

RAPPORT SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE 2018

La Commission de Politique Extérieure tient à saluer ce rapport clair et riche du Conseil fédéral sur la Politique Extérieure de la Suisse en 2018.

La période que nous traversons est marquée par une **polarisation croissante**, la volonté de certains grands États d'imposer leur loi en fonction de leurs propres intérêts, le retour aux **nationalismes et replis identitaires** de tous bords, ceci au détriment du multilatéralisme, de la recherche de consensus et de l'ordre international.

Alors que les **Etats-Unis se retirent** progressivement de plusieurs enceintes internationales, comme le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, **la Chine** au contraire développe un modèle alternatif de coopération à travers son programme « **Belts and Roads** » (route de la Soie).

Les **défis globaux** (qui requièrent des solutions concertées) sont nombreux: changement climatique (dont les victimes sont quinze fois plus nombreuses que celles du terrorisme), évolution démographique et migration, guerres et surtout conflits internes (affectant 70 millions de personnes), protectionnisme, pandémies et tant d'autres. Des réponses sont à trouver aux niveaux **social, étatique et multilatéral**.

La Suisse peut se décrire comme une « **puissance moyenne globalisée** ». Elle se situe en fait, selon une étude de l'EPFZ, au troisième rang mondial des pays les plus globalisés. C'est pourquoi elle a tout à gagner à s'appuyer sur un **ordre mondial clairement établi**. La coopération avec d'autres pays partageant des valeurs semblables aux nôtres s'avère essentiel. Et le fait de pouvoir se référer à des **règles mutuellement admises de droit international** est un atout important, ceci pour éviter d'être soumis à la loi du plus gros ou du plus fort.

Cette constatation prend tout son sens dans le contexte spécifique de nos relations avec l'**Union européenne**. Durant l'année dernière, la situation ne s'est pas éclaircie; elle s'est même avérée assez embrouillée. Et la coïncidence temporelle avec le **Brexit** n'a rien arrangé. La question centrale a été - et est encore - celle de l'**accord-cadre institutionnel** entre la Suisse et l'Union européenne. Cet accord-cadre constitue pour l'Union Européenne une condition sine qua non quant à notre **accès à leur marché intérieur**, tant en ce qui concerne les accords existants conclus au titre de la voie bilatérale que de nouveaux accords, comme celui sur l'électricité. Le 7 décembre 2018, le Conseil fédéral s'est prononcé sur le résultat des négociations, considérant que celui-ci correspondait dans une large mesure aux intérêts de la Suisse. Mais en raison de points encore en suspens, il a

mis l'accord en **consultation** auprès des milieux concernés - consultation qui a essentiellement eu lieu ce printemps.

Il ressort de tout ce processus une forte volonté politique de **mieux intégrer politique extérieure et intérieure**. Car dans le monde globalisé qui est le nôtre, les interactions sont toujours plus complexes entre négociations internationales et processus relevant de la politique interne.

Autre objectif important: le **renforcement de la sécurité** en Suisse et dans le monde. Notre pays a été victime de cyber-attaques, des agissements de certains agents étrangers (laboratoire de Spiez), ainsi que d'une menace terroriste diffuse, mais à ne pas sous-estimer. Dans le domaine de la sécurité nucléaire, la Suisse a présidé durant le premier trimestre le Groupe de **fournisseurs nucléaires** (GFN) à Vienne. Elle a aussi plaidé en faveur du renforcement de l'Organisation pour l'interdiction des **armes chimiques**. Et elle s'engage résolument dans la lutte contre le **financement du terrorisme**.

Mais probablement la contribution la plus importante de la Suisse à la paix dans le monde provient-elle de sa légitimité en tant qu'« honest broker », à savoir comme **intermédiaire neutre, discret, impartial et crédible** en matière de **bons offices**. Le rapport de cette année consacre d'ailleurs son dossier spécial à cette question spécifique des bons offices. Ceux-ci s'articulent autour de trois axes: 1) les mandats de **puissance protectrice** (par exemple en veillant aux intérêts réciproques de l'Arabie Saoudite et de l'Iran, comme de la Russie et de la Géorgie); b) la politique d'**Etat-hôte** (en mettant par exemple à disposition des plateformes de négociation à propos de la Syrie ou du Yémen, ceci en lien avec la Genève internationale); et c) la **médiation**, à savoir l'accompagnement direct de négociations entre belligérants en vue de la résolution pacifique d'un conflit. Depuis l'an 2.000, la Suisse est intervenue comme médiatrice dans une vingtaine de conflits, qu'il s'agisse d'accords de cessez-le-feu, de gestion des crimes de guerre, de traitement du passé ou de formes fédéralistes de partage du pouvoir. Ceci notamment aux Philippines, en Colombie, au Myanmar, en Syrie, au Mozambique, au Zimbabwe et au Sud-Soudan. Les résultats de ces médiations ne sont jamais assurés d'avance; mais à l'inverse, quel apport que d'avoir contribué au rapprochement entre la Corée du Sud et celle du Nord, deux pays avec lesquels il se trouve que la Suisse entretient de très bonnes relations?

Vu la petite taille de notre pays, il est essentiel pour nous qu'existe une **organisation à l'échelon mondial capable de coordonner** les actions des uns et des autres autour de causes communes, telles que la gestion des flux migratoires, le réchauffement climatique, les pandémies ou le développement d'Internet. C'est un rôle qui devrait naturellement revenir à

l'ONU, à ses agences spécialisées, ainsi qu'à d'autres organisations globales ou régionales. Encore faut-il pour cela que l'ONU se réforme pour devenir plus performante, qu'il s'agisse du maintien de la paix et de la sécurité, de développement économique et social ou de défense des droits de l'Homme. D'où les efforts déployés par la Suisse pour améliorer **l'efficacité de l'appareil onusien**. La candidature de la Suisse au Conseil de Sécurité de l'ONU va dans ce sens.

En matière de développement, l'élément le plus structurant à l'heure actuelle, c'est probablement **l'approche intégrée des STGs de l'Agenda 2030** des Nations-Unies. Car l'ensemble de ces STGs inter-agissent entre eux; et c'est probablement en les traitant de façon **systemique** qu'on parviendra au meilleur résultat, en faisant appel aux compétences complémentaires des **secteurs public, privé et académique**. A noter au passage l'importance croissante de la prise de conscience à propos du développement durable.

A signaler aussi le rôle de la **Banque mondiale** et de son réseau d'experts très qualifiés, ainsi que d'autres institutions, dont l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'AELE et l'OSCE, où la Suisse jouit d'une influence significative.

Pour un pays vivant autant de ses échanges internationaux que le nôtre, sans être pour autant une grande puissance, le respect du **droit international** joue un rôle primordial. Il s'agit ainsi de participer à la construction d'un **ordre mondial équitable et durable** et de se protéger contre l'arbitraire et de la loi du plus fort. Ce droit international peut à la fois s'inscrire dans un cadre multilatéral (OMC, accords sur le climat) ou faire l'objet de traités bilatéraux (ALE, protection des investissements, double imposition). Le droit international, tel qu'il est soutenu par la Suisse, permet l'essor du **commerce**, protège les **entreprises** suisses actives à l'étranger, de même que nos **concitoyens** (renforcement de la protection consulaire dans des pays où être Suisse passe pour être riche, ce qui peut engendrer des convoitises). Il doit accompagner la **transition numérique**, lutter contre **l'impunité** de certains potentats, tendre à la **restitution d'avoirs illicites** aux pays d'origine, etc...

La Suisse se distingue depuis longtemps en tant qu'**acteur humanitaire** de premier plan, notamment au travers du **CICR**. Ce ne sont pas les conflits qui manquent, ni le nombre de personnes déplacées (environ 60 millions, d'une ampleur jamais égalée depuis le fin de la Seconde Guerre Mondiale). Mais ce qui caractérise le plus la période actuelle, ce sont les « **procrasted conflicts** », qui tirent en longueur et peuvent se rallumer à tout moment. D'où un **nexus croissant entre activités humanitaires, de développement socio-économique et de promotion de la paix**. Ce type d'activités si

spécifiques à l'ADN de la Suisse implique la participation de tout un réseau d'intervenants, y compris des ONG telles que le C.D.H., SwissPeace ou InterPeace.

Au plan bilatéral, nos efforts se concentrent d'abord sur les relations avec nos pays voisins. Car nos échanges avec **l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche** représentent à eux seuls autant que nos échanges avec tous les autres pays du monde réunis! Malgré plusieurs points de friction ponctuels, les relations entre la Suisse et ses voisins directs sont très bonnes. C'est ainsi que les Présidents de l'Allemagne et de l'Autriche sont venus en Suisse en 2018, tandis que le Président Berset s'est rendu en France, en Autriche et au Liechtenstein. Notre pays s'est aussi employé à développer des liens avec le nouveau gouvernement italien. De nombreux contacts ont aussi eu lieu avec les autres pays d'Europe, en particulier avec le **Royaume-Uni**, afin de construire ensemble ce que seront nos relations bilatérales post-Brexit.

Hors d'Europe, ce sont essentiellement les **États-Unis** qui donnent le ton, en affirmant leur devise « America first ». L'attitude du Président Trump déstabilise passablement ses interlocuteurs; mais cela n'a pas empêché un renforcement de nos relations bilatérales. Les USA restent le deuxième partenaire commercial de la Suisse derrière l'Union européenne. c'est aussi le principal destinataire des investissements directs de nos entreprises, lesquels engendrent un demi-million d'emplois là-bas.

Le poids économique et géopolitique de **l'Asie** ne cesse d'augmenter, avec environ 40% du produit intérieur brut mondial et 60% de la population. La Suisse entretient de très bonnes relations avec la **Chine**, ce qui ne coule pas de source étant donné les tensions entre la Chine et les États-Unis. Rappelons que notre pays est le premier en Europe à avoir signé un accord de libre-échange avec l'Empire du Milieu. Notre pays observe attentivement la manière dont la Chine étend progressivement son influence à travers le monde, notamment par le biais de son initiative « Belts and Roads ». Le **Japon** continue de figurer dans le trio de tête des puissances économiques et technologiques du monde, tandis que **l'Inde** s'en rapproche. C'est vraisemblablement sur ce continent que se produiront les avancées les plus significatives de ce siècle, avec une transition rapide des masses rurales vers une classe moyenne urbaine, pour autant que les problèmes inhérents à de tels changements ne les bloquent pas trop.

La **Russie** se débarrasse peu-à-peu de l'ère soviétique, pour se rapprocher de ce qu'elle était du temps du tsar, autocratique et nationaliste, avec la technologie en plus. Son influence sur la scène internationale - notamment en Syrie - est devenue incontournable. Au **Moyen-Orient** comme dans une moindre mesure en **Europe de l'Est** (Ukraine), les risques de tensions sont

bien réels. Les pouvoirs en place sont devenus autoritaires (Turquie, Iran, Arabie Saoudite, Israël: Real Politik oblige!). La situation est **tendue** et les choses peuvent basculer à tout moment, le conflit reprendre de plus belle.

La grande question de **l'Afrique** sera celle des évolutions respectives de sa croissance démographique et de l'emploi. D'un côté, on observe certains progrès en matière d'Etat de droit et de démocratie, alors que dans d'autres régions règnent l'arbitraire et le désordre. Ce qu'il faudrait le plus, c'est offrir aux jeunes de ces pays des perspectives locales de développement personnel et familial.

Quant à **l'Amérique latine**, ce sont plutôt des gouvernements favorables à l'économie de marché qui tiennent le haut du pavé, avec bien sûr la notable exception du Venezuela. Les perspectives de développement de ces pays sont plutôt bonnes, mais le risque de fractures sociales est bien réel.

Notre pays entretient dans l'ensemble de bonnes relations avec tous ces États. Notre **réseau d'ambassades** à travers le monde est assez dense. À tel point que le DFAE est en train d'évaluer l'efficacité de l'ensemble de ce réseau, pour en assurer le design optimal.

En conclusion, dans un monde qui devient de plus en plus multipolaire, la **Suisse tire plutôt bien son épingle du jeu**, tout en parvenant à **combiner la défense de ses intérêts économiques et son statut de pays neutre** capable d'offrir ses bons offices aux uns et aux autres.

Uns fois encore, merci de cet excellent document.

Claude Béglé, Conseiller national.

Migration forcée,
Migration involontaire due à l'absence de perspectives
Migration de main d'œuvre volontaire