



Berne, le 21 février 2012

Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (stratégie de politique étrangère 2012-2015), en exécution de la motion 10.3212 ("Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure")

Table des matières

1. Introduction
 - 1.1. Objectif général: intérêts et valeurs
 - 1.2. Principes de mise en œuvre
2. Axes stratégiques de la politique étrangère
 - 2.1. Pays voisins
 - 2.2. Union européenne et ses Etats membres
 - 2.3. Stabilité en Europe et au-delà
 - 2.4. Partenariats stratégiques et thèmes globaux
3. Soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger
4. Mise en œuvre de la politique étrangère et communication à l'étranger
 - 4.1. Ressources et réseau
 - 4.2. Communication à l'étranger
5. Conclusion

Liste des abréviations

CPI	Cour pénale internationale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
G-8	Groupe des 8 (<i>Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon (G7) + Russie</i>)
G-20	Groupe des 20 (<i>Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Russie, Turquie, Union européenne</i>)
Osec	Osec Business Network Switzerland
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PPE	Personnes politiquement exposées
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne

1. Introduction

Le 11 mai 2011, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de lui soumettre, au début de chaque législature, un document stratégique définissant les axes prioritaires de la politique étrangère. Le présent rapport vise à répondre à cette demande, qui fait également l'objet d'une motion transmise par le Parlement (10.3212, "Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure").

Ce rapport porte sur les domaines prioritaires de la politique étrangère "générale" et n'aborde donc pas de manière approfondie les politiques étrangères "sectorielles" que sont par exemple la politique économique extérieure, la politique financière internationale, la politique internationale de l'environnement, etc. Il n'en demeure pas moins qu'à l'exemple de la stratégie adoptée ces dernières années dans le domaine de la politique étrangère de santé, les départements compétents devront élaborer encore plus des stratégies communes de défense des intérêts, afin de renforcer la coordination des politiques du Conseil fédéral vis-à-vis de l'étranger.

1.1. Objectif général: intérêts et valeurs

La politique étrangère de la Suisse a pour objectif général la défense de nos intérêts et la promotion de nos valeurs. La Constitution fédérale définit ces intérêts et ces valeurs dans ses articles 2 et 54 alinéa 2. La définition qu'elle en donne est destinée à s'inscrire dans la durée et offre ainsi une orientation stable à la politique étrangère, au-delà des évolutions qui peuvent affecter le contexte international dans lequel elle opère à un moment donné.

En vertu de la Constitution, les intérêts primordiaux que notre politique étrangère vise à défendre sont l'indépendance, la sécurité et la prospérité du pays. Dans la poursuite de ces intérêts, les valeurs à promouvoir sont la lutte contre la détresse et la pauvreté, le respect des droits de l'homme et de la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

A l'ère de la mondialisation, les rapports d'interdépendance sont devenus si étroits qu'un conflit ou une crise, même lointains, ont souvent des conséquences directes pour la Suisse: mise en danger des investissements ou des exportations, périls pour nos concitoyennes et concitoyens, atteintes aux ressources naturelles. Les Etats fragiles ou en conflit sont un terrain fertile pour le développement de la criminalité organisée, de la violence armée, de la prolifération d'armes ou de réseaux terroristes transfrontaliers. L'économie mondiale est sensible aux menaces pesant sur les flux commerciaux, les transports et les ressources énergétiques. De plus, nous sommes confrontés à la pression migratoire provenant de pays où prévalent l'insécurité, les violations des droits de l'homme, l'absence de perspectives socio-économiques ou encore la dégradation de l'environnement. Ainsi, en nous engageant pour la prévention des conflits, la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, nous favorisons la stabilité internationale, qui à son tour influe positivement sur la sécurité de notre pays, sur son accès aux ressources et sur sa prospérité.

1.2. Principes de mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique étrangère obéit à un certain nombre de principes qui, eux aussi, transcendent les aléas des temps et demeurent valables indépendamment des modifications momentanées du contexte international. Les trois principes de base sont ceux de l'Etat de droit, de l'universalité et de la neutralité, auxquels s'ajoutent les notions fondamentales de solidarité et de responsabilité:

- Etat de droit: de même que le respect de l'Etat de droit est, sur le plan interne, une évidence en Suisse, il est dans l'intérêt bien compris de notre pays que les relations internationales soient gouvernées par le droit et non par la force. De là découle l'importance-clé que revêt le droit international public pour la Suisse. A défaut de règles, c'est par des tentatives de pression, voire par l'usage de la force

que les acteurs internationaux peuvent être tentés de faire prévaloir leurs intérêts. La Suisse, à l'inverse, s'engage de longue date contre le recours à la force et en faveur d'un règlement pacifique des différends;

- universalité: la Suisse cherche traditionnellement, dans toute la mesure du possible, à entretenir de bonnes relations avec tous les Etats de la planète. En tant que pays dépendant fortement – notamment sur le plan économique – de son ouverture au monde tout en n'étant pas membre de l'Union européenne ni d'autres alliances ou groupes importants de pays tels que le G-20, la Suisse se doit d'entretenir un vaste réseau de relations pour défendre ses intérêts avec efficacité. Cela étant, dans un contexte marqué par des ressources limitées, le principe d'universalité n'équivaut pas à l'absence de priorités et n'empêche pas de reconnaître l'importance particulière de certains partenaires et de développer des stratégies par pays ciblées en conséquence;
- neutralité: en vertu de son statut d'Etat neutre permanent, la Suisse respecte les obligations qui lui sont imposées par le *droit* de la neutralité, à savoir, en premier lieu le devoir de ne pas participer aux conflits internationaux entre d'autres Etats. La mise en œuvre de sa *politique* de neutralité, destinée à assurer la prévisibilité et la crédibilité de sa neutralité au sens juridique, n'est par contre pas régie par des règles de droit; elle dépend d'une analyse du contexte international du moment. Tout en impliquant le maintien d'une certaine impartialité et objectivité dans les prises de position, la neutralité ne constitue donc pas un frein à la défense de nos intérêts. Au contraire, elle est un instrument flexible que nous avons à disposition dans la conduite de notre politique étrangère, de nature à faciliter les contacts avec différents interlocuteurs. En particulier, il s'agit d'un atout dans nos activités de bons offices, qui constituent une force traditionnelle de notre politique étrangère et permet à notre pays de se distinguer des autres et de jouer un rôle particulier.

Les notions de solidarité et de responsabilité viennent compléter les principes qui sous-tendent l'action de politique étrangère de la Suisse. Dans le contexte actuel, l'influence d'un Etat et sa capacité à se créer une marge de manœuvre pour défendre ses intérêts ne se mesurent plus seulement à l'aune de son importance militaire, économique ou démographique; elles dépendent aussi de sa disponibilité à contribuer de manière concrète à la maîtrise des enjeux globaux dont celui du développement durable. En tant que pays bénéficiant de la mondialisation, la Suisse est appelée à se comporter en tant qu'acteur constructif, engagé et responsable. Dans ce contexte, nos activités en matière de coopération internationale (coopération au Sud et à l'Est, aide humanitaire et économique) et de renforcement de la sécurité humaine (promotion de la paix, droits de l'homme, politique humanitaire et questions internationales de migration) revêtent une grande importance. De plus, en tant qu'un des pays les plus avancés en matière de science, d'innovation et de technologie, la Suisse peut contribuer à apporter des solutions spécifiques aux défis de notre planète et jouer en la matière un rôle particulier.

2. Axes stratégiques de la politique étrangère

L'environnement international dans lequel notre politique étrangère opère est marqué par des évolutions profondes et rapides. Les axes stratégiques de la politique étrangère doivent être définis en tenant compte de ces évolutions, étant toutefois entendu que l'objectif général ainsi que les intérêts et valeurs à promouvoir, définis par la Constitution fédérale, gardent leur validité dans la durée. Il s'agit donc de définir des priorités d'action, tout en restant en permanence aptes à intégrer des situations d'exception et à y réagir correctement.

L'analyse du contexte actuel permet d'identifier quatre axes stratégiques pour la législature actuelle:

2.1. Pays voisins

Avec la progression rapide de la mondialisation, la nature des frontières s'est considérablement modifiée. Si elles continuent à délimiter le territoire sur lequel s'exerce la puissance publique d'un Etat donné, leur fonction de barrière à la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux a fortement diminué. Ce phénomène est particulièrement marqué, s'agissant de la circulation des personnes, pour les Etats membres de la zone Schengen, à l'image de la Suisse et de tous ses Etats voisins. A titre d'exemple, plus de 700'000 véhicules franchissent la frontière suisse chaque jour.

Tandis que les liens en matière économique ainsi que dans d'autres domaines tels que celui de l'énergie ont traditionnellement été étroits avec nos pays voisins, l'introduction de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne a conduit, par le biais notamment de la forte augmentation du nombre de frontaliers, à un renforcement sensible des contacts et du besoin de coopération dans une série de domaines: transports, environnement, assurances sociales, fiscalité, prise en charge médicale, etc. Dans plusieurs zones, on assiste au développement de véritables agglomérations s'étendant de part et d'autre de la frontière, parfois sur plusieurs pays, et entraînant la nécessité de résoudre des défis d'une nature et d'une ampleur nouvelles. Cette évolution est appelée à se poursuivre, elle recèle des défis et de nombreuses chances.

Certaines questions peuvent être efficacement traitées dans le cadre de la coopération transfrontalière relevant de la compétence des cantons, dont la participation à la politique étrangère est importante. Les régions frontalières suisses aménagent ainsi, notamment à travers des organes transfrontaliers, de réels espaces communs de vie avec entre autres le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la région Rhône-Alpes, la Lombardie, régions voisines, prospères, peuplées et puissantes, actrices majeures de la politique régionale européenne. Le développement de transports publics régionaux répond par exemple aux besoins de déplacements dans tout le bassin franco-valdo-genevois. A titre complémentaire, le DFAE met à disposition le soutien politique nécessaire, que ce soit par la coordination et facilitation des relations dans le cadre de contacts bilatéraux avec les pays voisins ou par le développement, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, d'instruments juridiques émanant notamment du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne.

D'autres questions doivent être abordées dans le cadre des relations entre capitales. L'expérience montre que des problèmes ayant leur origine dans un contexte transfrontalier peuvent rapidement prendre une importance plus large. Il en est par exemple ainsi du dossier de l'aéroport de Zurich, de celui de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse, de la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes, de la sécurité d'installations nucléaires proches des frontières ou encore des questions fiscales avec l'Italie.

Les bonnes relations avec les Etats voisins, quoique fondamentales, ne vont pas de soi. Il faut les soigner et s'engager avec détermination pour résoudre en temps utile les problèmes concrets qui les affectent. C'est ce que nous ferons de manière accrue ces prochaines années, en portant également un soin particulier aux relations avec le Liechtenstein. Les contacts doivent être renforcés tant au niveau présidentiel qu'entre les ministres (aussi bien ceux des affaires étrangères que ceux chargés de politiques sectorielles) et entre les représentants des administrations. Les contacts entretenus par les parlementaires suisses contribuent d'ailleurs positivement aux efforts visant à soigner nos liens avec l'étranger.

Entretenir des relations harmonieuses et équilibrées avec nos voisins est d'autant

plus important que les trois plus grands sont des membres importants de l'Union européenne et font partie du G-8 et du G-20, l'un d'eux étant en outre membre permanent du Conseil de sécurité. Il convient de saisir la chance que représente un tel voisinage. Une politique active similaire sera appliquée également envers le Royaume-Uni, voisin guère plus éloigné, membre de l'UE, du G-8, du G-20 et membre permanent du Conseil de sécurité.

Axe stratégique 1

Entretien et développement de nos relations avec les Etats voisins, en prenant particulièrement soin des relations transfrontalières et en œuvrant à une résolution rapide des différends

2.2. Union européenne et ses Etats membres

La Suisse et l'Union européenne (UE) sont étroitement liées, tant du point de vue économique que politique et social. Nos relations avec l'UE revêtent une importance fondamentale. Malgré les difficultés auxquelles elle est confrontée actuellement, l'Union demeure, avec ses Etats membres, la première puissance économique au monde et la puissance continentale dominante.

Le fait que l'Union traverse actuellement une crise économique et institutionnelle soulève des enjeux importants pour notre pays:

- premièrement, comme la pression sur le franc suisse l'a montré, la Suisse est affectée concrètement par les difficultés de l'UE et de la zone euro;
- deuxièmement, les difficultés que traverse l'UE et l'énergie considérable qu'elle doit consacrer à leur résolution risquent, d'un côté, de tourner son regard davantage vers l'intérieur et d'influencer négativement sa disponibilité à l'égard de l'approche bilatérale Suisse-UE. La pression quant au dossier fiscal risque d'augmenter. D'un autre côté cependant, la nécessité pour l'UE de résoudre certains problèmes concrets de manière pragmatique pourrait croître. Des accords sur une imposition libératoire à la source, comme ceux négociés par la Suisse avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, pourraient s'avérer être un soutien utile aux efforts de stabilisation de l'Union;
- troisièmement, l'histoire de la construction européenne montre que les crises importantes se résolvent généralement par une intégration plus poussée et un transfert de compétences des Etats membres en direction de l'UE. Dans le même temps, il n'est pas exclu que la diversité des situations des différents Etats membres de l'UE conduise cette dernière à accepter des coopérations renforcées et des modèles d'intégration différenciée entre un nombre limité de ses membres ("Europe à géométrie variable").

Dans l'immédiat, la poursuite de la voie bilatérale demande qu'un nouvel équilibre soit trouvé entre la nécessité d'apporter des solutions concrètes à des problèmes concrets, par exemple en matière d'accès au marché ou en matière fiscale, et un cadre institutionnel approprié respectant le fonctionnement des institutions des deux parties et leur souveraineté. Il s'agit notamment des mécanismes d'adaptation des accords bilatéraux aux développements de l'acquis communautaire pertinent, de leur interprétation, de la surveillance de leur application et du règlement des différends.

Outre nos relations avec l'UE comme entité, nous devons, en tant que pays non membre, entreprendre des efforts particuliers pour soigner nos relations avec les Etats-membres pris individuellement, qui représentent notre voisinage étendu, au besoin en ciblant certains pays particulier, afin d'influencer par ce biais, dans toute la mesure du possible, les conditions-cadre au niveau européen et de maintenir une

bonne compréhension et donc une acceptation des spécificités helvétiques.

Axe stratégique 2

Aménagement et approfondissement de nos rapports avec l'Union européenne en sauvegardant notre marge de manœuvre politique et nos intérêts économiques à long terme

2.3. Stabilité en Europe et au-delà

Même en Europe, des inégalités économiques et sociales existent. Ces déséquilibres et tensions se creusent encore si l'on élargit le regard aux régions limitrophes de l'Europe, qui constituent notre "voisinage élargi", et au reste du monde. Or à l'époque de la mondialisation, la sécurité et la prospérité de la Suisse dépendent fondamentalement d'un environnement international stable comme la récente crise financière mondiale ou les événements d'Afrique du Nord nous l'ont par exemple rappelé.

C'est la raison pour laquelle notre politique étrangère accorde une place centrale à l'engagement en faveur de la stabilité en Europe, dans les régions limitrophes de celle-ci et dans le reste du monde. Une part considérable des ressources financières et en personnel y est consacrée (cf. chapitre 4).

Notre engagement en faveur de la stabilité repose en particulier sur la coopération internationale (comprenant tant la coopération au développement et la coopération à l'Est que l'aide humanitaire et économique) et sur les activités de promotion de la paix, du respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la sécurité internationale. Par ailleurs, la stabilité de l'environnement international dépendant également des règles qui le régissent et de leur respect, la Suisse accorde une importance particulière au droit international public. Au cours de la législature actuelle, la coordination entre les activités en matière de coopération au développement, d'aide humanitaire et de sécurité humaine sera renforcée.

Coopération internationale

En matière de politique de développement, la Suisse est reconnue comme un partenaire fiable, misant sur l'efficacité, proche des réalités du terrain, innovant, respectueux des diversités culturelles et religieuses. La politique de développement fait partie de la politique étrangère et en constitue même une part de plus en plus importante. Du fait de l'interdépendance croissante entre les pays et entre les domaines politiques, créer les conditions d'un développement durable et équitable gagne en importance tant pour les pays en développement que pour les pays développés tels que la Suisse. La sécurité et la prospérité de notre pays dépendent en effet des conditions-cadre internationales. De nombreux intérêts sont communs à tous les pays, quel que soit leur développement économique: réduction des gaz à effet de serre, préservation des ressources naturelles, stabilité des marchés, santé globale avec notamment la prévention et le contrôle des épidémies, paix, respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, etc. font partie des "biens publics mondiaux" qui ne peuvent être produits que grâce à des efforts conjoints.

Pour la première fois, le Conseil fédéral a proposé au Parlement un message sur la coopération internationale 2013-2016 portant sur les quatre crédits-cadre concernant l'aide humanitaire, la coopération au développement, la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et les mesures de politique économique et commerciale. L'objectif général est de réduire la pauvreté et les risques globaux. Ce programme représente pour la Suisse un engagement de 1 franc par jour et par personne. Les priorités se dirigent vers les Etats fragiles, l'élaboration de projets intégrés, la participation à des programmes globaux (climat, alimentation, eau, santé, migration, finances et commerce) et la coopération avec les acteurs privés. Les activités de coopération

internationale de la Suisse se conformeront par ailleurs encore davantage à une stratégie unifiée impliquant tous les services concernés de la Confédération sous la coordination de la DDC et du Seco. Par une cohérence accrue, on vise à renforcer l'efficacité de l'action. L'objectif général de notre coopération internationale est d'assurer un développement mondial durable afin de réduire la pauvreté et de maîtriser les risques mondiaux. Les activités concrètes s'orienteront autour de cinq axes principaux: prévenir et gérer les crises, conflits et catastrophes; permettre à tous d'accéder aux ressources et aux services; promouvoir une croissance économique durable; favoriser la transition vers des systèmes démocratiques basés sur l'économie de marché; participer à une mondialisation propice au développement et à la protection de l'environnement. Le maintien d'une solide capacité de réaction aux catastrophes naturelles et humanitaires demeure par ailleurs essentiel.

Promotion de la paix, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, sécurité internationale

La Suisse dispose d'atouts particuliers pour agir dans le domaine de la sécurité humaine. Etat neutre, attaché aux vertus du dialogue pour la résolution de conflits et disposant d'une longue expérience en matière de bons offices et de médiation, notre pays a en outre une expérience incomparable en matière de démocratie directe, de fédéralisme et de respect de la diversité. Comme la coopération internationale, la promotion de la paix favorise la sécurité et la prospérité de la Suisse. En outre, nos activités concrètes telles que par exemple nos médiations dans le Caucase ou nos mandats de puissance protectrice nous donnent l'occasion de renforcer nos contacts non seulement avec les Etats directement concernés, mais également avec de grandes puissances intéressées par les efforts déployés.

Suite à l'adoption du "Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et la sécurité humaine 2012-2016", les activités de ces prochaines années s'orienteront autour de six thèmes prioritaires correspondant à des compétences reconnues de la Suisse: paix et sécurité; démocratie, élections et partage du pouvoir; traitement du passé et prévention des atrocités; renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'homme; protection des civils dans les conflits armés; migration et lutte contre la traite des êtres humains.

Une partie du nouveau crédit-cadre sera par ailleurs consacrée aux initiatives dans le domaine du désarmement, de la maîtrise des armements et de la non-prolifération, domaine sur lequel notre pays entend mettre davantage l'accent ces prochaines années. La Suisse a pour objectif d'accroître la stabilité et la sécurité internationales en maintenant un niveau d'armement aussi bas que possible.

L'engagement de notre pays en faveur de la paix repose sur une large palette d'instruments dont, par exemple, la médiation, les programmes de promotion civile de la paix, le pool suisse d'experts. Les instruments liés à la promotion militaire de la paix en sont également une partie importante et intégrante. Conformément au rapport sur la politique de sécurité 2010, la Suisse prévoit d'étendre, ces prochaines années, son engagement dans le domaine de la promotion militaire de la paix, sur le plan tant quantitatif que qualitatif. Les expériences récentes, par exemple dans le domaine de la protection d'ambassades, montrent que la discussion sur l'intervention de l'armée à l'étranger doit être poursuivie afin de trouver un consensus politique. Notre engagement dans le cadre du Partenariat pour la paix et du Conseil du Partenariat Euro-Atlantique, qui permettent de renforcer la sécurité de la Suisse en contribuant à la stabilisation de l'Europe et de la Méditerranée, de développer ses capacités et ses connaissances, de moderniser l'armée et de promouvoir les intérêts suisses dans un cadre régional, restera par ailleurs important.

Droit international public et droit international humanitaire

L'engagement en faveur du développement et du renforcement du droit international public est une constante de notre politique étrangère. En particulier, les règles

relatives à l'usage de la force, à la justice internationale et au droit international humanitaire sont très importantes pour notre pays.

Notre engagement de longue date en faveur du respect, de la promotion et du renforcement du droit international humanitaire s'inscrit dans la ligne de la tradition humanitaire de notre pays, dépositaire des Conventions de Genève et siège du CICR, et s'accorde bien avec notre neutralité. Actuellement, le principal défi en relation avec le droit international humanitaire est celui du respect souvent défaillant de ses règles par les parties à un conflit. Une réflexion doit être menée au plan international sur les possibilités d'y remédier et la Suisse a ici un rôle à jouer.

Un autre thème relevant du droit international public dont l'importance va croissant est celui de la justice pénale internationale. La Suisse s'engage en faveur de la lutte contre l'impunité et d'une Cour pénale internationale (CPI) qui soit en mesure de remplir l'important mandat que les Etats lui ont confié. Notre pays a été élu en décembre 2011 à l'un des deux postes de vice-président de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome relatif à la CPI. Cet engagement continuera donc à faire l'objet d'une grande attention ces prochaines années.

De par son action déterminée et ciblée dans le domaine du recouvrement d'avoirs illicites de personnes politiquement exposées (PPE), la Suisse a joué un rôle de pionnier ces vingt dernières années. Les événements du "printemps arabe" ont conduit la Suisse à adopter à quatre reprises des mesures de blocage visant les avoirs de personnes détenant des positions-clés dans les gouvernements déchus ou les avoirs de leurs proches. Ces mesures ont pu inspirer d'autres gouvernements et ont été relayées par des mesures multilatérales visant à geler rapidement les avoirs de PPE appartenant aux régimes déchus. Les quatre décisions de blocage sont directement basées sur la Constitution fédérale. Des travaux législatifs ont été engagés pour élaborer une base légale formelle réglant les critères et les modalités de tels blocages administratifs d'avoirs à des fins conservatoires.

Axe stratégique 3

Poursuite et adaptation de l'engagement de la Suisse en faveur de la stabilité en Europe, dans les régions limitrophes (notre "voisinage élargi") et dans le reste du monde

2.4. Partenariats stratégiques et thèmes globaux

L'essor économique et social observé en Asie-Pacifique se poursuit. En Amérique latine et en Afrique également, de nouvelles puissances émergent. Certains pays, tels ceux du Golfe, la Russie, l'Australie, bénéficient de la forte demande de ressources. Cela a pour conséquence que la prédominance transatlantique en place depuis la Seconde Guerre mondiale est de plus en plus remise en question. Les axes traditionnels de puissance se déplacent.

L'Espace Asie-Pacifique représente désormais un tiers du produit social mondial, à parité de pouvoir d'achat, la moitié de la croissance économique et plus de la moitié de la population mondiales. La force économique de cette région va de pair avec une forte croissance de son poids politique. L'Asie-Pacifique compte six Etats membres du G-20 (Chine, Japon, Inde, Corée du Sud, Indonésie et Australie) et est, après l'UE, la région la plus importante pour l'économie suisse, devant les Etats-Unis. Sur le continent américain, le Brésil prend de l'importance, passant du rang de puissance régionale à celui d'acteur mondial et affirmant sa volonté d'exercer son influence sur les évolutions géostratégiques. Outre les Etats-Unis et le Brésil, ce continent compte encore trois Etats membres du G-20: le Canada, le Mexique et l'Argentine. Sur le continent africain, où le développement est très inégal selon les pays, l'Afrique du Sud joue un rôle clé. Premier destinataire africain des exportations suisses, l'Afrique

du Sud absorbe également la majorité des investissements directs suisses en Afrique sub-saharienne.

Sur le plan multilatéral, les puissances émergentes revendiquent un poids politique et un pouvoir de décision à la mesure de leur poids économique et démographique croissant. La question de l'architecture internationale et de la gouvernance mondiale devient cruciale. La réforme des Institutions de Bretton-Woods, les tentatives de réforme de la composition du Conseil de sécurité des Nations Unies, le renforcement de la gouvernance pour le développement durable et l'environnement ainsi que l'apparition de nouveaux groupes tels que le G-20, dont la composition limitée soulève des problèmes, en sont des illustrations.

La Suisse doit se réorienter de manière proactive en fonction de cette nouvelle donne. Nous devons d'une part développer et diversifier nos relations bilatérales avec des partenaires stratégiques importants et d'autre part renforcer notre engagement au niveau multilatéral.

Partenariats stratégiques

Notre "voisinage élargi" continuera bien entendu à revêtir une importance primordiale. Dans les Balkans, nous mettons en œuvre tous les instruments de politique étrangère à disposition. Les relations avec les pays des Balkans, la Russie et la Turquie font l'objet d'un engagement particulier depuis plusieurs années, conformément aux orientations de politique étrangère définies par le Conseil fédéral en 2005. Dans le Caucase, la Suisse bénéficie d'une forte attention grâce notamment aux activités de médiation menées entre la Russie et la Géorgie et entre l'Arménie et la Turquie. Avec les Etats d'Asie centrale, nous avons des relations étroites fondées en particulier sur leur appartenance aux groupes de vote dirigés par la Suisse au sein des Institutions de Bretton-Woods et du Fonds pour l'environnement mondial.

Dans les organisations régionales européennes dont elle est membre (Conseil de l'Europe, OSCE), la Suisse met un accent particulier sur le respect des droits de l'homme et la prévention des conflits. Elle s'est par exemple engagée à faire avancer la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme. La Suisse a également intérêt à un renforcement de l'OSCE, organisation de politique de sécurité dotée d'une conception large de la sécurité et réunissant un grand nombre de membres. La préparation de la présidence suisse de l'OSCE en 2014 devra être traitée de manière prioritaire, et l'allocation des ressources au sein du DFAE devra se faire en conséquence, ceci durant toute la période pendant laquelle la Suisse sera active dans la « troïka » présidentielle, soit entre 2013 et 2015.

La région de la Méditerranée demande également un effort particulier de la part de la Suisse. En Afrique du Nord, les grandes lignes de notre action, décidées par le Conseil fédéral en mars 2011, portent sur le soutien à la transition démocratique, le développement économique et la coopération dans le domaine migratoire. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'œuvrer en faveur de la stabilité politique et économique dans toute la région, à savoir également au Moyen-Orient. En ce sens, la Suisse s'efforcera d'entretenir des relations équilibrées avec l'ensemble des pays de la région en s'engageant entre autres à promouvoir les droits de l'homme.

Sur la base des orientations de politique étrangère définies par le Conseil fédéral en 2005, les relations avec les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, le Brésil et l'Afrique du Sud ont été considérablement approfondies. Ces efforts doivent se poursuivre et s'étendre, qu'il s'agisse par exemple du dialogue politique, de l'extension du réseau contractuel ou de la coopération multilatérale. Avec les Etats-Unis, la priorité à court terme restera de régler les questions importantes actuellement en suspens. Avec la Chine, un dialogue politique régulier complété par une douzaine de dialogues sectoriels est maintenu, et les négociations en vue d'un accord de libre-échange se poursuivent de manière positive. Des contacts ont été pris avec le Brésil pour lancer

un dialogue sur les questions financières.

Outre les pays prioritaires identifiés en 2005, un accent particulier doit être mis sur l'approfondissement des relations avec les nouvelles puissances émergentes, dont celles qui sont membres du G-20. En Asie-Pacifique, nous devons veiller à accompagner le dynamisme économique dont la région fait preuve en intensifiant nos relations politiques. Le soin de ces relations, notamment à travers des dialogues politiques réguliers, une coopération multilatérale accrue ainsi que la présence d'un réseau diplomatique fort, est une priorité afin de bien positionner notre pays dans le monde multipolaire du XXI^e siècle. Les relations avec les Etats du Golfe, qui jouent un rôle politique croissant sur la scène internationale et sont des partenaires économiques importants de la Suisse, où ils disposent de gros investissements, gagnent également en importance. Le réseau va y être renforcé en conséquence.

Gouvernance

De par leur caractère multilatéral, les organisations internationales sont, parmi les acteurs de la scène internationale, particulièrement bien placées pour relever les défis issus de la mondialisation et du déplacement des axes de puissance. La Suisse, souhaitant pouvoir se baser sur le droit en tant que facteur de réglementation des relations internationales et attachée à la coopération multilatérale dans la recherche de solutions, a foncièrement intérêt à s'engager là où se préparent les décisions et à prendre de l'influence sur les questions de gouvernance. Cela passe aussi par la création d'alliances, en fonction du thème concerné, avec des pays ou des organisations partageant nos vues ("*like-minded*"); en fonction des thèmes (droits de l'homme, environnement, etc.), l'UE peut par exemple être un partenaire "naturel" de la Suisse dans le contexte multilatéral.

Les objectifs des Nations Unies correspondent largement à ceux de la politique étrangère suisse. Sa composition quasi universelle et son mandat très large lui confèrent une légitimité et un champ d'action sans pareil. C'est la raison pour laquelle notre pays tient à ce que ce cadre unique, dont il est membre à part entière, ne soit pas vidé de sa substance par une fragmentation des mécanismes de prise de décision au profit de groupes dont la légitimité est moindre.

Notre pays continuera, de manière ciblée et cohérente, à plaider en faveur d'une efficacité et d'une effectivité accrues de l'ONU. L'année 2012, qui marque le dixième anniversaire de l'adhésion de notre pays aux Nations Unies, permettra de mettre particulièrement en évidence l'intérêt et la portée de notre engagement au sein de cette organisation. Par ailleurs la Suisse veut contribuer de manière engagée aux discussions nécessaires sur les réformes du Conseil de sécurité. En outre, notre candidature à un siège au Conseil de sécurité pour les années 2023/24 nous assigne un objectif clair à atteindre pendant la deuxième décennie de notre participation à l'ONU.

Enfin, la Suisse poursuivra, au sein de l'organisation internationale de la Francophonie, au-delà de la présidence qu'elle exercera jusqu'en octobre 2012, son engagement en faveur de l'amélioration de la sécurité humaine, du respect du droit international et des droits de l'homme, ainsi que de la promotion de la diversité culturelle et linguistique.

Thèmes globaux

Le cadre multilatéral et en particulier onusien offre à notre pays une plateforme avantageuse pour défendre ses intérêts propres et faire valoir ses compétences particulières concernant certains domaines-clés pour la résolution des grands défis actuels. Les domaines en question sont ceux dans lesquels la Suisse joue un rôle de premier plan et où sa contribution en tant que partenaire constructif et créatif est largement reconnue. On peut en particulier penser à l'économie et aux finances, à l'environnement, à la science et à la recherche, à la santé, etc.

Vu l'importance du secteur financier pour l'économie de notre pays et le rôle de la place financière suisse au niveau mondial, nous avons un intérêt prépondérant à la stabilité financière internationale. La place financière suisse fait partie des dix plus importantes au monde, notre pays est numéro un en matière de gestion transfrontalière de fortune, et le franc suisse est l'une des monnaies les plus demandées. En nous engageant de manière ciblée au sein des instances internationales compétentes, notamment au Fonds monétaire international et au Conseil de stabilité financière, nous pouvons, en nous appuyant sur nos compétences particulières en matière financière, économique et monétaire, contribuer de manière substantielle aux discussions en cours. Cet engagement ciblé est d'autant plus important que la Suisse n'est pas membre du G-20.

Dans le domaine de l'environnement également, qui revêt une grande importance en relation avec les défis mondiaux à relever, notre pays jouit d'une crédibilité et de compétences reconnues. La Suisse œuvre notamment pour la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles et pour l'application du principe du pollueur-payeur et du principe de précaution. Elle met l'accent sur la consolidation et le développement des instruments existants, le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement et la mobilisation de ressources suffisantes pour garantir une mise en œuvre efficace. Une politique suisse active en la matière favorise l'établissement d'une concurrence équitable et une croissance économique durable, contribuant ainsi à la lutte contre la pauvreté, à la stabilité sociale et à la paix.

Enfin, l'importance économique du secteur du négoce de matières premières en Suisse connaît depuis une dizaine d'années un essor sans précédent. La Suisse a un intérêt stratégique à favoriser le développement de ce secteur, les matières premières étant souvent des biens stratégiques qui se concentrent sur les pays émergents, la croissance du secteur stimulant le marché de l'emploi et les recettes fiscales et l'importance de la Suisse sur la scène internationale gagnant en poids. Cet essor comporte néanmoins également des risques importants, notamment en relation avec des questions de réputation, de spéculation et volatilité de prix, de commerce illégal et illégitime, de questions fiscales, de sécurité d'approvisionnement et d'impact sur le quotidien de la population suisse. La Suisse doit se donner une politique étrangère cohérente dans ce domaine et ainsi accroître la capacité interdépartementale d'anticipation des risques potentiels liés à cette thématique.

Les "avantages comparatifs" dont dispose notre pays devront encore être développés. Il s'agira pour la Suisse de montrer sa particularité (la Suisse a un rôle particulier) et de mener une action ciblée (la Suisse se concentre sur les domaines où elle dispose d'atouts) et novatrice (la Suisse a des idées innovantes et sait les mettre en œuvre).

Genève internationale

La Suisse dispose avec la Genève internationale d'un atout considérable pour le déploiement de sa politique étrangère. Dans plusieurs domaines prioritaires pour nous, comme le commerce, l'environnement, la sécurité humaine ou encore la santé, quelques-unes des principales organisations au niveau mondial ont leur siège dans notre pays. La promotion durable de la Genève internationale, avec l'amélioration constante des conditions-cadre pour les institutions internationales, les Etats (universalité) et les acteurs non gouvernementaux, restera un pilier central de l'engagement de la Suisse. Dans le cadre de notre politique d'Etat hôte, nous apportons une contribution substantielle au bon fonctionnement de relations internationales pacifiques et à la résolution des grands défis de notre temps. En même temps, la Genève internationale nous permet de jouer sur le plan international un rôle plus que proportionnel à la taille de notre territoire. Le Conseil fédéral prévoit d'adopter début 2012 une convention avec les autorités genevoises qui renforce et perpétue le cadre institutionnel de dialogue politique et technique dédié à la Genève

internationale.

Axe stratégique 4

Renforcement et diversification de nos partenariats stratégiques; engagement pour une amélioration de la gouvernance globale, avec un accent sur certains thèmes correspondant à une force de la Suisse et un souci systématique de promouvoir la Genève internationale

3. Soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger

La mobilité des Suissesses et des Suisses est considérable, ce qui confère une importance croissante aux activités de "service public" du DFAE et des représentations à l'étranger:

- un nombre de Suissesses et de Suisses équivalant à près d'un dixième de la population de notre pays vit à l'étranger (env. 700'000 personnes). Ces personnes s'adressent aux représentations suisses pour la fourniture de services consulaires, les représentations jouant alors un rôle semblable à celui d'une administration communale en Suisse;
- les Suisses comptent parmi les plus grands voyageurs du monde: ils accomplissent environ 16 millions de voyages à l'étranger par année. Même si ces déplacements se font pour moitié à destination de nos pays voisins, le nombre de voyages dans des pays plus exposés à des troubles politiques, à des conflits armés ou à des catastrophes naturelles demeure considérable. Les Suissesses et les Suisses en situation d'urgence peuvent s'adresser aux représentations.

Cette mobilité, en soi positive et constituant un atout pour la Suisse, va de pair avec une demande croissante à l'égard des prestations du DFAE et de ses représentations en matière consulaire. L'expérience montre que les attentes du public à l'égard de ces prestations augmentent. Le DFAE a regroupé et modernisé la fourniture de prestations consulaires au sein d'une Direction consulaire nouvellement créée, il a mis en place une "Helpline DFAE" faisant office de guichet unique pour toute question des citoyennes et citoyens concernant les services consulaires (24/7/365) et il a créé un Centre de gestion des crises dans le but de soutenir les citoyens suisses victimes d'enlèvements ou touchés par des troubles politiques, des conflits armés ou des catastrophes naturelles. Le DFAE est donc bien équipé pour faire face aux défis que peuvent rencontrer nos concitoyennes et concitoyens à l'étranger. S'y ajoute le fait que le DFAE s'efforcera de manière générale de renforcer la cohérence de la politique à l'égard des Suissesses et Suisses de l'étranger, en visant la création d'un guichet unique tenant compte de leurs besoins spécifiques et de la mobilité internationale accrue.

Il s'agira ces prochaines années de consolider ces nouveautés et d'examiner la manière dont les outils modernes à disposition, par exemple les médias sociaux, peuvent influencer l'offre de prestations à disposition des Suissesses et des Suisses à l'étranger, notamment s'agissant des conseils aux voyageurs. L'élaboration d'une législation spécifique, voulue par le Parlement, constituera également un important chantier. En relation avec l'aide aux voyageurs, une réflexion devra être menée sur les responsabilités incombant à chacun et chacune en matière de sécurité personnelle et sur les limites de l'intervention de l'Etat.

4. Mise en œuvre de la politique étrangère et communication à l'étranger

4.1. Ressources et réseau

Pour mettre en œuvre les objectifs de politique étrangère, le DFAE dispose pour 2012 d'un budget total s'élevant à CHF 2,9 milliards. Environ deux tiers de cette somme (CHF 1,76 milliard) sont dévolus à la coopération internationale, y compris aide au développement et aide humanitaire, alors que le tiers restant est consacré aux activités diplomatiques classiques et à la défense des intérêts de la Suisse.

Dans ce dernier domaine, les années qui viennent de s'écouler ont été marquées par une augmentation des budgets des divers services actifs dans le domaine de la politique étrangère au sein de l'administration fédérale (notamment Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche SER et Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales SIF) ou majoritairement financés par la Confédération (par exemple Osec, Suisse Tourisme). Contrairement à cette tendance générale, la part des ressources du DFAE consacrées à la défense des intérêts est restée stable.

Le DFAE a cherché par diverses mesures à libérer des ressources pour la défense des intérêts et cherchera à identifier des mesures de synergies additionnelles durant la législature actuelle.

Pour mettre en œuvre la politique étrangère, outre ses services à la Centrale, le DFAE dispose d'un réseau de près de 140 représentations diplomatiques et consulaires. Ce réseau fait, sur une base continue, l'objet d'un contrôle d'efficacité visant à vérifier que l'allocation des moyens est, compte tenu des évolutions du contexte international, de nature à permettre une défense optimale des intérêts de notre pays telle que définie par la stratégie de politique étrangère. Cela concerne également la collaboration avec les autres départements fédéraux et les organisations rattachées ou intégrées au réseau, comme les Swiss Business Hubs et les Swissnex.

Respectant le principe d'universalité tout en devant faire face à des besoins en constante évolution avec des ressources stables, c'est en recherchant des gains d'efficacité et des synergies que notre pays peut libérer des moyens pour répondre aux besoins nouveaux.

La création de centres consulaires régionaux qui, à partir d'une ville, gèrent les services consulaires pour un groupe de pays, s'inscrit dans ce cadre. C'est grâce à cette création que des ressources ont pu être libérées pour tenir compte, par la prise de mesures telles que la création de la Direction consulaire, de l'importance croissante des prestations consulaires au bénéfice des Suissesses et des Suisses vivant ou voyageant à l'étranger. Le regroupement et la rationalisation de certaines prestations consulaires sont rendues possibles par les moyens technologiques modernes. Ces moyens permettent la mise en place de mesures d'accompagnement ayant pour objectif de garantir en tout temps des prestations de qualité, là où certaines nouveautés peuvent parfois être ressenties comme contraignantes (par exemple concernant la saisie de données biométriques).

Cette réorganisation des services consulaires n'a conduit à aucune fermeture d'ambassade. Il a même été possible d'inaugurer une ambassade en Arménie, dans une région – le Caucase – où la Suisse est activement engagée, et de décider de l'ouverture d'une ambassade au Qatar. Enfin, un consulat général a été inauguré dans la métropole indienne de Bangalore, important centre en matière d'innovation et de recherche, parallèlement à l'ouverture d'un cinquième poste du réseau Swissnex qui promeut la place scientifique et technologique suisse (Boston, San Francisco, Shanghai, Singapour, Bangalore).

Parmi les tâches importantes des représentations suisses figure la délivrance de visas. Dans ses efforts visant à soutenir la place économique suisse, notamment en veillant à maintenir, voire développer son attractivité dans le domaine du tourisme ou de la localisation d'entreprises, la Suisse se doit de faciliter le mouvement des personnes et, donc, l'accès aux visas nécessaires. Dans cette perspective, des collaborations étroites sont mises en place avec de nombreux Etats partenaires

européens pour utiliser au mieux l'instrument de la représentation Schengen. Cette collaboration se poursuivra.

Dans le cadre du programme de réexamen des tâches de la Confédération et avec les autres services de la Confédération concernés, le DFAE est chargé d'évaluer le fonctionnement du réseau des représentations s'agissant de la présence de représentants de différents offices au sein des ambassades. Il s'agit de mettre à profit le potentiel de synergies et de modernisation que permettrait une cohérence accrue de l'action des différents intervenants dans la perspective d'une défense plus efficace des intérêts de notre pays.

4.2. Communication à l'étranger

A l'ère de la société de l'information et de la communication, mener une bonne politique étrangère ne suffit pas. Un accompagnement de l'action menée par des mesures de communication actives et adéquates est nécessaire, particulièrement pour la Suisse qui, du fait de certaines spécificités – en particulier l'importance de son rôle en matière économique et financière – est l'objet d'une attention particulière et pas toujours bienveillante. Au cours des années à venir, il conviendra de poursuivre avec détermination les efforts visant à améliorer la perception de la Suisse à l'étranger, tant en relation avec des thèmes potentiellement sensibles tels que la place financière que sur des thèmes à connotation clairement positive tels que la science, l'innovation et l'environnement. Plusieurs grands événements auront lieu ces prochaines années : les Jeux olympiques de Londres et de Sotchi, l'Expo de Yeosu en 2012 et l'Expo de Milan en 2015 ainsi que la coprésidence suisse de l'Agence spatiale européenne (2012-2015), la présidence de l'OSCE (2014, avec troïka 2013-15) et celle de l'initiative de recherche Eureka (2014/2015). Ces moments forts fourniront un cadre propice à des efforts renforcés de communication. En outre, une phase pilote de "e-diplomatie" permettra d'examiner la possibilité de recourir davantage aux nouveaux moyens d'information et de communication, en particulier aux médias sociaux, dans la communication internationale.

5. Conclusion

Dans l'environnement international complexe et dynamique d'aujourd'hui, une politique étrangère claire est une nécessité évidente : nos intérêts doivent être défendus, nos valeurs sont à promouvoir. En effet, tant les développements de notre proche voisinage que les défis globaux qui dépassent les frontières nationales ont une influence directe sur notre indépendance, notre prospérité et notre sécurité. La politique étrangère se doit d'y apporter des réponses cohérentes, concrètes et efficaces.

C'est sur la base des principes de l'Etat de droit, de l'universalité et de la neutralité, complétés des notions fondamentales de solidarité et responsabilité que la Suisse est le mieux à même de remplir ce mandat.

Comme cela a déjà maintes fois été démontré par le passé, une politique étrangère n'est pas à l'abri de développements extraordinaires importants. Les axes stratégiques d'action sont ainsi à définir de façon à pouvoir répondre aux défis et saisir en les opportunités qui se présentent. Aussi, lors de la présente législature, la politique étrangère de la Suisse s'articulera autour de quatre axes stratégiques :

- La Suisse entretiendra et développera ses relations avec ses Etats voisins, en prenant particulièrement soin des relations transfrontalières et en œuvrant à une résolution rapide des différends.
- La Suisse aménagera et approfondira ses rapports avec l'Union européenne en sauvegardant sa marge de manœuvre politique et ses intérêts économiques à long terme.

- La Suisse poursuivra et adaptera son engagement en faveur de la stabilité en Europe, dans les régions limitrophes (« voisinage élargi ») et dans le reste du monde.
- La Suisse renforcera et diversifiera ses partenariats stratégiques ; elle s'engagera pour une amélioration de la gouvernance globale, avec un accent sur certains thèmes correspondant à une de ses forces et un souci systématique de promouvoir la Genève internationale.

A ces axes prioritaires, s'ajoute le soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger pour répondre à la mobilité croissante des Suissesses et des Suisses.

Il est impératif que la Suisse soit soudée autour de sa politique étrangère, qu'elle œuvre unie à défendre ses intérêts et promouvoir ses valeurs. En ce sens, il sied d'allouer au mieux les ressources nécessaires à sa mise en œuvre et renforcer sa communication internationale. Ceci doit se faire en coopération étroite avec les départements compétents afin d'assurer l'utilisation efficace des ressources disponibles au sein des départements, des ambassades et de la communication internationale.