée des conventions collectives de travail ou la loi sur les travailleurs détachés, qui amortissent les effets potentiels de la libre circulation des personnes sur le niveau des salaires. Les sept accords ne comprennent cependant ni l'ensemble des quatre libertés de l'UE (circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services), ni les politiques d'accompagnement du droit économique de l'UE (p. ex. la politique sociale, le droit des sociétés, la politique de l'environnement, le droit de la concurrence, la politique de l'énergie, la politique économique extérieure, la politique monétaire). En outre, ils ne règlent pas des questions d'avenir importantes pour la Suisse telles que celle de la participation sur un pied d'égalité à l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, à

la politique de défense européenne, ainsi qu'aux accords économiques de l'UE avec d'autres régions du monde en Amérique latine, en Asie ou dans l'espace méditerranéen.

2.3.3 Système économique mondial La politique économique extérieure moderne adopte toujours plus le caractère d'un système économique globale. Dans le cadre d'une politique économique mondiale fortement interconnectée, il faut créer sur les marchés étrangers, au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux, des conditions appropriées pour les entreprises suisses qui y sont actives et contribuer en plus à ce que les marchés conservent à long terme leur capacité de fonctionnement²⁷. Avec la création de nouvelles structures administratives, le Conseil fédéral a tenu compte de l'important besoin de coordination résultant de ces nouvelles tâches. Avec la conclusion réussie de l'Uruguay Round du GATT et l'entrée de la Suisse dans l'Organisation mondiale du commerce OMC (1995), une importante étape pour la politique économique de la Suisse a été franchie. Un renforcement des règles commerciales multilatérales a notamment été obtenu, incluant les services et la procédure de règlement des différends. Cette dernière est particulièrement importante pour la Suisse car, du fait de sa forte dépendance vis-à-vis du commerce international, elle est tributaire du respect des règles commerciales agréées par ses partenaires. En outre, il est essentiel pour notre pays que les principes de l'OMC soient défendus par tous ses membres, donc aussi par les pays en développement, et que ceux-ci, en tant que membres bénéficiant des mêmes droits, ne soient pas ignorés dans le cadre de cette organisation. De plus, l'OMC reconnaît la légitimité de buts non commerciaux comme l'environnement, la santé, la défense des normes fondamentales du travail et la protection des consommateurs. Ces objectifs font partie des efforts du Conseil fédéral en faveur d'un cadre réglementaire global. Les normes et les directives qui ont pour objet le comportement étatique («bonne gestion des affaires publiques») sont un élément important de ce

E. 27

Voir le rapport sur la politique économique extérieure 98 1+2

323 cadre global, qui a été en partie réalisé au cours des dix dernières années. Des organisations internationales comme l'OCDE, l'OMC ou le FMI ont, soutenues par la Suisse, entrepris des travaux dans ce domaine. Une importance particulière revient à la Convention de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption, qui astreint les Etats parties à poursuivre pénalement leurs ressortissants qui corrompent des fonctionnaires étrangers. Le réseau des accords suisses de protection des investissements et de double imposition, qui s'est amplifié dans les années 90, contribue aussi, dans de nombreux marchés, à l'égalité de traitement, à la protection contre l'arbitraire, à la garantie de la propriété, à la prévention de la double imposition et à la mise en place de procédures de règlement des différends. Les distorsions de la concurrence sont ainsi réduites, ce qui conduit à des structures de production qui profitent finalement à l'économie mondiale dans son ensemble. En sus du niveau multilatéral, la politique économique extérieure bilatérale ou régionale reste, comme par le passé, importante. A vrai dire, les accords de libre-échange régionaux revêtent de plus en plus le caractère d'une stratégie de soutien pour le niveau multilatéral; ils contribuent à éviter des discriminations de l'économie suisse en relation avec son plus grand partenaire commercial, l'UE. La Suisse s'efforce de conclure des accords de libre-échange là où l'UE a déjà tissé un réseau de tels accords ou a l'intention d'ouvrir des négociations de libre-échange. Ainsi, notre pays, avec ses partenaires de l'AELE, a réussi à conclure des accords de libre-échange avec tous les candidats à l'adhésion à l'UE. En 1999, ces accords ont couvert 3,8 % des exportations suisses et 1,7 % des importations. Non seulement les

Etats de l'Europe de l'Est, mais aussi des Etats et des groupes d'Etats situés hors de l'Europe, par exemple les pays du sud de la Méditerranée, l'Afrique du Sud ou le Mercosur attribuent une plus grande importance à des négociations économiques avec l'UE qu'à des négociations avec d'autres partenaires, par exemple la Suisse. On constate cependant des développements encourageants dans le cadre des négociations AELE sur la conclusion d'accords de libre-échange avec des Etats tiers. Exemples: Dans le cas des négociations déjà avancées avec le Canada, nous sommes pour la première fois en présence de négociations sur un accord de libre-échange AELE qui s'étendent à un pays situé hors de l'Europe. En outre, l'AELE a engagé des négociations avec le Mexique et en ouvrira sous peu avec le Chili. Les efforts renforcés depuis le milieu des années 90 qui visent la promotion de l'entreprise privée dans les pays en développement, ainsi que dans les Etats d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, et qui ont conduit à la fondation de la «Swiss Development Finance Corporation» (SDFC) et de la «Swiss Organization for Facilitating Investments» (SOFI), poursuivent les mêmes objectifs. Exemple: A l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, la Suisse a accordé en 1991 un crédit-cadre de 700 millions de francs, dont 400 millions de francs ont été affectés à des mesures de désendettement en faveur des pays en développement les plus pauvres et 300 millions de francs à des programmes environnementaux d'importance globale dans les pays en développement.

324 2.3.4 Système financier international En tant que membre des institutions de Bretton Woods, la Suisse a coopéré aux efforts internationaux visant à augmenter la stabilité du système financier international. La crise asiatique de 1997/98 en particulier a montré que des troubles régionaux pouvaient menacer tout ou partie de l'économie mondiale. La cause de cette crise n'a pas été la libéralisation de la circulation des capitaux, mais plutôt un usage inconsidéré de ces moyens financiers, favorisé par de graves lacunes réglementaires. Il existe un intérêt considérable à l'élimination de ces causes d'instabilité, dont font partie les efforts du Fonds monétaire international en faveur d'une meilleure transparence, qui permet des estimations plus réalistes des risques et qui contribue ainsi à prévenir des crises de confiance soudaines suivies de fuites de capitaux. Le Conseil fédéral a approuvé ces mesures, car elles combattent les causes de l'instabilité et évitent l'introduction d'instruments protectionnistes comme les contrôles des mouvements de capitaux. Des crises comme celles de l'Asie du Sud-Est, de la Russie ou du Mexique ne peuvent cependant être évitées que si la surveillance financière est adaptée et le comportement étatique amélioré dans le sens d'un renforcement de la bonne gestion des affaires publiques. Par ailleurs, le Fonds monétaire s'efforce, en étroite coopération avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement, de mieux intégrer les pays en développement dans le système financier mondial. Les incitations et les approches visant la réduction de la volatilité des marchés financiers et des transactions spéculatives de capitaux doivent être développées encore davantage. La Suisse a fourni sa contribution à cet égard, car un système financier mondial stable est particulièrement important pour des relations économiques mondiales ordonnées et donc en particulier pour notre pays. Exemples: En 1997/98, la Suisse a mis des crédits à la disposition des Etats victimes de la crise asiatique dans le cadre du Fonds monétaire international et du G 10 et a donné son consentement à l'augmentation du volume des crédits du FMI. Notre pays a également joué un rôle essentiel lors de la concrétisation de l'initiative HIPC (réduction de la dette des pays en développement les plus fortement endettés).

2.4 Promotion de la cohésion sociale

Objectif: «Les inégalités et les injustices économiques, politiques et sociales, ainsi que les

clivages écologiques sont de permanentes sources de tension préjudiciables à la paix et à la sécurité entre les Etats.» (Rapport sur la politique extérieure 93) Les objectifs de la coopération suisse en faveur des défavorisés de ce monde ont été fixés il y a un quart de siècle. Notre aide «...soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs

325 propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale. Ainsi, elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés.» 28 Dans le «Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods» du 15 mai 1991, le Conseil fédéral a fixé ainsi l'enveloppe financière de la coopération suisse au développement: «L'adhésion de la Suisse au Groupe de la Banque mondiale s'inscrit dans la ligne de la politique du Conseil fédéral qui consiste à faire participer notre pays plus intensément à la coopération internationale au développement et à augmenter en conséquence les moyens destinés à l'aide publique au développement. Le Conseil fédéral prévoit en effet de faire passer les sommes allouées à la coopération suisse au développement à 0,4 % du produit national brut, d'ici la seconde moitié des années nonante» . Par la suite, cet objectif n'a pu être atteint comme prévu en raison de la situation financière défavorable des années 90. Grâce aux mesures d'économies bénéfiques qui ont été prises dans le cadre de l'«objectif budgétaire 2001», les démarches nécessaires dans le domaine de la coopération au développement peuvent maintenant être entreprises. Avec une aide publique au développement de l'ordre de 0,35 % du PNB, la Suisse a occupé en 1999 le 7e rang des Etats de l'OCDE après le Danemark (1 % du PNB), la Norvège (0,91 % du PNB), les Pays-Bas (0,79 % du PNB), la Suède (0,7 % du PNB), le Luxembourg (0,64 % du PNB) et la France (0,38 % du PNB). Les objectifs, contenus et moyens de la coopération suisse au développement sont décrits dans les messages périodiques relatifs aux différents crédits-cadres. Le présent rapport se limite donc à l'essentiel. En raison de ses moyens limités, la coopération suisse au développement est obligée de fixer des points forts géographiques et thématiques. Exemples: En 1999, les pays de concentration suivants ont constitué les principaux destinataires de l'aide suisse au développement: 1. Yougoslavie (Kosovo inclus): 41 millions de dollars américains 2. Bangladesh: 20 millions de dollars américains 3. Mozambique: 20 millions de dollars américains 4. Inde: 20 millions de dollars américains 5. Tanzanie: 18 millions de dollars américains. La coopération suisse au développement s'est distancée du financement d'équipements et d'infrastructures, autrefois au centre de ses préoccupations, et met au premier plan la création de conditions institutionnelles, ainsi que de processus d'apprentissage et d'adaptation des sociétés et des hommes. Simultanément, elle a également fait de la lutte contre la pauvreté une de ses tâches centrales. Les activités multilatérales de la politique de développement de la Suisse au cours des dix dernières années ont visé à mieux concentrer les efforts de l'ONU et de ses institutions spécialisées, des institutions de Bretton Woods, ainsi que des nombreu-

E. 28

Loi fédérale de 1976 sur l'aide au développement; RS 974.0

326 ses banques de développement sur la promotion de la cohésion sociale. En tant que non-membre de l'ONU, notre pays ne peut participer que de façon limitée à l'Assemblée générale de l'ONU et au Conseil économique et social, lequel est compétent entre autres pour les questions de développement. Comme toujours plus de questions importantes de la

politique du développement sont traitées dans ces organes, cette limitation n'est plus justifiable. Au cours des dernières années, la Suisse a engagé environ 30 % de sa coopération publique au développement par le biais d'organisations multilatérales. De ce montant, près de 200 millions de francs ont été mis, en 1999, à la disposition des organes et programmes de l'ONU. Notre pays se range ainsi parmi les 12 plus importants « bailleurs de fonds » qui financent l'ensemble des activités de développement de l'ONU. Du point de vue suisse, la coopération au développement bilatérale et multilatérale sont deux domaines complémentaires de la même politique. Par la coopération multilatérale, notre pays cherche à contribuer à la solution de problèmes internationaux de développement qui, en raison de leur complexité, de leur sensibilité politique ou du volume financier qu'ils exigent, dépassent les possibilités de la coopération bilatérale. Grâce à la coopération au développement bilatérale, il est possible, sur la base de la définition de points forts géographiques et thématiques et de l'orientation à long terme, de mettre en place des relations de coopération particulières avec quelques pays. Exemples: En 1999, l'aide publique suisse au développement d'un ordre de grandeur de 997 millions de dollars américains (0,35 % du PNB suisse) a été affectée à raison de 25,7 % (257 millions de dollars américains) à l'aide multilatérale et de 74,3 % (740 millions de dollars américains) à l'aide bilatérale. Les deux plus grandes organisations multilatérales avec lesquelles notre pays a coopéré en 1999 ont été l'ONU (88 millions de dollars américains) et les institutions de Bretton Woods (95 millions de dollars américains). Les moyens financiers de la coopération au développement bilatérale se répartissent comme suit: – 34 % (162 millions de dollars américains) pour l'Afrique –

E. 31

% (116 millions de dollars américains) pour l'Asie – 14 % (66 millions de dollars américains) pour l'Amérique centrale et la tina – 3 % (14 millions de dollars américains) pour le Proche-Orient – 26 % (126 millions de dollars américains) pour l'Europe du Sud-Est. Les expériences et les nouvelles approches acquises dans de tels pays de concentration constituent des bases importantes pour la politique suisse dans le domaine multilatéral.

327 Exemple: La Suisse a pu donner des impulsions essentielles à la discussion internationale sur le désendettement des pays en développement. Des 700 millions de francs du crédit-cadre engagé à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération en 1991, 400 millions de francs ont été dévolus à des mesures de désendettement. Comme condition à l'effacement de la dette, les partenaires concernés doivent ouvrir un fonds de contrepartie en monnaie locale, qui – administré en commun – est utilisé pour d'autres activités de développement. 2.5 Préservation du milieu naturel Objectif: «Les conséquences sociales et économiques du pillage de notre environnement naturel se font sentir bien au-delà des frontières étatiques. La protection du milieu naturel est ainsi une condition de la prévention des conflits, de la stabilité et de la sécurité.» (Rapport sur la politique extérieure 93) Au cours de la dernière décennie, la Suisse a pu exercer un rôle de précurseur s'agissant de la négociation et du développement des instruments juridiques internationaux dans le domaine de l'environnement, dont la convention sur le climat, la convention sur la protection de la biodiversité, la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, ainsi que des accords dans le domaine des produits chimiques. Notre pays a pu contribuer à définir la politique internationale de l'environnement dans toutes les institutions internationales importantes et

conférences pour l'environnement et le développement durable, par exemple dans le cadre du Programme pour l'environnement de l'ONU (PNUE) ou du programme «Environnement pour l'Europe». L'objectif de l'action suisse consiste à renforcer le système international de l'environnement dans son ensemble et en particulier à attribuer de manière accrue au PNUE un rôle central dans le système. Certains objectifs ont déjà été atteints: grâce à la mise en œuvre du protocole relatif à la protection de la couche d'ozone, dans 50 ans, la teneur en substances détruisant l'ozone sera ramenée à son niveau d'avant 1980; par le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux (convention de Bâle), l'édifice réglementaire international a pu être renforcé grâce à la consécration du principe de la responsabilité civile, de la même manière que dans le domaine du contrôle de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (convention sur la diversité biologique). Des développements favorables ont lieu dans le domaine du climat (protocole de Kyoto) et en matière de contrôle des produits chimiques toxiques, ainsi qu'en matière de clarification des relations futures entre les accords multilatéraux sur l'environnement et l'Organisation mondiale du commerce.

328 Exemples: En tant que succès de négociation revenant à la Suisse, on peut mentionner la conclusion du protocole additionnel sur la sécurité biologique dans le cadre de la convention sur la biodiversité. Notre pays a conduit à cette occasion un groupe d'Etats partageant le même point de vue («Compromise Group»), qui a contribué de manière déterminante à l'aboutissement de cet accord important dans un domaine à cheval entre la politique de l'environnement et la politique économique. La conclusion, sous présidence suisse, d'un protocole sur la responsabilité civile dans le cadre de la convention de Bâle sur les déchets dangereux peut également être considérée comme un succès. Pour la première fois, on a réussi à inscrire l'important principe de la responsabilité civile dans un accord multilatéral sur l'environnement. En outre, la Suisse veille, sur le plan multilatéral, à une prise en compte renforcée du problème de l'environnement dans diverses organisations et enceintes internationales, en particulier au sein du Fonds global pour l'environnement, de l'Organisation mondiale de la santé, des institutions de Bretton Woods ainsi que de l'Organisation mondiale du commerce. L'objectif consiste d'une part à mieux coordonner les différents domaines de la politique suisse et d'autre part à utiliser les nombreux accords internationaux pour renforcer le système international de l'environnement. Les efforts accomplis dans des domaines de la politique internationale du climat qui se chevauchent (protocole de Montréal sur l'ozone et convention sur le climat) en sont un exemple. En outre, notre pays reste actif dans le domaine de l'environnement sur le plan bilatéral au moyen de nombreux projets dans le cadre de la coopération économique et de la coopération au développement.

3 Instruments particuliers de la politique extérieure suisse

3.1 Neutralité

L'effondrement de l'ordre mondial bipolaire a eu des effets fondamentaux sur tous les Etats du monde. Les Etats neutres d'Europe en particulier doivent se poser la question de savoir comment ils pourront continuer à l'avenir à utiliser leur politique de neutralité en tant qu'instrument de politique extérieure. Au cours des dix dernières années, la Suède et la Finlande ont mis en place une politique de neutralité correspondant à la nouvelle donne; elles se considèrent comme des «Etats non alignés», qui veulent cependant être membres à part entière de la politique étrangère et de sécurité de l'UE. En Autriche, une partie considérable des décideurs politiques accorde plus d'importance à une adhésion à l'OTAN qu'au maintien de la neutralité. Le fossé croissant entre la réalité de la politique de sécurité et le statut de la neutralité revêt une grande importance pour notre pays. Déjà à l'époque de la guerre froide, la neutralité de la Suisse n'était pas comprise

comme un but en soi ou même comme un objectif de la politique extérieure ou de la politique de sécurité. Au contraire, la neutralité est depuis toujours un moyen parmi d'autres de garantir la sécurité extérieure de notre pays. Jusqu'en 1989, son objectif était clairement fixé: vu le danger d'un grand conflit armé en Europe, il fallait éviter toutes actions politiques ou militaires pouvant être interprétées aux yeux de l'étranger comme un parti pris

329 pour l'un ou l'autre côté. En raison de l'élargissement géographique de l'UE, cet objectif a fortement perdu de sa signification. Les changements considérables du contexte de politique extérieure et de sécurité de la Suisse ont incité le Conseil fédéral, dans les années 90, à réorienter sensiblement la neutralité suisse. – D'une part, le noyau juridique de la neutralité a été réaffirmé: l'Etat neutre ne doit, en cas de guerre, soutenir militairement aucune partie au conflit et, en temps de paix, ne prendre aucune mesure (p. ex. rattachement à une alliance, engagement d'assistance) qui, lors d'un conflit armé, l'empêcherait de remplir ses obligations découlant du droit de la neutralité. – D'autre part, la Suisse s'est ralliée à la conception selon laquelle le droit de la neutralité ne s'applique pas aux mesures de contrainte adoptées dans le cadre de la sécurité collective des Nations Unies. Cette étape a été franchie sur la base de réflexions inspirées de la doctrine du droit international public et selon lesquelles il ne peut y avoir de neutralité entre la communauté internationale parlant d'une seule voix et un Etat qui bafoue les règles pacifiques du droit international et l'interdiction de l'usage de la force qui les sous-tend. Le droit de la neutralité ne s'applique qu'aux conflits armés entre Etats; de tels conflits ont perdu de leur actualité. Au cours de la décennie écoulée, le droit de la neutralité n'a en fait trouvé application que lors de guerres dans des pays en développement, par exemple celle entre l'Ethiopie et l'Erythrée. Plus de 90 conflits qui ont éclaté au cours des dix dernières années ne touchent pas le droit de la neutralité, car il s'agit de conflits de nature intra-étatique. La neutralité ne limite pas non plus la marge de manœuvre politique de la Suisse dans la mesure où celle-ci agit dans le cadre de missions de l'ONU et sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. L'ONU agit dans un tel cas sur mandat de la communauté internationale contre celui qui, selon la Charte de l'ONU, «met en danger la paix mondiale». Il ne peut donc s'agir d'une situation où notre pays ne pourrait prendre parti à cause de son statut de neutralité; celui qui ne se range pas du côté de l'ordre établi prend parti pour celui qui rompt la paix. Exemples: La Suisse a systématiquement soutenu, sur une base autonome, des sanctions non militaires de l'ONU. On se rappelle à cet égard des décisions du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse aux sanctions de l'ONU lors des différents conflits en ex-Yougoslavie et en Irak. Lors de la crise du Kosovo, notre pays a pris part à des sanctions économiques qui n'ont pas été décidées par l'ONU, à savoir celles de l'UE à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie. Comme il a déjà été annoncé dans le Rapport sur la neutralité de 1993 et confirmé dans le Rapport sur la politique de sécurité 2000, la Suisse a prouvé ainsi qu'elle était en principe disposée à participer à des sanctions économiques en dehors du cadre de l'ONU, à condition que ces mesures soient dirigées contre un Etat qui viole le droit ou la paix et visent le respect ou le rétablissement de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme.

330 3.2 Genève internationale Genève occupe une position particulière dans les relations internationales: 19 organisations internationales, plus de 180 représentations permanentes de la communauté des Etats, près de 200 organisations non gouvernementales, ainsi qu'une communauté internationale permanente de 33 000 personnes, auxquelles s'ajoutent

annuellement environ 100 000 délégués qui séjournent à Genève quelque temps, font de cette ville – avec New York, le siège principal de l'ONU – le centre de rencontres internationales le plus important du monde. Exemples: En 1999, 13 300 jours de séance se sont déroulés à Genève dans le cadre des organisations internationales²⁹, soit bien plus qu'à New York. Le budget total des organisations internationales s'est élevé pour la même année à quelque 8 milliards de francs, dont environ 3 milliards de francs ont été dépensés à Genève même (salaires, investissements, etc.). Un emploi sur dix à Genève dépend ainsi des activités des organisations internationales. La Genève internationale est un instrument unique en son genre pour renforcer l'image de notre pays. En collaboration étroite avec différents cantons et la ville de Genève, le Conseil fédéral soutient dès lors activement le site genevois et accorde depuis longtemps une attention particulière à la compétitivité de Genève sur le plan international.

29 Parmi les plus importantes organisations internationales situées à Genève, on trouve: AELE Association européenne de libre-échange CEE-ONU Commission économique pour l'Europe CCI Centre de commerce international CERN Organisation européenne pour la recherche nucléaire CNUCED Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement HCDH Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme HCR Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés OIM Organisation internationale pour les migrations OIT Organisation internationale du travail OMC Organisation mondiale du commerce OMM Organisation météorologique mondiale OMPI Organisation mondiale de la propriété intellectuelle OMS Organisation mondiale de la santé ONUG Office des Nations Unies à Genève PNUE Programme des Nations Unies pour l'environnement UIT Union internationale des télécommunications

331 Exemple: La Suisse propose Genève en tant que siège de la future organisation pour la mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques. Cette organisation compléterait de manière judicieuse les institutions de la diplomatie du désarmement siégeant déjà à Genève. Le Conseil fédéral s'engage également pour que soit sauvegardée la position de Genève en tant que centre de la politique internationale de l'environnement. La candidature de Genève pour l'établissement de deux secrétariats de l'environnement dans le domaine de la chimie est actuellement pendante. La Suisse a en outre entrepris plusieurs actions concrètes visant à renforcer la compétitivité de Genève. Ainsi, une «Maison internationale de l'environnement» a été mise à la disposition des organisations actives dans le domaine de l'environnement. L'engagement matériel et financier de la Suisse est important et n'a pas à craindre la comparaison internationale. La concurrence internationale est devenue nettement plus âpre et a, au cours des dernières années, incité certaines organisations que le Conseil fédéral aurait volontiers vues à Genève à opter pour d'autres villes; malgré cela, Genève possède encore de bonnes cartes lorsqu'il s'agit d'accueillir des organisations internationales nouvellement créées. 4 Tâches de sauvegarde des intérêts et services La tâche principale des représentations suisses à l'étranger est la sauvegarde des intérêts sur place. Il s'agit en premier lieu de mettre en place et d'entretenir un réseau de contacts étendu, d'améliorer l'image de notre pays et de faire valoir les demandes suisses auprès des instances décisionnelles étrangères. A cela s'ajoute le fait de se procurer des informations sur les changements dans la politique intérieure et sur les stratégies et activités de politique extérieure ainsi que sur les développements économiques, technologiques, sociaux, environnementaux et culturels dans l'Etat d'accréditation. Les divers projets et programmes de la coopération bilatérale au développement et de la coopération avec

l'Europe de l'Est sont organisés par les bureaux de coordination suisses. La politique extérieure suisse n'a pas uniquement pour objectif de sauvegarder le mieux possible les intérêts de notre pays vis-à-vis de l'extérieur. La Suisse est également chargée de s'occuper administrativement des ressortissants suisses domiciliés à l'étranger, de renforcer les liens qui les unissent à la Suisse et d'assister ceux qui sont dans le besoin. Actuellement, environ 580 000 personnes, soit près de 10 % de tous les ressortissants suisses, sont annoncés auprès de nos représentations. Ce chiffre correspond à une ville virtuelle qui dépasse de loin la taille de Zurich. Nos ambassades, consulats généraux, consulats et représentations honoraires remplissent à cet égard des tâches semblables à celles d'une administration communale en Suisse.

332 Exemples: Les représentations suisses sont notamment compétentes pour les questions d'état civil et de droits politiques, pour les cas d'assistance en faveur des Suisses de l'étranger (plus de 500 cas par an) et pour la délivrance de documents de voyage. Elles remplissent des tâches essentielles en matière d'AVS facultative et exercent une fonction de surveillance sur les 17 écoles suisses à l'étranger. Elles sont compétentes pour la délivrance de visas et mènent des recherches en matière d'asile. Enfin, là où cela est nécessaire et possible, elles accordent la protection diplomatique et consulaire. Le Département fédéral des affaires étrangères est confronté à un nombre croissant de cas de protection consulaire; citons à cet égard les nombreux décès, accidents, incarcérations, enlèvements et procès. En 1999, ce sont en tout 800 cas relevant de la protection consulaire qui ont été traités. Les affaires consulaires relèvent souvent de la routine, mais occupent néanmoins une grande partie du personnel en fonction à l'étranger. En raison notamment d'un manque de personnel, une vaste réorganisation des processus de travail a été entreprise ces dernières années; l'engagement de moyens informatiques et de télécommunication modernes y a joué un grand rôle. Les tâches de sauvegarde des intérêts et les services fournis par les représentations suisses à l'étranger visent à entretenir les relations avec les instances décisionnelles étrangères de telle façon que la présence politique, économique et culturelle de la Suisse à travers le monde reste possible et que les démarches visant à défendre les causes chères à notre pays, notamment la sauvegarde et la promotion des intérêts de l'économie suisses, soient accueillies avec compréhension. La mission consistant à épauler efficacement les ressortissants suisses à l'étranger reste particulièrement importante. Ceci comprend également les efforts visant à faciliter le retour en Suisse des nombreux chercheurs actifs à l'étranger et à diminuer ainsi le phénomène de la «fuite des cerveaux». Le Conseil fédéral est convaincu que l'ensemble de ces activités contribuent à rendre justice à l'intérêt en matière de politique extérieure ainsi qu'aux attentes et aux souhaits de nos concitoyens.

333 Liste des abréviations AELE Association européenne de libre-échange al. alinéa ALENA Accord de libre-échange nord-américain (North American Free Trade Agreement, NAFTA) APEC Asian Pacific Economic Co-operation Conférence économique des pays du bassin du Pacifique art. article ASEAN Association of South East Asian Nations Association des pays du Sud-Est asiatique ASEM Asia Europe Meeting Dialogue entre l'Asie et l'Europe AVS Assurance vieillesse et survivant CEDH Convention européenne des droits de l'homme CEI Communauté des Etats indépendants CICR Comité international de la Croix-Rouge COCO Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger CPEA Conseil de partenariat euro-atlantique Cst. Constitution fédérale suisse DFAE Département fédéral des affaires étrangères EEE Espace économique européen Euro

Monnaie unique européenne Eurodac Système européen d'enregistrement des empreintes digitales Europol Office européen de police FMI Fonds monétaire international GATT General Agreement on Tariffs and Trade Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce G 8 Groupe des 8 Etats les plus industrialisés (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Canada et Russie) G 10 Groupe des 11 Etats donateurs les plus importants du Fonds monétaire international, dont la Suisse G 20 Groupe du G 8, plus les pays de transition les plus importants (sans participation de la Suisse) HCR Haut commissariat de l'ONU pour les réfugiés HIPC Heavily Indebted Poor Countries Initiative du Fonds monétaire et de la Banque mondiale pour le désendettement des pays pauvres les plus endettés KFOR Kosovo Force let. lettre Mercosur Mercado Común del Sur Marché commun de l'Amérique du Sud OCDE Organisation pour la coopération et le développement économique OIT Organisation internationale du travail

334 OMC Organisation mondiale du commerce ONU Organisation des Nations Unies OSCE Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe OTAN Organisation du Traité de l'Atlantique Nord OUA Organisation de l'unité africaine PIB Produit intérieur brut PME Petites et moyennes entreprises PNB Produit national brut PNUE Programme de l'ONU pour l'environnement PPP Partenariat pour la paix (Partnership for Peace, Pfp) RPLP Redevance poids lourds liée aux prestations SADC Southern Africa Development Community Communauté de développement de l'Afrique australe SDFC Swiss Development Finance Corporation SOFI Swiss Organization for Facilitating Investments UE Union européenne

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur la politique extérieure 2000 . Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2001 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 06 Cahier Numero Geschäftsnummer 00.091 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 13.02.2001 Date Data Seite 237-334 Page Pagina Ref. No 10 125 155 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.