



Discours de
Madame Micheline Calmy-Rey
Présidente de la Confédération
Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères

prononcé à l'occasion de la
Conférence des Ambassadeurs 2011

Lucerne

lundi 22 août 2011

Seul le texte prononcé fait foi !

**Monsieur le Secrétaire d'État,
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et les Ambassadrices,
Mesdames et Messieurs les directeurs et directrices d'offices fédéraux,
Mesdames et Messieurs les chefs des bureaux de coopération,
Mesdames et Messieurs les consuls généraux et consuls honoraires,
Mesdames et Messieurs,**

Tout d'abord, permettez-moi de vous remercier de vos efforts constants et de votre engagement quotidien et sans faille au service de la Confédération.

Je tiens à vous dire d'emblée que suis particulièrement heureuse de pouvoir vous accueillir, ici à Lucerne, pour la conférence des ambassadeurs de 2011.

Ces prochains jours, vous allez échanger avec moi-même, mais aussi entre vous et avec nos invités, vos expériences, votre savoir, vos idées, vos réflexions et éventuellement vos projets. C'est vous, Mesdames et Messieurs, chers collaborateurs et chères collaboratrices, qui vivez et travaillez dans nombre de pays et de cultures différents, c'est vous qui portez sur le monde et sur la Suisse un regard éprouvé, perspicace et autocritique, et faites preuve d'un dévouement sans faille à l'égard de l'Etat. Ces échanges sont donc toujours extrêmement enrichissants et constructifs.

Il y a, parmi les représentants de la Suisse à l'étranger une catégorie un peu particulière. Je pense aux consuls honoraires et j'ai le plaisir de les saluer parmi nous. Pour la première fois dans l'histoire des conférences des ambassadeurs, nous comptons, parmi nous, des personnes qui, sans rémunération pour leur travail, sont actives chaque jour pour notre pays, souvent dans des villes et des pays où les conditions de vie ne sont guère faciles.

Mesdames et Messieurs les consuls honoraires,

Vous avez été invités à participer à notre conférence, car nous pensons que vos expériences, vos liens professionnels et votre point de vue constituent une valeur ajoutée à notre session. Soyez donc les bienvenus parmi nous.

Mesdames et Messieurs,

Il n'y a pas en Suisse de consensus national sur la façon dont nous devrions nous positionner dans le monde. Le travail du DFAE est de ce fait difficile et rendu plus difficile encore par le fait que les limites entre politique intérieure et politique extérieure s'effritent. En tout état de cause, nos priorités et l'essentiel de nos efforts ont porté ces dernières années

1. sur la politique européenne et l'organisation de la voie bilatérale
2. sur l'extension de notre influence politique au-delà du champ européen
3. sur la défense de nos intérêts économiques et financiers
4. et enfin, sur la politique de paix et le rôle de médiatrice de la Suisse, ainsi que sur la politique de développement.

L'Union européenne et ses Etats membres sont de loin nos partenaires les plus importants, tant en raison de leur poids politique et économique que de leur proximité géographique et culturelle. Du point de vue économique et de manière constante depuis une décennie, 60% de nos exportations et 80% de nos importations se font avec l'UE. Ces chiffres expliquent l'intérêt majeur des opérateurs économiques suisses à avoir un accès sans barrières ni discriminations au marché de l'UE. En effet, le degré d'imbrication des économies de la Suisse et de l'UE est tel que toute incompatibilité entre législations et réglementations en vigueur est susceptible d'entraîner des obstacles à l'accès au marché.

Le droit du marché intérieur de l'UE est devenu un ordre juridique presque complet qui s'applique à la plus grande partie de l'Europe. Indépendamment du degré réel de compatibilité entre l'acquis de l'UE et le droit suisse dans certains domaines, il est un fait que le droit de l'UE en constante évolution, constitue un paramètre central de l'activité législative de la Suisse, notamment pour maintenir et améliorer la compétitivité de notre économie sur le marché européen.

Jusqu' à ce jour, le Conseil fédéral a recouru à différents moyens pour assurer au mieux l'objectif de compatibilité des normes suisses et européennes. Si, de manière générale, cette approche a donné des résultats satisfaisants pour nous, il s'avère cependant que, depuis quelques années, il est devenu très difficile de conclure de nouveaux accords avec l'UE en recourant aux solutions institutionnelles classiques. Les difficultés rencontrées dans les négociations en cours sur les dossiers d'accès au marché - libre échange agricole, électricité, REACH - en témoignent. Ces difficultés traduisent une réalité comprise à Bruxelles, à savoir que les relations avec notre pays ont atteint un tel degré d'intensité qu'elles ne sont comparables qu'avec celles que l'UE entretient avec les Etats membres de l'Espace économique européen. Ainsi, du point de vue de l'UE, la Suisse est intégrée dans son marché intérieur quasiment au même titre que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Une différence substantielle réside toutefois dans le fait que la participation des Etats de l'EEE au marché intérieur de l'UE est régie par des mécanismes supranationaux favorisant l'homogénéité du droit applicable dans cet espace, alors qu'avec la Suisse, les relations traditionnellement régies par des accords internationaux de type classique, ne comprennent pas d'éléments supranationaux. L'UE entend désormais corriger cette

situation qu'elle juge susceptible de créer des distorsions de règles applicables dans le marché intérieur en faveur d'un Etat tiers - la Suisse - et au détriment des Etats membres.

La Suisse a développé une politique européenne *sui generis* - les bilatérales-, qui a été approuvée par le peuple et les cantons. Les accords bilatéraux entrés en vigueur au cours des 10 dernières années constituent un succès indéniable pour la diplomatie et la politique de notre pays.

La préservation de ce succès et son adaptation aux conditions d'aujourd'hui sont prioritaires pour le Conseil fédéral.

Je suis d'avis que les succès obtenus avec les accords bilatéraux conclus jusqu'ici constituent le point de référence pour la prochaine phase de notre politique européenne. Il s'agit d'obtenir au minimum des résultats comparables aux bilatérales I et II, l'adhésion n'étant pas une option.

Cela signifie que dans nos négociations avec l'UE, nous proposons des solutions qui garantissent un accès au grand marché européen tout en respectant notre souveraineté et le bon fonctionnement de nos institutions. Les solutions envisagées doivent également prendre en considération nos intérêts économiques et préserver nos avantages comparatifs.

Cela signifie encore que nous devons être prêts à négocier les modalités institutionnelles de nos relations futures. Nous travaillons à des solutions créatives et nous le faisons dans le souci constant de préserver notre autonomie de décision. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral n'entend pas reprendre automatiquement les évolutions futures du droit européen. La reprise des développements de l'acquis pertinent dans nos accords avec l'UE est pour nous subordonnée à une participation suisse appropriée au processus de prise de décision y relative dans les domaines couverts par les accords.

De fait, la situation actuelle est la suivante : nous nous sommes penchés sur les questions institutionnelles au sein d'un groupe de travail conjoint avec l'UE. Le Conseil fédéral s'est en outre déclaré prêt à chercher des solutions avec l'UE dans le cadre d'éventuelles nouvelles négociations. Cette recherche doit toutefois s'inscrire dans un ensemble de mesures équilibrées, qui reposent sur une certaine réciprocité. En février 2011, j'ai convenu avec le président de la Commission européenne José Manuel Barroso que nous approfondirions l'approche globale et coordonnée adoptée par le Conseil fédéral pour la poursuite de la voie bilatérale.

Nous nous situons dans cette phase d'approfondissement. Nous sondons les possibilités de remplir, lors de négociations futures, les exigences des deux parties, à la satisfaction des uns et des autres. A titre d'exemple, si nous refusons la discussion, certes pénible, sur les questions institutionnelles, nous courons le risque de voir la voie bilatérale bloquée, ce qui compromettrait l'accès de nos entreprises au marché de l'UE. C'est la raison pour laquelle nous devons être capables, pour ce qui est des questions institutionnelles mais également des dossiers concrets, de distinguer les intérêts essentiels que nous entendons sauvegarder lors de nouvelles négociations et les questions moins primordiales. Sur cette base, nous pourrions soumettre à l'UE des propositions substantielles tout en restant fermes quant à nos principales exigences. C'est la seule manière de défendre les intérêts de la Suisse. De mon côté, j'attends également de l'UE une attitude constructive par rapport à la poursuite de la voie bilatérale, que nous avons empruntée ensemble ces dernières années. Il y va indéniablement de notre intérêt à tous.

Bien entendu, l'on ne saurait parler de l'état de notre politique européenne sans évoquer la crise de l'endettement que connaît la zone euro et son corollaire, l'appréciation du franc suisse. La Suisse n'est pas une île et les turbulences que traverse notre principal partenaire économique et commercial ne sont pas sans effet sur notre économie, très ouverte et fortement tournée vers les exportations.

Evidemment, le franc fort est aussi le reflet de notre économie : à la fin juin 2011, le taux de chômage en Suisse était de 2,8 % ; en 2010, la dette publique a représenté 38,3 % de notre produit intérieur brut et le compte d'Etat affichait un excédent de 4,2 milliards de francs suisses. Et pourtant, même si nos principaux indicateurs économiques sont bons en comparaison internationale, nous ne sommes pas à l'abri de crises. Ce qui se passe dans la zone euro et aux Etats-Unis a également des répercussions sur nous.

En ces temps d'incertitudes, le franc suisse est une valeur refuge. Au cours des derniers mois, il a été fortement apprécié par rapport à l'euro et au dollar. Nous avons réagi en améliorant notre compétitivité et en diversifiant nos marchés. Il n'en demeure pas moins que la situation reste très difficile pour certains secteurs.

Comme vous le savez, la Banque nationale est intervenue ces deux dernières semaines avec vigueur sur les marchés afin de contrer la surévaluation du franc suisse. Le Conseil fédéral soutient une telle politique monétaire expansive. Il estime, comme la Banque nationale, que le franc est nettement surévalué et qu'une intervention énergique est nécessaire à travers les instruments à disposition de la politique monétaire.

Le Conseil fédéral suit de près l'évolution de la conjoncture et la situation sur les marchés financiers. Il prend très au sérieux les charges croissantes qui pèsent sur l'industrie d'exportation et le secteur du tourisme. En février dernier, le Conseil fédéral a augmenté les moyens financiers à disposition de Suisse Tourisme pour la promotion touristique en 2011 et 2012, à hauteur de 12 millions de francs supplémentaires. Le 17 août dernier le Conseil fédéral a complété ces mesures, en décidant d'affecter 2 milliards de francs en vue d'une réduction temporaire des coûts, du renforcement de la capacité d'innovation et d'une amélioration ciblée et durable des conditions-cadre économiques en Suisse. Des mesures dans les domaines de l'industrie d'exportation, du tourisme, de l'innovation, de la recherche, des infrastructures et en faveur des consommateurs sont à l'examen et seront rapidement mises en œuvre. Les moyens nécessaires à la concrétisation du train de mesures seront dégagés par le biais d'un supplément ad hoc au budget 2011. Enfin, à travers une modification de l'ordonnance sur les fonds propres, le Conseil fédéral veut prévenir une surchauffe du marché hypothécaire.

Notre pays a intérêt à ce que les marchés financiers se reprennent, c'est-à-dire à ce que les responsables parviennent à maîtriser la problématique de l'endettement. Ce n'est qu'alors que les investisseurs ne considéreront plus le franc suisse comme une valeur refuge.

Chères et chers collaborateurs,

Que ce soit du point de vue de la sauvegarde de nos intérêts par rapport à Bruxelles ou de la lutte contre un franc fort, la politique européenne continuera de représenter un point focal de notre politique extérieure.

Reste que nous vivons dans un monde globalisé et interdépendant, un monde où le continent européen est un acteur parmi d'autres, d'autres dont l'importance grandit.

C'est pourquoi, au cours des dernières années,

- nous avons développé nos relations avec les pays qui, dans leur région ou à l'échelle mondiale, exercent une influence déterminante sur la politique internationale ;**
- nous avons approfondi notre engagement en faveur des questions globales, en particulier dans le cadre des Nations Unies ;**
- nous avons de plus en plus tenté de faire progresser nos exigences en nous associant aux pays qui partagent nos vues et**
- nous nous sommes concentrés sur certaines régions et sur certains thèmes présentant un intérêt particulier.**

En 2005, le Conseil fédéral, sur proposition du DFAE, a adopté une stratégie étendant le champ d'influence de la Suisse au-delà du cercle européen. Nous avons débuté par la volonté d'institutionnaliser nos relations bilatérales avec nos partenaires politiques et économiques les plus importants. A ce jour, 7 Mémoires d'entente ont été signés avec les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Afrique du Sud, le Japon, le Brésil et la Turquie.

Depuis 2005, notre politique à l'égard de tous ces Etats est très active et nous nous engageons progressivement dans des partenariats stratégiques. En d'autres termes, nous menons des dialogues sur une large base thématique, nous disposons de canaux pour traiter rapidement d'éventuels problèmes, nous identifions systématiquement des possibilités de coopération, que nous mettons ensuite en œuvre. Cela signifie que notre collaboration est renforcée au sein d'organisations internationales ou lors de la préparation de conférences importantes. Cela peut aussi se traduire par des initiatives communes ou par le soutien mutuel que nous nous apportons pour défendre nos intérêts respectifs. Le défi pour nous tous consiste à définir nos relations de sorte que notre politique extérieure, loin de n'être qu'une simple diplomatie de dialogue et de visite, serve la sauvegarde de nos intérêts, la coopération et la prise d'influence. La forme, la fréquence des contacts et le calendrier varient selon les pays.

Pour des raisons de temps, je n'évoquerai que quelques exemples.

Notre réseau de coopérations bilatérales avec les Etats-Unis est tellement vaste que, lors de la rencontre annuelle des services de l'administration fédérale qui coopèrent avec les Etats-Unis, la salle de réunion de l'aile ouest du Palais fédéral ne suffit pas pour accueillir toutes les personnes intéressées ! Dans nombre de domaines, ces relations se développent d'elles-mêmes pour une large part, dans la logique objective des différents dossiers. Mais il existe des sujets sur le plan politique qui nécessitent qu'on les traite avec une attention plus soutenue: la sauvegarde des intérêts américains, en particulier en Iran, des questions de sécurité régionale dans les Balkans et le Caucase ou encore la coopération dans le cadre de l'intérêt que présente l'adhésion de la Russie à l'OMC. Les échanges sur de tels sujets sont pour les Etats-Unis significatifs.

De leur côté, les Etats-Unis procèdent à intervalles réguliers à une évaluation politique de leurs relations avec la Suisse. Lors de cette évaluation, les efforts déployés par la Suisse pour des sujets et des problèmes qui présentent un intérêt aux yeux des Etats-Unis s'avèrent très utiles lorsqu'il s'agit, par exemple, de trouver des solutions aux négociations très complexes menées sur les questions fiscales et financières. Le

partenariat stratégique, la coopération et la diplomatie peuvent être une aide à la recherche de solutions dans des dossiers techniques.

Bien qu'elles soient d'une autre ampleur, nos relations avec la Russie évoluent de manière similaire. Ces dernières années, les consultations et les coopérations se sont rapidement intensifiées et, là aussi, les limites des capacités d'accueil des salles de réunion ont été atteintes. Plus encore qu'avec les Etats-Unis, cependant, le dialogue politique régulier est l'occasion de régler les modalités de l'ensemble des relations, de résoudre les problèmes ou de les inscrire dans une logique politique. La dynamique positive qui marque les relations bilatérales a renforcé la confiance de la Russie dans la diplomatie suisse, ce qui a permis à notre pays d'apporter ses bons offices, par exemple entre la Russie et la Géorgie. L'objectivité et la fiabilité dont fait preuve la Suisse facilitent le dialogue et la coopération dans des domaines de politique extérieure très délicats, tels que la stabilité régionale au Caucase, la question du nucléaire iranien, le printemps arabe ou encore le processus de paix au Proche-Orient. Tout cela vient encore étoffer les relations bilatérales.

De plus, la mise en place de partenariats stratégiques implique toujours de développer des dynamiques positives entre les différents dossiers, de créer des liens entre les échelons bilatéraux et multilatéraux ainsi que de promouvoir des intérêts communs par des coopérations concrètes :

- Grâce aux relations économiques très dynamiques que nous entretenons avec la Chine, nous avons pu récemment engager un dialogue sur les questions financières, ce qui permet à la Suisse de se rapprocher du processus décisionnel du G20.

- L'étroite collaboration que nous avons développée depuis des années avec le Mexique dans le domaine des droits humains, de la sécurité humaine et de la réforme institutionnelle de l'ONU devrait, dans le cadre des préparatifs de la conférence de Rio + 20, déboucher sur une coopération approfondie, notamment en ce qui concerne les questions du développement durable et la réforme des Nations Unies.

- Le dialogue politique avec le Brésil commence lui aussi à prendre forme, là aussi par le lien étroit établi entre questions bilatérales et multilatérales. La convergence des intérêts et la coopération en matière d'environnement et de développement durable facilitent quant à elles une attitude constructive lorsqu'il y a problème : Nous sommes aussi mieux à même de sauvegarder nos intérêts, en particulier dans le domaine économique. En effet, nous avons ainsi pu obtenir du Brésil que son administration fiscale retire notre pays de sa liste noire, ce dont nos entreprises présentes au Brésil auraient fortement pâti.

Mesdames et Messieurs,

Développer notre politique étrangère au delà du champ européen n'est pas sans conséquences sur l'évolution de notre réseau de représentations. Des centres consulaires ont été créés couvrant plusieurs pays. La concentration des prestations consulaires dans des centres régionaux permet des gains d'efficacité et une meilleure utilisation des ressources. Les premiers centres consulaires ont été ouverts et les premières expériences sont positives. Dans le même temps, notre réseau s'étend en Asie et en Asie centrale, en Russie, en Chine, en Inde. Mercredi dernier, le Conseil fédéral a décidé l'ouverture d'une ambassade à Doha.

Reste qu'identifier nos intérêts avec des partenaires importants, mettre en place des coopérations, prendre de l'influence et étendre cette influence ne relèvent pas uniquement des relations bilatérales : prendre de l'influence signifie aussi être actif dans les enceintes internationales.

Notre engagement dans les institutions multilatérales est très visible et apprécié, que ce soit au sein des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods, de l'OMC, de l'OCDE, de l'OSCE ou encore au sein du Conseil de l'Europe.

Je tiens ici à remarquer de façon particulière notre rôle dans l'Organisation des Nations Unies. L'année prochaine la Suisse fêtera le 10e anniversaire de son entrée à l'ONU et grâce à sa présence, à son engagement professionnel et impartial, elle a sensiblement gagné en visibilité et en influence sur le plan mondial. La Suisse y a connu d'indéniables succès. Permettez-moi d'en citer ici que les plus récents :

La présidence de M. Joseph Deiss de la 65^e Assemblée Générale, une place attribuée au sein du Groupe de haut niveau sur la viabilité de l'environnement mondial, la tenue du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux et la présidence de la Configuration *Burundi*.

La Suisse fait preuve de pugnacité sur les questions liées à l'élargissement du Conseil de sécurité et à ses méthodes de travail, elle participe à la préparation de la Conférence sur le développement durable qui se tiendra à Rio en 2012 (Rio+20), s'implique dans les problématiques du réchauffement climatique, de la politique des migrations, de la politique humanitaire, du crime organisé et continue à se mobiliser tant pour les droits humains que pour la non-prolifération des armes et la défense de la paix et de la sécurité dans le monde.

Un tel engagement ne saurait se concevoir sans la contribution de multiples acteurs tels que les représentants de la société civile, les organisations non-gouvernementales ainsi qu'un large réseau de personnalités dont vous êtes, Mesdames et Messieurs, les principaux artisans.

Et dans 10 ans, un autre défi nous attend. En effet, le 12 janvier dernier, le Conseil fédéral a décidé de présenter la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023/2024. Si elle veut s'assurer les deux tiers des voix de l'Assemblée générale, la Suisse doit dès aujourd'hui faire campagne pour sa candidature et se préparer à assumer dès le 1^{er} janvier 2023 les fonctions de membre du Conseil de sécurité.

Chères collaboratrices et chers collaborateurs,

Les alliances et les partenariats avec des institutions et des pays qui définissent l'agenda international, sont essentiels à une politique étrangère globale. Ces dernières années nous ont par ailleurs démontré à quel point il est utile de pouvoir travailler avec des pays partageant nos vues, quelle que soit leur situation géographique. Depuis que des groupes de pays aux préoccupations similaires ont concouru à l'adoption de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et qu'une coalition comparable a présidé à la création de la Cour pénale internationale, nous savons que ces unions au service de grandes causes permettent effectivement de vaincre la résistance de puissants pays ou groupes de pays. Aux côtés de nations amies qui partagent ses idées, la Suisse progresse sur des questions relevant de composantes majeures de sa politique extérieure. Nous travaillons avec le Costa Rica, la Jordanie, Singapour et le Liechtenstein sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité ; avec l'Allemagne, le Danemark, la Suède et d'autres encore, nous cherchons à faire en sorte que les régimes de sanctions respectent la primauté du droit ; nous nous sommes rapprochés du Brésil, du Kenya, de l'Indonésie, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de bien d'autres pays pour aborder les liens entre le développement et la violence armée ; de même, nous luttons pour l'abolition de la peine de mort avec l'Espagne et nombre d'alliés.

Ces groupements de pays amis rassemblés autour d'un objectif commun sont aussi l'occasion de découvrir et de façonner des relations bilatérales. Je dis bien de découvrir, car c'est souvent à la faveur d'une coopération concrète sur un thème global que l'on prend conscience d'intérêts communs, qu'il convient ensuite d'explorer, et qui constitueront la base de relations bilatérales plus approfondies.

Des alliances et des coalitions se forment entre des pays ayant un intérêt commun au sort d'une région. Pour des raisons géographiques évidentes, la Suisse a donné

priorité à son voisinage européen dans ses activités opérationnelles et politiques : nous sommes présents depuis des années dans les Balkans, depuis un temps appréciable dans le Caucase et en Asie centrale et, depuis plus récemment, bien sûr, dans le monde arabe – surtout là où notre aide et notre engagement peuvent aider à consolider et développer les acquis démocratiques du Printemps arabe. Cet engagement porte sur des domaines clés de la politique extérieure de l'UE et nous vaut la reconnaissance de Bruxelles : il fournit ainsi un nouvel exemple de relations dépassant le stade des contacts bilatéraux directs pour s'ancrer dans un engagement commun dans une région ou sur une question d'intérêt général.

A l'échelle globale, la Suisse gagne en visibilité par sa mobilisation sur des thèmes sensibles. C'est par exemple le cas dans le domaine du désarmement ou du nucléaire. En parallèle à son action dans le nucléaire civil, la Suisse mène depuis plusieurs années diverses activités dans le but de favoriser le désarmement nucléaire en Europe et dans le monde. Les initiatives visant à détruire les armes nucléaires méritent donc notre soutien continu, conséquent et durable. La Suisse a eu le mérite d'introduire une perspective humanitaire dans le débat. En mettant l'accent sur les conséquences humanitaires catastrophiques de toute utilisation de l'arme nucléaire, nous voulons donner ainsi une nouvelle impulsion au désarmement car trop longtemps, le débat était centré autour de seules considérations stratégiques.

Des initiatives ont été prises et portent par exemple sur la baisse du niveau d'alerte des armes nucléaires, qui n'a dans certains cas pas changé depuis la fin de la Guerre froide. La Suisse est particulièrement active dans ce domaine notamment à travers une résolution à l'Assemblée générale de l'ONU ou la promotion du dialogue sur cette question.

Chères collaboratrices, chers collaborateurs,

Je vous encourage tous et toutes, je vous enjoins même, à participer concrètement et de façon proactive à la définition de la politique extérieure de la Suisse, en menant depuis votre poste une ample réflexion sur nos relations et leur déploiement, et vous invite à soumettre vos suggestions à la centrale et à prêter votre concours à la mise en œuvre des décisions.

La Suisse figure parmi les vingt plus grandes économies du monde et son secteur financier s'est hissé au septième rang : il est donc essentiel pour elle de moduler ses relations économiques et financières de façon à ce que ses entreprises et ses banques soient en mesure de rivaliser à armes égales avec leurs concurrentes sur les marchés internationaux.

Nous avons un contentieux bancaire avec les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Avec l'Allemagne, un compromis satisfaisant pour les deux parties a été négocié. L'accord fiscal paraphé il y a deux semaines permet une normalisation bienvenue des relations. L'accord négocié avec le Royaume-Uni repose sur le même modèle.

Nous le savons depuis que le Conseil fédéral a adopté les standards OCDE en matière d'échange d'informations en matière fiscale, au début de l'année 2009, il n'est pas si facile de tourner la page sur un passé de fines distinctions entre fraude, évasion et soustraction fiscales pour passer à une « *Weissgeldstrategie* », une stratégie du « tout déclaré ». Avec la révision des conventions de double imposition, l'entraide administrative peut désormais s'étendre aux affaires de soustraction fiscale. Les bases légales sont en vigueur, ou au moins en phase de ratification, avec la majorité de nos grands partenaires. L'échange de renseignements fiscaux a même commencé concrètement avec quelques pays. Mais la directive est très délicate à interpréter, et chaque pays semble comprendre à sa façon certaines exigences essentielles de l'OCDE. Sans compter que le standard évolue, ce qui ne facilite pas sa traduction en droit national.

Revenons si vous le voulez bien aux États-Unis. La justice et les autorités fiscales américaines ne se montrent pas satisfaites de la révision de la convention de double imposition pour ce qui est du régime à venir, ni de l'accord UBS pour le règlement des problèmes du passé. Elles maintiennent la pression sur toute une série d'autres établissements financiers et cherchent à obtenir des renseignements antérieurs sur les clients. Mais ce que nous avons beaucoup de mal à admettre, c'est que les États-Unis veuillent nous imposer leur propre choix des moyens légaux de communication des données. Sans compter que ces moyens sont soit trop lourds, soit juridiquement inadmissibles, voire politiquement inacceptables. La convention de double imposition existante et son protocole sont de bons instruments qui permettent d'obtenir des résultats substantiels selon le nouveau régime de l'entraide administrative améliorée. Et cette entraide administrative peut parfaitement être déployée à grande échelle, sur des milliers de cas, comme l'a bien montré la mise en œuvre de l'accord UBS. Nous fournissons depuis des mois un gros travail de persuasion pour arriver à une solution acceptable de part et d'autre.

Mesdames et Messieurs,

La paix et les droits humains sont bien sûr au cœur de notre politique extérieure. Elles en sont même devenues l'emblème. Le message concernant la continuation des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine pour 2012-2016 qu'a

adopté le Conseil fédéral le 29 juin 2011 confirme le renforcement constant de l'engagement du DFAE dans ce volet primordial de la diplomatie suisse.

Dans son rôle d'arbitre de conflits particuliers, au travers de ses relations d'Etat à Etat et dans les enceintes internationales, la Suisse a réussi à se positionner en favorisant le dialogue et la prise en compte des intérêts réciproques. Régulièrement, des parties en conflit lui ont demandé d'intervenir dans des négociations de paix. Ces dernières années, la Suisse est ainsi intervenue dans une vingtaine de processus de paix, soit en tant que médiatrice directe, soit en jouant un rôle décisif au sein d'équipes internationales ou avec d'autres acteurs de médiation reconnus. Elle s'est investie dans des régions où elle a un intérêt à être active et où elle est susceptible d'apporter quelque chose, grâce à sa politique de neutralité et aux contacts privilégiés qu'elle a déjà noués en mettant en œuvre d'autres volets de sa politique extérieure.

La Suisse exerce par exemple un mandat de puissance protectrice à la fois pour la Fédération de Russie et pour la Géorgie. Elle représente les intérêts de l'une auprès de l'autre. La Géorgie et la Russie ont par ailleurs demandé à la Suisse d'être médiatrice dans les négociations pour l'entrée de la Russie à l'OMC.

Un autre exemple : vous vous souvenez qu'en 2009, à Zurich, la médiation suisse entre l'Arménie et la Turquie avait abouti à la signature de protocoles d'accords visant à normaliser les relations entre ces deux pays, sous l'égide de hauts représentants des Etats-Unis, de la Fédération de Russie, de la France et de l'Union européenne. Malheureusement, aucun des deux parlements n'a encore ratifié ces protocoles. Nous soutenons donc à l'heure actuelle des mesures de confiance entre l'Arménie et la Turquie pour apporter notre contribution à la paix dans la région.

En Iran, la Suisse se penche depuis le printemps 2006 sur le programme nucléaire dont le manque de transparence a entraîné de vives tensions internationales. Les efforts déployés ont eu pour objectif de soutenir le dialogue entre les interlocuteurs. Notre travail a abouti à plusieurs réunions dites des Geneva Talks.

Dans un voisinage plus proche, dans les Balkans, notre pays facilite un dialogue entre leaders serbes du Kosovo et de Serbie, en coopération avec un partenaire non gouvernemental. Il s'agit de la seule plate-forme de dialogue existante qui réunisse des leaders serbes de tous horizons politiques. Après les frictions de cet été, nous étudions d'autres possibilités qu'aurait la Suisse de contribuer activement à l'instauration de relations pacifiques entre Serbes et Kosovars.

L'expérience nous montre que la mise en valeur du savoir-faire suisse dans de tels processus a permis à notre pays de renforcer son image dans le monde ainsi que le

rayonnement de sa politique étrangère. La Suisse a pu de ce fait consolider ses relations avec d'importants partenaires internationaux. Ces succès n'auraient pas été possibles sans le fort engagement de nos diplomates et de nos experts. Unsere Erfolge verpflichten. C'est pourquoi le message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine qu'a adopté le Conseil fédéral le 29 juin 2011 prévoit une extension constante des opérations déployées dans ce secteur clé de la politique extérieure de la Suisse.

Mesdames et Messieurs,

Chères collaboratrices et chers collaborateurs,

J'estime que de nombreuses possibilités s'offrent encore à la Suisse pour faire bénéficier des processus de paix internationaux de son savoir-faire, pour améliorer le respect des droits humains selon une approche large et fondée sur l'action pratique et pour déployer des modèles novateurs de renforcement de la protection humanitaire des réfugiés, des personnes déplacées, des migrantes et des migrants.

Les crises arabes nous ont rappelé que les injustices criantes, l'absence de liberté et de droits constituent des obstacles à un développement durable.

Dans la région, de nouveaux acteurs choisissent des axes politiques différents de ceux de leurs prédécesseurs. La Suisse voit ainsi s'ouvrir devant elle de nouvelles possibilités pour exercer une influence et développer de fécondes relations dans la région.

Mesdames et Messieurs,

La coopération entre les pays prospères et les pays pauvres figure en bonne place dans toute politique soucieuse d'aménager la mondialisation. L'aide au développement et la coopération y jouent un rôle important, compte tenu de la multiplication des interdépendances entre les pays.

La Suisse a un certain nombre de choix à faire pour continuer d'assumer sa responsabilité internationale, surtout à l'égard des pays en développement et des pays émergents.

En ce qui concerne l'investissement consacré au développement, les Chambres fédérales ont pris au mois de février dernier une décision très porteuse, en le fixant à 0,5 % du produit intérieur brut à l'horizon 2015.

Le DFAE prépare actuellement un nouveau message sur la coopération internationale de la Suisse pour les années 2013 à 2016. Le Conseil fédéral y présentera pour la première fois au Parlement l'ensemble des volets de la coopération internationale, à savoir :

- 1. l'aide humanitaire ;**
- 2. la coopération au développement ;**
- 3. les mesures à caractère économique et commercial ;**
- 4. la coopération avec l'Europe de l'Est et les pays en transition.**

Le DFAE a défini une stratégie de coopération internationale qui accompagne l'évolution de l'environnement économique et politique mondial et fait ressortir la contribution de la Suisse à la maîtrise des risques globaux et des problèmes de pauvreté.

Son but ultime est le développement mondial durable visant à réduire la pauvreté et les risques globaux.

La densité des interconnexions a multiplié les interdépendances entre pays riches et pauvres. Les pays en développement sont particulièrement exposés et vulnérables aux risques globaux, comme l'instabilité des marchés financiers internationaux, les changements climatiques, la défaillance de l'État ou les pandémies touchant plusieurs pays. La maîtrise de ces risques appelle une collaboration internationale intense, à laquelle la Suisse a intérêt à se joindre. Car c'est en mettant à profit de façon efficace et coordonnée les instruments de coopération internationale dont elle dispose dans sa politique extérieure qu'elle peut au mieux faire valoir ses intérêts :

- 1. par des programmes globaux et thématiques dans des domaines particulièrement importants comme le climat, l'alimentation, l'eau, la migration et la santé, même en dehors de ses pays prioritaires ;**
- 2. par des programmes multilatéraux qui lui permettent de participer à la définition des politiques et des axes de travail des organismes multilatéraux ;**
- 3. par des programmes bilatéraux menés dans des pays déclarés prioritaires, c'est-à-dire parmi les plus pauvres du monde.**

Mesdames et Messieurs,

Chères collaboratrices, chers collaborateurs,

Ces dernières années, dans un contexte complexe et en changement, et grâce à des idées et des concepts déterminants, nous avons fait avancer la politique extérieure et la diplomatie de la Suisse. Cette complexité est le reflet d'une mondialisation plus vivante que jamais et marquée par de fortes interdépendances : les rapports de pouvoir entre les pays et les institutions évoluent et se décalent petit à petit vers l'Est et le Sud, les mouvements d'intégration régionale ont fait des avancées notables en Europe, ce qui a placé notre pays face à un nouveau défi. Parallèlement à cela, la politique nationale, loin de se fondre dans la mondialisation et l'internationalisation, s'est trouvée, et se trouve aujourd'hui encore, en situation de tension avec ces grands mouvements planétaires.

Dans de nombreux pays et pour des raisons souvent compréhensibles, les populations se montrent réticentes et sceptiques par rapport au phénomène de la mondialisation, perçue comme un problème plutôt qu'un progrès. Ce scepticisme se traduit notamment au niveau de la politique extérieure, en particulier en matière de migrations : bien que la plupart des analyses révèlent que, pour maintenir notre force économique et notre niveau de vie à long terme, nous avons besoin d'immigration en Suisse, comme dans la plupart des pays européens d'ailleurs, les mouvements migratoires actuels sont perçus comme une menace à l'encontre de notre identité culturelle et les immigrants comme des concurrents qui veulent accaparer des ressources que l'on prétend insuffisantes. Si l'économie de marché et le principe de la concurrence sont aujourd'hui la toile de fond de tout débat politique, nombreux sont ceux qui refusent d'accepter les pendents négatifs du système : on ne veut pas de chauffeurs de taxi allemands, qui font de la concurrence à nos compatriotes à l'aéroport de Zurich ; on craint une liquidation de la patrie dès qu'une société étrangère acquiert une entreprise helvétique, en dépit du fait que la Suisse et sa prospérité dépendent en grande partie des investissements helvétiques à l'étranger et donc de l'achat de firmes étrangères ; on veut accéder aux marchés et harmoniser le cadre économique selon un régime de réciprocité, mais on refuse parallèlement de se défaire d'une série de particularismes qui sont chers à l'un ou à l'autre ; on est prêt à conclure des accords bilatéraux (dans le domaine de la sécurité humaine ou des droits humains par exemple), mais on n'accepte pas de se laisser dicter un calendrier de mise en œuvre pour leur traduction dans la législation interne.

Il ne s'agit là que d'exemples qui nous rappellent à quel point notre politique extérieure est devenue difficile à définir. Nous devons entreprendre des démarches réalistes, convertir les idées et les idéaux en actions politiques concrètes et supportables et, enfin, pondérer constamment les intérêts et processus de la politique intérieure et ceux de la politique extérieure. Nous devons être capables de répondre à des exigences contradictoires, de les traiter simultanément du point de vue interne et externe, et nous avons besoin de communiquer davantage : le propos de la politique

extérieure doit être clair au niveau de la politique intérieure. De même, la politique extérieure doit être capable d'expliquer le fonctionnement de notre politique intérieure et la façon dont les différents intérêts s'articulent. Lorsque, peu après mon entrée en fonction, j'ai défini la diplomatie publique comme l'un des objectifs prioritaires, j'ai été très critiquée. Aujourd'hui, je suis plus convaincue que jamais que, dans notre système, la diplomatie publique est un chemin vers l'établissement d'un consensus à long terme en matière de politique extérieure.

Notre premier rapport de politique extérieure paru en 1993 reposait déjà sur le principe selon lequel la politique extérieure est une politique d'intérêts. Le cadre constitutionnel de nos activités et les expériences que nous avons accumulées nous fournissent une bonne image de la nature et de l'étendue de ces intérêts, à savoir :

- le maintien de relations financières et économiques stables sur le plan international avec l'assurance d'un traitement égalitaire de l'économie et des banques sur le marché international ;
- le développement durable, la stabilité et la sécurité à l'échelle internationale, la promotion de la paix et le respect des droits humains chez nous et nos partenaires ;
- de manière générale, la promotion de la qualité par rapport à la quantité dans les solutions que nous définissons, que ce soit dans le domaine de l'économie, de la politique ou de l'innovation et des sciences ;
- le développement de structures de gouvernance régionales et globales qui nous garantissent une participation adéquate au dialogue et aux échanges internationaux ;
- l'harmonie entre les processus de politique intérieure et ceux de politique extérieure, comme je l'ai évoqué plus haut.

S'il y a bien une chose qui s'impose en politique extérieure au vu des évolutions de ces dernières années, c'est que les intérêts helvétiques, tels qu'ils sont articulés par la politique intérieure, soient davantage représentés à l'extérieur par une présence renforcée de notre pays sur la scène internationale. Ce n'est pas en adoptant une attitude passive que l'on pourra défendre efficacement les intérêts de la Suisse : une mobilisation, une présence et une participation actives sont nécessaires. A nous de non seulement proposer des idées et de nous doter de ressources mais aussi de ne pas perdre de vue les objectifs fixés, de former des alliances, de modifier les rapports de force et, enfin, de vouloir obtenir des résultats concrets. Si, ces dernières années, nous avons gagné le respect de nos interlocuteurs, c'est par notre assurance, notre esprit d'initiative et notre volonté d'engagement sans faille, par notre travail acharné sur des questions complexes souvent négligées et par notre grand professionnalisme : en Europe, avec l'organisation et le développement en profondeur de la voie

bilatérale ; au Proche-Orient, avec l'initiative de Genève et le dialogue entretenu avec le Hamas ; dans les Balkans, avec la reconnaissance, visionnaire, du Kosovo et au travers de notre programme de paix axé sur la réconciliation ; dans le Caucase, avec nos efforts de médiation entre l'Arménie et la Turquie et entre la Russie et la Géorgie ; au Népal, avec nos activités de promotion du développement et de la paix ; au Burundi, avec la réunion des contributions bilatérale et multilatérale dans le cadre de la Commission de l'ONU pour la construction de la paix ; aux Nations Unies, par nos propositions de réforme du Conseil de sécurité et notre soutien au Conseil des droits de l'homme ; parmi les populations civiles menacées, par notre engagement clair en faveur de la sécurité humaine. Et la liste est loin d'être exhaustive. Ces activités n'ont pas été vaines et ont plus que jamais donné de la Suisse l'image d'un pays dynamique et animé d'une grande volonté d'action sur le plan de la politique mondiale.

Déterminer si les priorités se situent au niveau bilatéral ou multilatéral, au niveau européen ou mondial, au niveau spécifique ou global relève désormais du débat théorique : nous savons maintenant que la défense habile de nos intérêts nécessite de lier tous ces aspects. Un dialogue et une collaboration au sein de et entre tous les départements sont donc nécessaires. Les chefs de mission à l'étranger acquièrent ainsi une importance fondamentale : ce sont eux qui doivent porter un regard critique sur la cohérence de la politique suisse et signaler à la centrale du DFAE tout besoin d'harmonisation.

Mesdames et Messieurs,

Au cours de la dernière décennie, notre politique extérieure s'est beaucoup investie dans le développement de concepts et de politiques au niveau international. Nous avons fait avancer la politique de la sécurité humaine au moyen de nombreuses initiatives ; nous avons formulé des propositions visant la réforme d'institutions et la résolution de questions de gouvernance mondiale ; nous avons renforcé nos efforts de médiation dans les zones de conflit ; grâce à un dialogue avec des acteurs difficiles mais incontournables, nous nous sommes élevés contre les discriminations afin de donner une chance à la diplomatie face à la violence. Nous nous sommes investis pour le développement du droit, notamment dans le domaine de la protection des populations civiles, même si nous avons souvent dû nous contenter de règles non contraignantes là où nous en aurions attendu davantage. Nous avons aussi avancé dans la lutte contre la pauvreté et dans la gestion d'autres questions d'ordre mondial, notamment dans les domaines de l'eau, du changement climatique, des migrations et de la santé.

Nous sommes parvenus à attribuer davantage de ressources au développement d'idées et de concepts : nous avons convaincu le Parlement et le Conseil fédéral

d'augmenter la coopération au développement avec un objectif de 0,5 % du RNB, et nous avons récemment fait adopter un nouveau message, dans lequel le Conseil fédéral élargit le cadre financier de la politique de la paix.

Les critiques qui prétendent que toutes ces mesures n'ont été prises que pour présenter la Suisse sous un jour favorable sont tout simplement infondées. Si nous avons développé cette politique, c'est parce qu'elle est juste et adaptée aux problèmes actuels, c'est parce qu'elle correspond à la tradition humanitaire et solidaire de la Suisse et qu'elle va dans le sens de nos intérêts, à savoir être présent et aider à résoudre les problèmes. Seule une telle politique, réalisée de manière cohérente, permettra de défendre nos intérêts particuliers face à nos partenaires internationaux.

Dans le cadre de cette politique, il faut être réaliste sur les forces en présence. Certains croient que nous sommes impuissants et que nous ne pouvons rien faire. D'autres croient que nous sommes tout-puissants et que nous sommes capables de résoudre tous les problèmes. Les deux camps ont tort. Les relations internationales sont des relations de pouvoir, empreintes d'une recherche de compromis visant à satisfaire les différents intérêts. Ce que nous pratiquons depuis des siècles au niveau de notre politique intérieure constitue maintenant le noyau central de notre politique extérieure : nous créons des alliances, recherchons des majorités, trouvons des compromis, peaufinons des négociations, en gardant toujours présents à l'esprit les intérêts de notre pays et la façon dont ceux-ci s'articulent à un moment donné. Nous devons sans cesse composer avec ce que nous voulons obtenir, ce que les autres veulent obtenir de nous et ce qui est réalisable. Nous devons trouver le juste équilibre entre les atouts d'une adaptation à la donne internationale et les avantages de solutions propres à la Suisse.

Certains critiquent la diplomatie suisse, l'accusant d'être trop conciliante, trop douce et de s'adapter trop aisément à ses interlocuteurs. Il s'agit-là de critiques creuses et inutiles. Ce qui est vraiment important, c'est de savoir si nous résolvons des problèmes et si nous trouvons un équilibre entre les différents intérêts en jeu. Ni la dureté, ni l'esprit de conciliation ne sont en soi des vertus. En politique extérieure, ce qui compte, ce sont les résultats.

Grâce à notre persévérance, nous avons forgé notre relation avec l'UE, nous avons fait de la Suisse un acteur important au sein des Nations Unies, nous avons mis en place un dialogue politique avec d'importants pays du G20 et y avons apporté une contribution non négligeable sur des questions d'envergure internationale, telles que la corruption ou la volatilité des marchés des matières premières. Nous avons défendu avec succès un cadre propice à la place financière et économique suisse,

nous avons formulé des idées novatrices pour le renforcement de la sécurité du nucléaire lors de récentes discussions et nous avons aussi amélioré l'encadrement consulaire des Suisses et des Suissesses de l'étranger. Et ce ne sont là que quelques exemples parmi tant d'autres.

Bien sûr, nous devons faire face à de nombreuses questions toujours en suspens : nous nous trouvons actuellement dans une phase difficile de discussions préliminaires avec l'UE en vue d'un prochain cycle de négociations bilatérales et sur les questions que pose l'application d'accords déjà conclus. Nos intérêts divergent de ceux d'importants partenaires économiques dans le domaine fiscal. Nous sommes en conflit avec nos voisins sur des questions de collaboration transfrontalière, notamment en matière de trafic aérien et de transport. Mais nous déployons nos efforts pour trouver des solutions concrètes et formulons des propositions constructives pour sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons.

Chères collaboratrices, chers collaborateurs,

Nous avons donc déjà obtenu des résultats et ne comptons pas en rester là. Je souhaite et j'espère que cette conférence des ambassadeurs sera, cette année aussi, le point de départ d'engagement déterminants qui nous permettront d'affirmer la présence et l'influence historiques de la Suisse dans le monde.