

1. Politique extérieure

Xavier Tschumi Canosa



Édition électronique

URL : <http://aspd.revues.org/202>
ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et
du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2008
Pagination : 3-13
ISBN : 978-2-940415-01-4
ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « 1. Politique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 27, n°1 | 2008, mis en ligne le 02 juillet 2009, Consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://aspd.revues.org/202>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

1. Politique extérieure*

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE de la Suisse se manifeste principalement au sein de l'ONU d'une part – depuis son adhésion il y a cinq ans – et dans ses relations bilatérales avec l'Union européenne (UE) d'autre part. L'ONU constitue pour la Suisse le lieu privilégié pour réaliser ses objectifs de politique extérieure multilatérale et c'est sur le renforcement institutionnel de cette organisation qu'elle a focalisé ses efforts en 2007. Toutefois, cette dynamique n'est pas sans provoquer des tensions sur le plan intérieur, notamment autour de la question de la neutralité.

Les accords bilatéraux que la Suisse a tissés avec l'UE, son principal partenaire économique et politique, sont, en 2007 encore, au cœur de sa politique européenne. Nouvelle pièce dans le réseau, la contribution suisse de solidarité à l'élargissement de l'UE, de 1 milliard de francs sur cinq ans, a été avalisée par le Parlement en juin 2007. Elle est considérée aussi comme un investissement, notamment en termes commerciaux et sécuritaires.

En 2007 également, la Confédération a tenté de mettre en perspective sa politique extérieure de deux manières distinctes, en la confrontant aux défis futurs auxquels elle pourrait être exposée, et en ouvrant le dialogue à son sujet avec le public suisse.

1.1. La Suisse et l'ONU

1.1.1. 2002-2007 : la Suisse membre de l'ONU depuis cinq ans

Tout en maintenant son rôle traditionnel de rapport annuel, le rapport 2007 du Conseil fédéral sur les relations avec l'ONU¹ dresse en plus un bilan des cinq premières années d'engagement de la Suisse dans cette organisation, depuis son adhésion en septembre 2002.

Le Conseil national en a pris acte lors de sa session d'automne 2007. A cette occasion, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a défendu le triple engagement suisse à l'ONU : l'engagement financier d'abord, puisque la Suisse est le 14^e contributeur au budget des Nations unies, avec 126 millions en 2007, dont 85 millions pour les opérations de maintien de la paix²; les initiatives dans lesquelles la Suisse s'est investie ensuite, notamment au sujet du fonctionnement et de la composition du Conseil de sécurité; enfin, l'engagement institutionnel, en présentant des candidatures suisses à tous les niveaux de l'ONU. Pour les deux derniers types d'engagement, la Suisse s'appuie sur une stratégie

* Par Xavier Tschumi Canosa, collaborateur scientifique à l'Institut universitaire d'études du développement.

¹ Conseil fédéral, *Rapport 2007 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse* du 15 juin 2007 (FF 2007 5317).

² Chiffres de la contribution obligatoire de la Suisse à l'ONU en 2007 (source : Conseil fédéral, *op. cit.*, annexe 1, p. 5367).

appelée coopération transrégionale flexible, lui permettant de former des majorités de circonstance à même de l'aider à réaliser ses objectifs.

Concrètement, Micheline Calmy-Rey a évoqué, en 2006 déjà, les candidatures suisses au Conseil de sécurité à l'horizon 2020 et à la Commission de consolidation de la paix à l'horizon 2011 comme mesures de renforcement de la position institutionnelle de la Suisse à l'ONU. Le projet d'une candidature suisse au Conseil de sécurité de l'ONU, qui figure dans le rapport 2007 sur les relations avec l'ONU, a été discuté au Conseil national le 5 octobre 2007. L'extrême droite a estimé qu'une participation de la Suisse au Conseil de sécurité porterait un coup fatal à la neutralité (voir plus bas section 1.1.2). La droite, quant à elle, demande que soient étudiées d'autres solutions intermédiaires, comme par exemple la diffusion de l'information aux Etats intéressés hors du cercle des 15 membres du Conseil de sécurité, en phase avec le processus de réforme en cours (voir plus bas section 1.1.3). Dans sa défense, Micheline Calmy-Rey a répondu qu'il n'était pas justifié que la Suisse contribue financièrement chaque année davantage « sans avoir un mot à dire sur l'élaboration des mandats pour les opérations de maintien de la paix »³. Elle a en outre précisé que le Parlement serait consulté en cas de candidature et que celle-ci « n'entrerait pas en contradiction avec les obligations de notre pays liées au droit de la neutralité »⁴.

1.1.2. La neutralité de la Suisse sous la loupe

Le débat sur la capacité de la Suisse à maintenir sa neutralité tout en étant membre de l'ONU ne s'est pas arrêté avec l'adhésion de la Suisse à cette institution en 2002, à la suite de la votation populaire du 3 mars. Mais la neutralité de la Suisse et l'engagement de cette dernière à l'ONU ne doivent pas être renvoyés dos à dos : l'opinion publique reste traditionnellement très favorable au maintien de la neutralité suisse et soutient majoritairement l'engagement de la Suisse à l'ONU (voir encadré ci-dessous).

Tendances de l'opinion suisse sur l'engagement à l'ONU et sur la neutralité

ONU: depuis l'adhésion de la Suisse à l'ONU en 2002, la cote de popularité des Nations unies reste en majorité positive. En 2007, 61 % des personnes sondées se déclarent « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec la proposition selon laquelle la Suisse devrait « s'engager activement pour les affaires de l'ONU ».

Neutralité: au milieu et à la fin des années 1990, environ 82 % des personnes interrogées étaient en faveur du maintien de la neutralité. En 2002, ce taux d'approbation a augmenté et atteint actuellement un pourcentage stable depuis quelques années, soit proche des 90 %. Par contre, l'évaluation des trois fonctions de la neutralité diffère : la fonction se référant à la médiation et aux bons offices est le plus fréquemment approuvée (92 % en 2007). La fonction identitaire de la neutralité est, elle aussi, largement cautionnée (80 %). Enfin, le rôle de la neutralité en tant qu'instrument sécuritaire rencontre un soutien majoritaire mais non unanime parmi les personnes interrogées (61 %).

Source: Karl W. Haltiner und Andreas Wenger (Hrsg.), *Sicherheit 2007. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zürich, ETH Zürich, 2007, pp. 23-24, <<http://www.css.ethz.ch/sicherheit07.pdf>>.

³ 07.050. *Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2007*, intervention de Micheline Calmy-Rey, 18^e séance, session d'automne 2007 du Conseil national, 5 octobre 2007.

⁴ *Ibid.*

La pratique de la neutralité de la Suisse a été examinée à plusieurs reprises depuis le *Rapport sur la neutralité* datant de 1993⁵, le plus souvent en référence à des situations concrètes.

📖 **Annuaire 2006**, n° 2 (dossier *Paix et sécurité : les défis lancés à la coopération internationale*), Xavier Tschumi Canosa, «Politique suisse de sécurité et de paix : cadre stratégique et parole aux acteurs», pp. 141-158, voir pp. 142-144.

La dernière évaluation de la neutralité suisse, disponible en tant qu'annexe du *Rapport de politique étrangère 2007*⁶, a été rédigée en réaction à la controverse⁷ qui s'était fait jour quant à la position que la Suisse devait adopter au sujet du conflit militaire entre Israël et le Hezbollah libanais en été 2006. Ce document établit tout d'abord une distinction entre le droit de la neutralité et la politique de neutralité, cette dernière servant principalement «à convaincre les autres Etats de la capacité et de la disposition [de la Suisse] à se comporter de manière neutre en cas de conflit armé à venir»⁸. Cette politique de neutralité défend également l'intérêt vital de la Suisse à ce que le droit international (notamment humanitaire, mais aussi relativement à l'usage de la force) puisse être non seulement appliqué, mais aussi renforcé et développé. En d'autres termes, c'est un «ordre international juste et pacifique», selon les termes de la Constitution fédérale (art. 2, al. 4), qui est le meilleur garant du succès de la politique suisse de neutralité. Dans ce contexte, l'ONU s'avère un instrument privilégié pour la Suisse.

Cette façon de réconcilier ONU et neutralité n'est pas partagée par tout le monde. Le conseiller fédéral Christoph Blocher s'en est pris, dans son discours du 1^{er} août 2007, au droit international – droit supérieur, primant sur les droits populaires et menaçant la liberté des citoyens suisses. L'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), quant à elle, a publié son *Livre noir de la neutralité suisse*⁹, constatant que, depuis l'adhésion de la Suisse à l'ONU, la neutralité est vidée de sa substance. Ce livre donne à l'ASIN tout à la fois l'occasion de documenter comment, à ses yeux, «la substance de notre neutralité est sapée depuis l'adhésion à l'ONU»¹⁰ et de revendiquer son rôle de gardien de la conception d'une «neutralité intégrale», suivant le principe que «chaque Etat qui se tient à l'écart rend le monde un peu plus pacifique»¹¹.

Si la neutralité suisse est omniprésente dans la politique intérieure suisse de par sa fonction d'identité nationale, elle s'avère toutefois stratégiquement faible comme instrument face aux menaces asymétriques actuelles, ainsi que l'analyse le Centre de recherche sur la politique de sécurité (Center for Security Studies, CSS) de

⁵ Conseil fédéral, *Rapport sur la neutralité* (FF 1994 200), annexe du *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* du 29 novembre 1993 (FF 1994 150).

⁶ Conseil fédéral, *Neutralité* (FF 2007 5283), annexe 1 du *Rapport de politique étrangère, juin 2007* du 15 juin 2007 (FF 2007 5257).

⁷ La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey avait déclaré dans le journal *Le Temps* du 2 août 2006 : «En cas de violations des Conventions de Genève, l'Etat dépositaire que nous sommes a le devoir, je dis bien le devoir, de les dénoncer.» Le Conseil fédéral ne l'avait pas suivie dans son approche active de la neutralité, fondée sur ces conventions.

⁸ Conseil fédéral, *Neutralité*, op. cit., p. 5284.

⁹ ASIN, *Employer la neutralité comme un instrument de sécurité et de paix et mettre le holà à son affaiblissement! Après 5 années d'adhésion à l'ONU : le livre noir de l'ASIN sur la neutralité*, version condensée du livre, conférence de presse, 12 novembre 2007.

¹⁰ ASIN, *Livre noir de la neutralité suisse*, situation : 10 janvier 2008, p. 7.

¹¹ *Ibid.*, p. 26.

l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Dans son analyse, le CSS estime que «le rapport présenté en juin 2007 [sur la neutralité] est le résultat typique d'un compromis qui n'est pas à même de fournir des réponses dans la discussion sur l'orientation de la politique extérieure»¹². Il préconise l'élaboration d'une stratégie globale «dissociée de la neutralité»¹³, permettant de coordonner plus efficacement les politiques suisses de sécurité, extérieure et de développement.

1.1.3. Processus de réforme de l'ONU

Le processus de réforme de l'ONU, entrepris par Kofi Annan et poursuivi par l'actuel secrétaire général, Ban Ki-moon, se trouve «au cœur de l'agenda suisse à l'ONU»¹⁴. Pour la Suisse, la réforme du Conseil de sécurité constitue «une pierre angulaire»¹⁵ de ce processus, même si elle est difficile. En abordant les questions de l'élargissement du Conseil de sécurité et de l'amélioration de ses méthodes de travail, l'ONU entend améliorer la légitimité et l'efficacité de ce dernier. Toutefois, ces deux aspects de la réforme doivent être distingués dans leur traitement, selon la Suisse, ce qui permet de progresser sur le second (méthodes de travail) quels que soient les développements au sujet du premier (élargissement).

En juillet 2006, la Suisse et d'autres pays réunis dans un groupe de travail (fondé en 1993 déjà) avaient renoncé à soumettre au vote de l'Assemblée générale de l'ONU un projet de résolution¹⁶ qu'ils avaient préparé, car le Conseil de sécurité avait alors accepté d'adopter diverses mesures d'amélioration de ses méthodes de travail. Un an plus tard, ces mesures n'ont été que sélectivement mises en œuvre et la Suisse, comme d'ailleurs la majorité des Etats membres de l'ONU, ne peuvent que s'inquiéter du caractère opaque et exclusif des délibérations du Conseil de sécurité. Selon l'ambassadeur Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse à l'ONU, «le degré de transparence et d'inclusion varie au gré du bon vouloir de la présidence du moment, et fluctue donc d'un mois à l'autre. Le fait que ce mois-ci, quelque 80% des délibérations du conseil ont eu lieu à huis clos, alors que ses réunions devraient en principe être publiques, illustre bien notre insatisfaction»¹⁷. Pour la Suisse, un développement de cette question est urgent – et elle se montre disposée à y contribuer, d'autant plus que celle de l'élargissement du Conseil de sécurité est institutionnellement beaucoup plus complexe à résoudre.

¹² CSS, *Neutralité et capacité d'action extérieure de la Suisse*, Politique de sécurité: analyses du CSS, n° 20, septembre 2007, ETH Zürich, p. 2.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ Swissinfo, *Les réformes au cœur de l'agenda suisse à l'ONU*, communiqué de presse, 12 janvier 2007.

¹⁵ Déclaration d'Andreas Baum lors de la 61^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, New York, 8 février 2007, p. 1.

¹⁶ *Amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité*, projet de résolution, A/60/L.49, 60^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, 17 mars 2006.

¹⁷ Déclaration prononcée par Peter Maurer lors d'une séance informelle du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions ayant trait au Conseil de sécurité, New York, 19 juillet 2007, pp. 2-3.

De nombreuses propositions ont été avancées à ce sujet, sans toutefois qu'un consensus puisse se dégager pour débloquer la situation. Un rapport à l'intention de la présidente de la 61^e session de l'Assemblée générale, rédigé en juin 2007 à la suite d'une vaste consultation menée par un groupe de facilitateurs, préconise un arrangement provisoire (*intermediary approach*) dans lequel toutes les positions divergentes seraient réconciliées¹⁸. Pour la Suisse, cette proposition est bienvenue car aucun des cinq modèles d'élargissement présentés en juillet 2006 ne pouvait rencontrer un consensus. Ce rapport exprime également l'avis d'un grand nombre d'Etats membres que les conditions sont désormais réunies pour démarrer un processus de négociations intergouvernementales.

La question de l'élargissement du Conseil de sécurité a été abordée lors de la 62^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, en novembre 2007. Trois propositions restent en course (voir tableau 1.1). C'est au groupe de travail à l'origine du rapport susmentionné que revient la tâche de définir le cadre et les modalités des négociations, les Etats membres s'étant engagés très clairement, au cours de la session, à les respecter.

Tableau 1.1: Trois propositions en cours sur l'élargissement du Conseil de sécurité

Composition actuelle	5 sièges permanents avec droit de veto (Etats-Unis, Russie, Chine, Grande-Bretagne, France) et 10 sièges non permanents
Trois propositions	
1. « G-4 » (Allemagne, Japon, Brésil, Inde)	25 membres au total : 6 nouveaux sièges permanents (les 4 pays du G4 et 2 pays africains) sans droit de veto pendant au moins 15 ans et 4 nouveaux sièges non permanents
2. « Unis pour le consensus » (environ 40 pays opposés à la proposition du G-4)	25 membres au total : les 5 sièges permanents actuels et 20 sièges non permanents élus pour deux ans sur la base d'une rotation sous-régionale équitable (Afrique : 6 ; Asie : 5 ; Amérique latine et Caraïbes : 4 ; Europe de l'Ouest : 3 ; Europe de l'Est : 2)
3. « Groupe des Etats d'Afrique »	26 membres au total : 6 nouveaux sièges permanents avec droit de veto et 5 nouveaux sièges non permanents. Sur les 11 sièges permanents et les 15 sièges non permanents, respectivement 2 et 5 sièges reviendraient à des pays africains, le reste étant réparti sur une base sous-régionale

La Suisse s'est pour le moment moins nettement positionnée sur la question de l'élargissement du Conseil de sécurité, préférant avancer sur celles touchant aux méthodes de travail de ce dernier.

Mais le processus de réforme de l'ONU dépasse celle de son Conseil de sécurité. Il touche aussi à la réorganisation du Secrétariat général, qui relève de la compétence de son nouveau chef, Ban Ki-moon. Ce dernier propose d'intégrer le Département du désarmement dans celui des affaires politiques et de scinder en deux celui des opérations de maintien de la paix. La Suisse a plaidé en faveur du principe selon lequel « la forme suit toujours la fonction »¹⁹, soit que les

¹⁸ Ambassadeurs du Chili et du Liechtenstein, *Report to the President of the General Assembly on the Consultations regarding « the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council »*, New York, 26 June 2007, 6 p.

¹⁹ Déclaration d'Andreas Baum lors de la 61^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, *Restructuration du secrétariat – désarmement et opérations de maintien de la paix*, New York, 5 février 2007, p. 1.

structures doivent découler des stratégies, à définir prioritairement, en vue de réaliser les objectifs de désarmement et de maintien de la paix. Les pays en développement ont opposé une certaine résistance aux propositions du secrétaire général, à qui ils reprochent de n'avoir pas dirigé cette réforme d'une manière claire, transparente et participative.

La réforme de la gouvernance environnementale internationale est un autre chantier qui occupe particulièrement la Suisse. En janvier 2006, Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse à l'ONU, et son homologue mexicain ont pris la direction du processus consultatif informel relatif au cadre institutionnel des activités environnementales de l'ONU. Ils ont présenté un compte rendu de leurs consultations en juin 2006, dans le cadre de la 60^e session de l'Assemblée générale de l'ONU. Il en ressort que l'ONU s'est montrée incapable d'arrêter ou même d'inverser les dégradations environnementales, en raison de sa fragmentation institutionnelle et de son manque de cohérence. Sur ce sujet, la Suisse plaide pour que soient renforcés «le rôle du PNUE dans le développement d'une politique cohérente pour l'environnement, sa capacité à donner une dimension politique aux besoins environnementaux sur la scène internationale et la force de ses recommandations politiques générales»²⁰.

Enfin, il est un pan de la réforme de l'ONU qui doit être mentionné ici, celui de l'harmonisation des activités de développement menées par les différents organismes onusiens. Bien qu'un gain d'efficacité soit généralement recherché dans tous les aspects du processus général de réforme au sein de l'ONU, l'harmonisation du système de développement de l'ONU est l'objectif principal du processus. «Cette démarche donne suite aux recommandations émises dans le rapport *Delivering as One*, soumis par un groupe de haut niveau à l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en novembre 2006.»²¹ Ces recommandations concernent notamment le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), lequel devrait abandonner ses programmes sectoriels au profit d'un rôle de *primus inter pares*, pour renforcer le positionnement des agences onusiennes travaillant dans un pays (*one country team*) et la cohérence de leurs activités. Dans la phase pilote *One UN*, qui a débuté en 2007, huit pays se sont portés candidats pour concrétiser les propositions du rapport, dont le Vietnam, pays prioritaire de la DDC. Cette dernière soutient ce processus en finançant une unité destinée à rendre plus homogènes les opérations de l'ONU dans le pays et ainsi à renforcer leur efficacité.

📖 **Annuaire 2008**, n° 1, chapitre 2, section 2.1.2, sous-sections «Suivi de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement» et «Réforme de l'Organisation des Nations unies».

1.1.4. Priorités de la Suisse pour la 62^e Assemblée générale de l'ONU

Traditionnellement, c'est dans son rapport annuel sur les relations de la Suisse avec l'ONU que le Conseil fédéral expose ses priorités pour l'Assemblée générale de cette organisation. Ce faisant, il offre aux Chambres fédérales et à leurs

²⁰ Déclaration d'Andreas Baum lors de la 61^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, 1^{re} séance des consultations officieuses reprises de la plénière sur le cadre institutionnel des activités dans le domaine de l'environnement des Nations unies, New York, 18 janvier 2007, p. 2.

²¹ DDC, *Réformes du système de développement de l'ONU. La coordination au service de l'efficacité*, article, 28 février 2007.

commissions respectives de politique extérieure l'occasion de s'exprimer sur ce sujet.

En ce qui concerne plus particulièrement la 62^e Assemblée générale qui a débuté le 18 septembre 2007, ces priorités²² s'inscrivent dans la continuité de celles des années précédentes :

- s'engager pour une consolidation institutionnelle du Conseil des droits de l'homme ;
- poursuivre l'initiative visant à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité, y compris les pratiques des comités chargés de l'administration de sanctions (*listing/delisting*) ;
- garder un profil marqué et jouer un rôle actif dans la mise en œuvre d'une plus grande cohérence du système opérationnel des Nations unies ;
- favoriser l'obtention d'un résultat positif visant à améliorer la gouvernance environnementale internationale ;
- renforcer la gestion et le contrôle interne des Nations unies ;
- contribuer au renforcement de la pertinence des Nations unies dans les domaines de la prévention et de la résolution des conflits, entre autre dans les activités de maintien de la paix et de la médiation.

Dans le contexte d'un Secrétariat général de l'ONU renouvelé, la Suisse se voit en outre confrontée aux défis suivants²³ :

- consolider ses bons contacts avec le nouveau secrétaire général de l'ONU et, selon l'agenda de ce dernier, identifier les niches propres au lancement de nouvelles initiatives ;
- renforcer sa position institutionnelle par la planification de candidatures à moyen terme (Conseil de sécurité et Commission de consolidation de la paix) ;
- affiner son profil de facilitateur et de promoteur de solutions, à l'écart des grandes alliances, capable de jeter des ponts vers les pays du Sud, tout en restant solidement amarrée à l'Europe ;
- consolider les réseaux avec les pays partageant ses vues et forger des coalitions flexibles selon les sujets, en veillant toujours à un bon équilibre entre le Nord et le Sud.

1.2. La Suisse et l'Union européenne

1.2.1. Voie bilatérale

Sur la base de son *Rapport Europe 2006* (paru en juin 2006) et de l'acceptation, lors de la votation populaire du 26 novembre 2006, de la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, la Suisse a poursuivi en 2007 sa stratégie de renforcement de ses liens bilatéraux avec l'Union européenne (UE).

 **Annuaire 2007**, n° 1, « Rapport Europe 2006 », pp. 7-8.

²² Conseil fédéral, *Rapport 2007 sur les relations avec l'ONU...*, op. cit., p. 5365.

²³ *Ibid.*, pp. 5365-5366.

Le Conseil fédéral a fixé, en janvier 2007, trois axes prioritaires de la politique européenne de la Suisse²⁴ : achever la mise en œuvre complète du réseau d'accords bilatéraux avec l'UE, sécuriser le bon fonctionnement et la pérennité de ces accords (éventuellement par un accord-cadre) et, enfin, approfondir les relations avec l'UE dans les domaines identifiés comme mutuellement avantageux (par exemple la santé ou l'énergie).

Réciproquement, l'ouverture de la délégation de la Commission européenne à Berne en avril 2007 montre que « l'Union européenne prend pied à Berne »²⁵. Par rapport aux priorités de la politique européenne de la Suisse, l'ambassadeur européen à Berne, le diplomate autrichien Michael Reiterer, constate dans les faits que la voie bilatérale est privilégiée par la Suisse : « C'est une voie pénible, bien sûr. Plus de 100 contrats séparés, ce n'est pas un processus très dynamique. »²⁶ Toutefois, selon ce diplomate, tant que les intérêts de la Suisse et de l'UE sont communément partagés, cette voie peut se poursuivre.

Le Conseil fédéral est bien conscient de cette condition : « S'il s'avérait que la coopération bilatérale ne devait plus à l'avenir représenter l'instrument optimal pour la préservation des intérêts suisses, il conviendrait alors de changer d'instrument. »²⁷ Pour cela, il préconise d'évaluer régulièrement les développements au sein de l'UE et leurs conséquences sur les relations que la Suisse entretient avec elle.

Dans cette dynamique adaptative, le Conseil fédéral a également répondu à un postulat lui demandant « d'examiner les effets des différents instruments de politique européenne (principalement la voie bilatérale et l'adhésion à l'UE) sur les structures fédérales de la Suisse »²⁸. Le rapport publié à cette occasion parvient à la conclusion que le fédéralisme, quelle que soit l'option de politique européenne retenue, ne constitue pas un obstacle à la coopération entre la Suisse et l'UE²⁹. Toutefois, avec les développements que connaîtra cette coopération, la Suisse sera confrontée au défi de modifier de manière opportune, étape par étape, la structure des cantons et communes et leurs droits de participation à sa politique extérieure, tout en veillant au respect du principe de subsidiarité et à l'homogénéité de ses prises de position.

1.2.2. Contribution suisse à l'élargissement de l'UE

Dans la politique européenne de la Suisse, hormis la priorité claire donnée à la mise en œuvre et à l'extension des accords bilatéraux existants, il est un volet qui prendra sans doute, à l'avenir, une certaine importance. Il s'agit de la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE, suite à l'inclusion de dix nouveaux pays membres, le 1^{er} mai 2004.

²⁴ Conseil fédéral, *Rapport de politique étrangère, op. cit.*, p. 5265.

²⁵ Swissinfo, *L'Union européenne prend pied à Berne*, 3 avril 2007.

²⁶ Swissinfo, *Les limites de la voie bilatérale*, 30 septembre 2007.

²⁷ Conseil fédéral, *Rapport de politique étrangère, op. cit.*, p. 5265.

²⁸ Bureau de l'intégration DFAE/DFE, *Rapport sur le fédéralisme : poursuite de l'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de politique européenne*, communiqué de presse, 18 juin 2007.

²⁹ Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral sur les effets de divers instruments de politique européenne sur le fédéralisme de la Suisse (en réponse au postulat Pfisterer [01.3160] « Rapport sur le fédéralisme. Options en matière de politique européenne »)* du 15 juin 2007 (FF 2007 5605).

La base légale qui soutient cette contribution à l'UE élargie est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007 sous forme de loi fédérale³⁰, après avoir été adoptée par le Parlement en mars 2006 et confirmée en votation populaire en novembre de la même année.

📖 **Annuaire 2007**, n° 1, «Nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est», pp. 35-37. «Contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie», pp. 37-39.

Cette étape légale franchie, il ne manquait plus à la Suisse qu'à se donner les moyens de fournir sa contribution de solidarité en faveur de l'UE élargie. Le crédit-cadre d'un milliard de francs a été largement approuvé par les deux chambres du Parlement les 14 et 18 juin 2007, malgré l'opposition de l'Union démocratique du centre (UDC). Conformément aux vœux du Parlement, cette contribution n'affectera pas la coopération internationale au développement avec les pays les plus pauvres.

📖 **Annuaire 2008**, n° 1, chapitre 3, section 3.1.2, sous-section «Crédit-cadre pour la contribution à l'élargissement».

Il est remarquable de constater combien cette contribution concourt à la réalisation des objectifs³¹ de politique extérieure que la Suisse s'est fixés. Cette contribution exprime évidemment la solidarité de la Suisse avec l'Europe, mais elle s'inscrit également dans la politique d'intérêts poursuivie. En assumant ses responsabilités dans la réduction des disparités économiques et sociales en Europe, la Suisse renforce les chances de succès des accords bilatéraux qu'elle a noués avec l'UE. La contribution doit aussi être considérée comme un investissement puisqu'elle offre, par les marchés publics qu'elle ouvre, des perspectives commerciales potentielles aux entreprises suisses. Elle est également un investissement en termes de sécurité et de stabilité, en réduisant la pression migratoire et les atteintes à l'environnement dans les pays bénéficiaires.

1.3. Mise en perspective de la politique extérieure

1.3.1. « Défis 2007-2011 : évolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale »

Sur mandat du Conseil fédéral, l'État-major de prospective de l'administration fédérale a produit un rapport quadriennal en avril 2007³², confrontant de manière critique la politique (intérieure et extérieure) de la Confédération aux défis futurs qui se poseront à la Suisse. Cet état-major est conduit par la Chancellerie fédérale et compte dans son comité 12 représentants issus de tous les départements fédéraux sauf celui de justice et police (DFJP). Le rapport, dont le

³⁰ Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 24 mars 2006 (FF 2006 3403).

³¹ Promouvoir la coexistence pacifique des peuples, le respect des droits de l'homme et la démocratie, sauvegarder les intérêts économiques, soulager les populations dans le besoin, lutter contre la pauvreté et préserver les ressources naturelles (source : Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration* du 15 novembre 2000 [FF 2001 237]).

³² Etat-major de prospective de l'administration fédérale, *Défis 2007-2011 : évolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale*, Berne, 3 avril 2007, 199 p. Une version abrégée de ce rapport est disponible sur le site Internet de la Chancellerie fédérale, <<http://www.bk.admin.ch>>, 39 p.

Conseil fédéral a simplement pris acte en 2007, constituera une source d'information de référence en vue du programme de législature 2007-2011, qui sera rédigé d'ici au début de l'année 2008.

Les cinq défis relevés par le rapport sont les suivants : 1° maintenir la capacité de production économique ; 2° assurer la cohésion sociale ; 3° maintenir durablement les bases naturelles d'existence ; 4° renforcer les relations internationales et garantir la sécurité ; 5° garantir la capacité d'action de l'Etat et des institutions.

Les membres de l'Etat-major de prospective ont analysé huit domaines politiques à la lumière de ces défis : 1° économie et compétitivité ; 2° recherche et formation dans l'économie et la société ; 3° sécurité sociale et santé ; 4° organisation du territoire, environnement, infrastructures ; 5° politique extérieure ; 6° politique de sécurité ; 7° politique budgétaire et finances fédérales ; 8° constitution, institutions et cohésion nationale.

Que dit le rapport au sujet de la politique extérieure suisse ? Cette dernière est étudiée notamment à l'égard de la principale organisation multilatérale (l'ONU) et du principal partenaire bilatéral de la Suisse (l'UE), ainsi que dans certains de ses domaines d'importance, tels que la politique de développement, la politique humanitaire ou la politique de sécurité humaine.

En ce qui concerne l'ONU, le rapport met en avant les tensions qui se font jour dans ce système à la recherche d'un fragile équilibre entre sa légitimité (« un Etat, une voix ») et ses relations de pouvoir historiques internes, soumises aux nouveaux rapports de force entre Etats. « Si [l'ONU] ne parvient pas à trouver le juste milieu entre les aspirations légitimes des puissances économiques émergentes à exercer une plus grande influence et la nécessité d'une cohérence globale du système, celui-ci risque de s'effondrer – au détriment de tous. »³³

Pour ce qui est de la politique européenne de la Suisse, le rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale reprend dans une large mesure les défis qui avaient été mis à jour dans le *Rapport Europe 2006* (voir plus haut sous-chapitre 1.2).

1.3.2. « Une politique extérieure du dialogue »

Le DFAE s'est livré dans un document à un exercice consistant à interpellier le grand public par rapport à « six grands aspects de la politique extérieure suisse qui donnent souvent matière à discussion »³⁴. Le but poursuivi est de mettre en résonance la neutralité suisse, le réseau des représentations suisses à l'étranger, la politique suisse de paix, la Genève internationale, la politique européenne de la Suisse et, enfin, sa coopération internationale au développement par rapport à l'idée que s'en fait la population suisse. Sur chacun des aspects mis en exergue, le document fournit une série de faits et chiffres tout à fait instructifs, par exemple la rétrospective des relations entre la Suisse et l'UE depuis 1957, date de la fondation de la Communauté économique européenne (CEE).

Toutefois, ce document devant être commandé et faute de véritable campagne pour soutenir sa diffusion, le dialogue risque de ne se nouer qu'avec les gens qui

³³ Etat-major de prospective de l'administration fédérale, *op. cit.*, p. 85.

³⁴ DFAE, *Une politique extérieure du dialogue*, Berne, s.d., p. 4.

s'intéressent déjà à la politique extérieure. Toute une section du document est en outre consacrée à l'image de la Suisse dans 16 pays³⁵ : les traditionnelles images d'Epinal reviennent (richesse, paix, propreté, neutralité, CICR, Genève, secret bancaire), de même que les références sportives actuelles (Roger Federer, Alinghi).

SOURCES

Calmy-Rey, Micheline, *Une Suisse prête à dire et à agir*, allocution prononcée à l'ouverture de la Conférence annuelle 2007 des ambassadeurs, Berne, 27 août 2007, 16 p.

Conseil fédéral, *Rapport 2007 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse* du 15 juin 2007 (FF 2007 5317).

Conseil fédéral, *Rapport de politique étrangère, juin 2007* du 15 juin 2007 (FF 2007 5257) et son annexe 1, *Neutralité* (FF 2007 5283).

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), *Une politique extérieure du dialogue*, Berne, s.d., 51 p.

Etat-major de prospective de l'administration fédérale, *Défis 2007-2011 : évolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale*, Berne, 3 avril 2007, 199 p.

Langendorf, Jean-Jacques, *Histoire de la neutralité. Une perspective*, Gollion, Infolio, 2007, 351 p.

SITES INTERNET

Bureau de l'intégration DFAE/DFE : <<http://www.europa.admin.ch>>.

Conseil de sécurité des Nations unies : <<http://www.un.org/french/docs/cs>>.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et Département fédéral de l'économie (DFE), contribution suisse à l'UE élargie : <<http://www.contribution-suisse.admin.ch>>.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) : <<http://www.eda.admin.ch>>.

Mission permanente de la Suisse auprès des Nations unies : <<http://www.eda.admin.ch>> >thèmes >organisations internationales >Nations unies >mission New York.

³⁵ Brésil, Canada, Costa Rica, Emirats arabes unis, Ghana, Hongrie, Israël, Japon, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Portugal, République démocratique du Congo, Russie, Suède, Turquie et Vietnam.