

SECRETARIAT POLITIQUE

p.B.58.2.11. - DY/SIM

Berne, le 22 octobre 1991

Les objectifs de notre politique étrangère

Depuis le siècle dernier, on a fait dépendre les objectifs de notre politique extérieure de la Constitution fédérale, qui énonce à l'article 2: "La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune."

La volonté de protéger notre indépendance contre l'étranger était inspirée par un environnement géopolitique à peu près constant et par un certain génie des équilibres, fondés sur des antagonismes européens qui paraissaient irréductibles. Entouré par des grandes puissances dont les intérêts n'ont cessé de s'affronter durant des siècles, un pays de la dimension de la Suisse ne pouvait pas prétendre jouer un rôle prépondérant dans la délicate ordonnance westphalienne de notre continent; il devait nécessairement privilégier une politique défensive, dont la neutralité et les bons offices étaient les instruments naturels.

Or, le contexte international et mondial est en train de connaître une évolution fondamentale. Nous devons, d'ici la fin du siècle, nous intégrer à l'Europe occidentale, redéfinir le continent européen et assurer une métamorphose pacifique de l'empire soviétique. Au niveau planétaire, les sociétés humaines, toujours hétérogènes (politiquement, culturellement, économiquement) doivent apprendre à vivre dans la promiscuité que la communication accélérée leur impose. Cette communication va multiplier l'information et la connaissance instantanée. Le pouvoir ne dépendra plus seulement de l'argent mais aussi de la rapidité des moyens d'action.

Une telle évolution comporte une série de défis qui nous engagent à reconsidérer notre politique étrangère et les termes mêmes qui la définissent, qui invitent notre pays à s'interroger sur son identité, sur sa raison d'être, pour pouvoir ensuite se déterminer sur son rôle et sa mission dans l'Europe et dans le monde.

Certaines données fondamentales demeurent; elles répondent à l'attente de la grande majorité de nos concitoyens; il s'agit:

- de sauvegarder la plus grande indépendance et souveraineté possibles pour chacun et pour l'ensemble de la communauté,
- d'assurer la paix, la sécurité et la stabilité dans le monde en défendant la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme,
- de promouvoir le mieux-être pour tous en améliorant l'environnement économique et social.

Ce sont là des objectifs permanents, qui ont déterminé notre politique étrangère jusqu'à ce jour. Il ne s'agit pas de les abandonner mais il est en revanche nécessaire de les réexaminer, comme il est nécessaire de réexaminer les moyens auxquels nous avons recouru pour les défendre: neutralité, solidarité, disponibilité. Une telle remise en question est devenue nécessaire car de tels objectifs sont partagés aujourd'hui par tous nos voisins européens. Dès lors, ils ne peuvent et ne doivent être poursuivis qu'en étroite coordination soit avec ces voisins, soit au niveau planétaire. Aussi, la notion de souveraineté et d'indépendance d'un seul pays est-elle devenue une valeur relative, tandis que la coopération régionale et les solidarités universelles s'imposeront de façon croissante à chaque Etat et à chaque communauté.

A LES DEFIS

Tout pays fait nécessairement, par priorité, la politique de sa géographie. C'est la raison pour laquelle le devenir du Continent européen va sans doute alimenter, dans les années à venir, les dossiers les plus importants de notre politique étrangère. Cependant, des impératifs universels croissants vont eux aussi solliciter l'engagement de notre pays, conformément au principe d'universalité de nos relations.

Quels seront d'ici la fin du siècle les principaux défis auxquels notre pays va être confronté?

1. Le processus d'intégration continue et la dynamique communautaire en Europe occidentale.
2. L'ancrage économique et politique de l'Europe centrale à l'Occident; la désintégration de l'Europe orientale; la nouvelle architecture européenne.
3. La dimension universelle de nos relations devra être préservée: Il importera d'approfondir sur le plan politique et économique, nos relations avec les pays industrialisés et en voie de transition extra-européens. Les relations Nord-Sud (et notre contribution croissante au développement des pays du tiers-monde) vont aussi continuer de représenter une obligation majeure de notre politique étrangère. Il s'agira dans ce contexte d'examiner entre autres comment doit être désormais perçue la notion d'universalité. La protection de l'environnement international relève d'une réalité et d'une prise de conscience plus récente. Nous sommes confrontés là à un défi croissant, global par définition, qui nous engage à des actions solidaires avec l'ensemble des pays de la planète.

Ces trois domaines - intégration à l'Ouest de notre continent, restauration à l'Est, relations universelles - auront une influence décisive sur notre pays: sur son identité (intégration), sur sa sécurité (nouvelle architecture européenne, environnement), sur sa stabilité (migrations Est-Ouest, Sud-Nord).

Avec l'Europe communautaire, les Etats-Unis et le Japon seront - plus qu'aujourd'hui encore - les principaux acteurs sur la scène mondiale de l'an 2000. Aux Etats-Unis on voit la stratégie Est-Ouest céder la place à un système de sécurité et des moyens de police propres à assurer un nouvel ordre mondial. Le centre de gravité économique américain se déplace lui aussi lentement en direction de l'espace pacifique. Également à l'échelle planétaire, le Japon se donne les armes financières et technologiques nécessaires pour jouer d'ici la fin du siècle un rôle prépondérant dans le domaine des échanges, des investissements et de la communication mondiale. Cette perspective présente des défis auxquels la Suisse ne pourra pas faire face en cultivant sa singularité mais en s'associant étroitement à son environnement européen.

A 1. L'intégration

Le rôle de plus en plus important que la CE joue en Europe va encore s'étendre et se renforcer dans les années à venir. Nous aurons affaire, dès 1993, à une CE qui aura pratiquement achevé la réalisation du Marché intérieur et qui sera en marche vers la réalisation progressive d'une Union économique et monétaire et d'une Union politique. Les traits essentiels de cette CE d'après 1993 seront les suivants:

- elle sera dotée de responsabilités dans la plupart des domaines relevant de l'activité d'un Etat;
- dans les domaines relevant du Marché intérieur, son caractère supranational se sera notablement renforcé;
- son pouvoir propre de traiter avec les pays tiers, aujourd'hui limité pour l'essentiel à la politique commerciale, sera étendu progressivement aux autres domaines de politique économique extérieure;
- dans ce même ordre d'idées, en matière de politique étrangère et de sécurité, les Etats membres de la CE vont présenter un front toujours plus uni.

Cette évolution aura des répercussions importantes sur la Suisse. Il nous faudra constater que les décisions qui vont déterminer dans une large mesure son environnement européen et, finalement, le champ de manœuvre de ses propres décisions de politique intérieure et extérieure, vont de plus en plus se prendre à Bruxelles. Les conséquences de l'accélération de l'intégration communautaire que nous avons déjà ressenties dans la négociation EEE vont s'accentuer et, en outre, s'étendre à de nouveaux domaines qui échappaient jusque là, dans une large mesure, à l'influence communautaire. Nous constaterons que notre capacité de traiter d'égal à égal avec la CE va encore s'amenuiser et qu'une défense efficace de nos intérêts spécifiques deviendra de plus en plus difficile.

Par ailleurs, le nouveau rôle dévolu à la CE, suite aux changements survenus à l'Est, devrait encore se développer dans les années à venir. Les centres de gravité de la nouvelle architecture européenne, tant économique que politique, tendront de plus en plus à se concentrer à Bruxelles. A nous tenir à l'écart de la CE, nous participerions dans une moindre mesure à la formulation de cette nouvelle architecture européenne.

Nous aurons aussi en face de nous, au milieu de la décennie, une CE en passe de s'élargir à de nouveaux Etats, au premier chef l'Autriche et la Suède, et en train de préparer le terrain institutionnel à d'autres élargissements. Cette évolution risquerait de reléguer la Suisse dans un certain isolement, dans la mesure où elle resterait l'un des derniers pays d'Europe occidentale à ne pas être membre de la CE.

La maîtrise de notre avenir risque de nous échapper si nous ne réussissons pas ces prochaines années à développer une politique d'intégration à même de rester en adéquation avec cette nouvelle réalité européenne et son évolution prévisible.

Dans toutes les hypothèses, l'intégration constitue d'ores et déjà pour notre pays le défi le plus important. Les choix que nous ferons, quels qu'ils soient, auront des conséquences considérables sur notre avenir.

A 2. L'Europe centrale et orientale

Parallèlement à cette évolution, nous sommes confrontés depuis le début de cette décennie au profond bouleversement de l'Europe centrale et orientale. Les changements considérables intervenus depuis deux ans ont évacué la bipolarité stratégique et militaire qui commandait les réalités planétaires depuis 40 ans. Cette évolution considérable nous confronte à trois défis majeurs:

- Nous devons adapter nos concepts de sécurité nationale à une nouvelle architecture européenne de sécurité et, peut-être, de défense. Le moment viendra de définir notre contribution à cette architecture;
- Le développement des institutions démocratiques en Europe centrale et orientale est encore inégal*; en outre, les affirmations nationales et les revendications des minorités trouvent autant le chemin de la violence que celui des solutions pacifiques, menaçant par là la stabilité de notre continent.
- Les nécessaires restructurations en direction de l'économie de marché rencontrent la résistance des mentalités et provoquent des problèmes sociaux qui eux aussi pourront être facteurs d'instabilité.

* Il importe de prendre désormais en compte le fait que la démocratie et l'économie de marché s'instaureront plus rapidement au Nord qu'au Sud, à l'Ouest qu'à l'Est de l'ancien bloc communiste.

A 3. L'universalité

Pour importantes que soient ces prochaines années le dossier de l'intégration et l'avenir de notre continent, la Suisse continuera d'être parallèlement confrontée à des problèmes de dimension planétaire.

Trois défis resteront prioritaires au niveau de notre engagement universel.

A 3 a) Les relations extra-européennes avec les pays industrialisés et en voie de transition

La coordination - avec nos voisins - de nos engagements internationaux sera proportionnelle à notre degré d'intégration à la Communauté. Cependant, une participation à cette intégration ne suffira pas à elle seule à assurer notre position sur le front extérieur, a fortiori si notre intégration devait être retardée.

En même temps que l'Europe, les Etats-Unis et le Japon vont jouer à l'avenir un rôle prépondérant face aux défis de la planète. Il sera dans notre intérêt de veiller à ce que notre continent ne se pose pas en rival mais en partenaire de ces deux pôles dans la gestion du nouvel ordre mondial.

La spécialisation très poussée, les coûts toujours plus élevés de la recherche et la nécessité de grands investissements dans les nouvelles technologies vont nous contraindre à rechercher des partenaires non seulement en Europe mais dans le monde entier. Cette évolution nous met au défi d'approfondir, aussi sur le plan politique, nos relations avec les pays extra européens.

A 3 b) Les relations Nord-Sud

Les problèmes touchant les pays en développement affectent de plus en plus également les pays du Nord industrialisé, et donc aussi la Suisse:

- les tensions politiques et la déstabilisation politique entraînée par la misère ont des conséquences négatives sur la sécurité de la Suisse et de ses habitants (terrorisme, espaces d'insécurité croissants, extrémismes religieux), ainsi que sur la vie internationale dont dépend particulièrement un petit pays;

- les atteintes à l'environnement, comme la désertification ou la destruction de la forêt tropicale, ou encore les atteintes faites par les pays pauvres à l'environnement global, (réchauffement de l'atmosphère, couche d'ozone, biodiversité) ont des conséquences sur notre climat ou les possibilités de notre économie;
- les migrations internationales provoquées par l'écart grandissant entre les niveaux de vie des pays riches et des pays pauvres sont une autre dimension de la relation Nord-Sud qui est susceptible d'affecter profondément notre pays.

Ces quelques exemples illustrent le fait que le développement des pays pauvres et la satisfaction des besoins les plus élémentaires de leurs populations sont d'une certaine manière devenus l'affaire d'une "politique intérieure mondiale". Ils illustrent aussi le fait qu'une contribution adéquate de la Suisse à la solution de ces problèmes est un élément indispensable de notre politique étrangère. Les buts poursuivis par celle-ci ne peuvent en effet être atteints sans qu'il y ait un véritable progrès dans la situation des pays en développement.

A 3 c) Environnement

La dégradation de la couche d'ozone, les variations climatiques, la pollution des industries d'Europe centrale et orientale, l'environnement dans le tiers-monde sont désormais perçus comme des défis planétaires qui nous imposent une solidarité et une coordination à l'échelle de la communauté humaine toute entière. La pauvreté, la croissance démographique et la nécessité d'accroître la production ont conduit, au cours des dernières décennies, à une destruction croissante de l'environnement et à une utilisation excessive des ressources naturelles dans les pays en développement.

Cette évolution va se poursuivre, et même des efforts considérables des pays en développement et des donateurs ne permettront que de l'affaiblir sans la renverser.

Confrontée à cet ensemble de défis, la Suisse doit faire face à:

- la désaffection possible d'une partie de la population si l'écart se creuse entre notre pays et le reste de l'Europe. "L'Alleingang" pourrait à la longue entraîner une dislocation du tissu national et menacer notre identité

- une instabilité durable en Europe centrale et en URSS (régimes nationalistes, autoritaires, décalages économiques, relation du PNB entre l'Albanie et la Suisse de 1 à 50, est un facteur évident d'instabilité et d'insécurité, notamment sous forme de pressions migratoires
- le décalage économique, culturel et social croissant entre le Nord et le Sud est lui aussi un facteur d'instabilité (terrorisme), de pression démographique et d'insécurité
- la détérioration écologique de la planète touche aussi directement à la sécurité de la Suisse.

Il est important de relever dans ce contexte que la plupart des dangers évoqués ci-dessus ne menacent pas exclusivement la Suisse mais toute société industrialisée, dont l'ensemble de l'Europe occidentale. Cette observation démontre dès lors à quel point une coordination régionale et internationale s'impose de plus en plus en matière de politique étrangère (éviter de cultiver notre singularité: "Die internationale Verflechtung bewirkt eine Fülle von Interdependenzen. Relativisierung der Souveränität, Neutralität und Universalität.")

Il est également important de retenir que certaines questions primordiales ne peuvent se traiter qu'à l'échelle d'une concertation universelle. Mais dans ce contexte, l'universalité ne doit pas être présentée comme une spécificité suisse; elle est une exigence qui s'impose à chaque Etat.

Ce premier chapitre, qui nous a permis d'identifier les défis, va déterminer la structure des chapitres 2, sur les buts, et 3 sur les moyens.

B LES BUTS

(La distinction entre buts et moyens n'est pas évidente. Si le bien-être et la sécurité de la société sont des buts, l'intégration, par exemple, peut être considérée comme un moyen. Il s'agit là d'une question de durée; or, d'ici l'an 2000 l'intégration est à l'évidence un but. Pour distinguer buts et moyens, nous avons retenu l'échéance d'environ 10 ans prévue pour cet exercice.)

A propos de l'identification des buts - et des priorités - de notre politique étrangère, une observation préliminaire est nécessaire: l'information des événements qui se passent sur la planète est aujourd'hui instantanée et universelle. Les médias sont conscients des sensibilités de l'opinion et privilégient l'information qui va dans le sens de ces sensibilités (prise d'otages par exemple). Il est important d'être attentif à ce conditionnement médiatique mais il est d'abord nécessaire de rester maître de nos actions. Tout événement imprévu, ou dramatique, doit être inscrit, expliqué et traité dans le contexte des buts à plus long terme que nous avons définis et que nous nous employons à réaliser. Une révolte ou une famine en Europe orientale, par exemple, sera située dans le cadre de notre action - bilatérale et multilatérale, publique et privée - en faveur de cette région. A la question "que fait Berne?" on pourra alors donner une réponse documentée et précise, sur nos prestations passées, sur les prévisions que nous avons faites et sur l'action ponctuelle entreprise.

B 1. L'intégration

Quel est notre intérêt? Il nous engage à intensifier notre participation au processus d'intégration européenne. D'une part, l'accroissement de notre prospérité exigera demain, comme aujourd'hui, d'atteindre le degré d'intégration le plus élevé possible de notre économie au marché européen. D'autre part, il faut voir ceci: l'impact, d'ores et déjà considérable, de l'activité de la CE sur notre pays ira croissant; à cela s'ajoute que cette activité s'élargira progressivement à des domaines qui aujourd'hui échappent largement au processus d'intégration (par ex. la politique étrangère, l'immigration, affaires judiciaires...) et dans lesquels nous avons d'importants intérêts à faire valoir. Cette évolution nous amènera un jour ou l'autre à tirer cette conclusion: c'est moins par le maintien d'une indépendance formelle que par la participation aux décisions qui nous touchent de plus en plus directement que nous assurerons la maîtrise de notre destin.

Dans cette optique-là, l'idéal serait d'adhérer à la CE. Car, seule l'adhésion nous permettrait de rejoindre le jeu politique européen comme partenaire égal de nos voisins. Le cours de la négociation EEE l'a amplement démontré: il n'existe plus de voie moyenne praticable entre politique pragmatique et adhésion pour un pays qui ne vise pas seulement à tirer parti des conditions-cadre économiques de l'intégration européenne, mais qui veut véritablement participer aux décisions qui le concernent et qui de plus en plus le toucheront dans la plupart de ses activités, bien au-delà de l'économie.

Cependant, si la perspective de l'adhésion devait prévaloir, il importerait de démontrer dans quelle mesure et avec quels alliés nous pourrions tenter de sauvegarder notre identité et défendre les valeurs propres à notre culture politique: fédéralisme, subsidiarité, rôle du parlement (bicaméralisme).

Le scénario d'un double rejet de l'EEE et de l'adhésion par une majorité populaire doit aussi être retenu; il opposerait durablement deux camps et pourrait avoir des conséquences majeures sur notre pays et sur sa cohésion. Le but, soit l'intégration sous d'autres formes, devrait être poursuivi.

B 2. L'Europe centrale et orientale. Architecture européenne

Les buts que nous poursuivons dans ce domaine sont guidés à la fois par un souci de sécurité et de solidarité. Il est en effet dans notre intérêt éminent de contribuer à relever les économies sinistrées de la région et à définir de nouvelles structures européennes. L'action bilatérale entreprise dans le cadre des premier et deuxième message devra être poursuivie bien au-delà de cette décennie. Elle devra aussi être étendue géographiquement (républiques d'Europe orientale) notamment à travers des actions multilatérales. L'instauration et la consolidation de la démocratie dans l'ensemble de la région, le renforcement du respect des droits de l'homme, la poursuite des réformes structurelles nécessaires au fonctionnement de l'économie de marché sont des conditions nécessaires à la stabilité économique, politique et sociale de l'ensemble de l'Europe.

Ce n'est que sur la base de cette stabilité que pourra être réalisée une architecture durable, sûre et cohérente.

Pour la Suisse, il importe d'examiner dans quel domaine il existe une possibilité et un intérêt de faire jouer à la CSCE un rôle idoine. Dans ce contexte,

en accord avec notre tradition et notre position d'Etat demeuré étranger aux règlements artificiels de 1919, imposés contre le voeu des peuples concernés, nous estimons que la libre détermination est un meilleur garant de la stabilité à venir que la conservation à tout prix de l'état des choses existant.

En poursuivant le but de la sécurité de l'ensemble du continent européen, la Suisse se trouvera confrontée à deux réalités:

1. Le rôle prépondérant que la CE voudra jouer dans ce domaine (Vergemeinschaftung der Sicherheit); rôle de l'UEO.
2. La distinction, qui pourrait devenir difficile à faire, entre sécurité et défense proprement dite. Rôle de l'OTAN et dimension transatlantique de la défense de l'Europe.

Les buts vers lesquels nous devons nous diriger seront largement déterminés par notre relation avec la CE (adhésion, EEE, "Alleingang"). C'est d'ailleurs dans ce contexte de la sécurité du continent européen que la neutralité devra être redéfinie.

B 3. L'universalité

En même temps que les échéances européennes, la Suisse devra continuer d'assurer sa présence dans le monde, d'y défendre ses intérêts et d'y apporter sa contribution.

B 3 a) Les relations extra-européennes avec les pays industrialisés et en voie de transition

Nos intérêts politiques, économiques et culturels avec ces pays ne doivent pas être négligés. A cet effet, nous devons poursuivre les buts suivants:

- approfondir nos relations avec les Etats de l'Amérique du Nord, avec les puissances régionales sud-américaines ainsi qu'avec les pays de l'Asie du Sud-Est (Espace pacifique) en misant sur nos caractéristiques de petite nation ouverte;
- participer à la création aussi bien qu'à la gestion de structures de coopération et d'intégration économiques mondiales, notamment dans le cadre du GATT;
- coopérer activement avec l'ensemble des pays industriels aux développements de programmes de recherches scientifiques et technologiques, pour permettre à notre industrie de maintenir et d'améliorer son niveau de compétitivité.

B 3 b) Les relations Nord-Sud

Notre programme d'aide au développement est essentiel. Il est l'expression privilégiée de l'universalité de nos relations et de notre solidarité; en cela, il représente l'un des principaux buts de notre politique étrangère, mais répond-il à l'ensemble des défis? Les buts privilégiés jusqu'ici - coopération et aide humanitaire - doivent être poursuivis mais aussi complétés; il s'agit de faire valoir nos valeurs de société démocratique, telles que les droits de l'homme et le droit international humanitaire.

Mais il importe aussi de respecter les valeurs d'autrui. Eviter le colonialisme moral ou culturel: le tiers-monde ne voit pas de nous que notre Etat de droit mais aussi notre immense richesse, notre matérialisme triomphant, une prolifération culturelle discutable et parfois offensante.

En revanche, il est nécessaire de préciser nos buts en matière de développement:

Il faut tout d'abord que la pauvreté régresse de façon décisive dans le monde. C'est la condition essentielle du développement, du contrôle de l'explosion démographique, de la lutte contre la surexploitation des ressources et de la sécurité planétaire. Elle implique obligatoirement la croissance des pays du Sud, l'ensemble des ressources demeurant limité.

De ce postulat découle la deuxième grande responsabilité incombant aux pays du Nord: celle de réduire tout autant le gaspillage des ressources dans leur propre développement économique.

La Suisse partage cette responsabilité, non seulement en vertu de la solidarité, mais aussi parce qu'elle a un intérêt vital au progrès de la paix dans le monde (voir: image directrice de la DDA pour les années 90).

Il importe par ailleurs de retenir que selon le rapport de la Banque mondiale 1991, la productivité demeure la clef pour expliquer les différences de croissance d'un pays à l'autre. Les faits tendent à montrer que la productivité est liée à l'investissement en capital humain et à la qualité de l'environnement économique et en particulier à l'absence de distorsions du marché. Si vraiment des interventions de la part de l'Etat sont nécessaires, elles devraient aller dans le sens du marché et suivre des règles de comportement précises, notamment être le dernier ressort, être ouvertes et transparentes et non relever de la

discrétion des pouvoirs publics, être soumises continuellement à la discipline des marchés et prendre fin dès que les conditions l'exigent. Le développement se trouvera accéléré si l'Etat agit en investissant dans le capital humain, en créant un climat compétitif pour l'entreprise, en favorisant l'intégration économique et en veillant à la stabilité macro-économique.

Pour que le développement réalise son potentiel, il faut que les gouvernements investissent beaucoup plus dans la personne humaine et améliorent la qualité et la composition de leurs investissements. Dans ce sens, il faudrait, selon la Banque mondiale, moins subventionner l'enseignement supérieur et faire beaucoup plus pour l'enseignement primaire et la formation professionnelle, dont la rentabilité économique et sociale est plus élevée.

L'ouverture aux échanges, aux investissements et aux idées a beaucoup fait pour dynamiser les économies nationales des pays en développement. Afin qu'une telle "cross-fertilization" se poursuive, il importe d'éviter que le renforcement des blocs régionaux n'entraîne une montée du protectionnisme et d'accroître l'ouverture des marchés des pays industriels aux exportations des pays en développement. C'est dans ce contexte que s'inscrit notamment le rôle du GATT.

Ces observations doivent nous aider à définir plus précisément les buts de notre action à venir en matière de relations Nord-Sud et d'aide au développement.

B 3 c) Environnement

Compte tenu de notre expérience, notre but doit être de participer de manière accrue à l'effort de coordination internationale en cours, notamment entre pays industriels et en développement (sustainable development). Combattre la dynamique négative de l'accroissement démographique sur la pauvreté, l'endettement et la dégradation de l'environnement. Soutenir les "Partnerstaaten, die bei der Bewältigung ökologischer Probleme auf externe Finanzierung angewiesen sind."

Promouvoir des processus de développement respectueux de l'environnement. Seuls les programmes et les méthodes d'aide au développement qui sauvegardent les ressources naturelles ont un avenir.

C LES MOYENS

Die Schwierigkeit, die Mittel zu definieren, die im Jahre 2000 zur Erreichung der ausserpolitischen Ziele eingesetzt werden sollen, liegt in der Tatsache begründet, dass die gewählten Mittel den jeweiligen Umständen zu entsprechen haben und daher nur kurzfristig bestimmt werden können, auch wenn sie mittel- und langfristigen Zielsetzungen dienen.

Il est par ailleurs important, dans l'énumération des moyens, de prendre en compte différents scénarios plausibles.

C 1. L'intégration

Les moyens à disposition vont dépendre de l'objectif d'intégration, plus ou moins ambitieux, que nous aurons devant nous: un objectif avant tout économique sous la forme d'une participation aussi étendue que possible au Marché intérieur, soit dans le cadre de l'EEE ou par le biais d'une politique pragmatique et ponctuelle, ou alors un objectif visant également à une participation pleine et entière de la Suisse aux décisions prises sur le plan européen.

La politique d'intégration que nous mènerions dans le cadre de l'EEE pourra s'appuyer sur les moyens non négligeables, mais limités, mis à disposition par le traité EEE, essentiellement un droit d'être informé et consulté. Car, pour l'essentiel, nous serions avec la CE dans un rapport d'association. Par ailleurs, nous participerions au Marché intérieur de la CE dans des conditions proches de celles d'un Etat membre de la CE. Mais, il nous faudrait envisager d'autres moyens que l'EEE pour être associés aux nouveaux développements de la CE (Union économique et monétaire et Union politique).

Nous pourrions aussi nous trouver dans l'obligation de mener une politique pragmatique et ponctuelle (Alleingang). Ce serait le résultat d'un double refus de l'EEE et de l'adhésion. Les moyens que nous aurions alors pour avoir prise sur la réalité européenne seraient très limités. Il faut être conscient qu'une politique d'intégration menée à partir d'une situation de relatif isolement ne nous permettrait pas d'obtenir plus et mieux qu'une politique conduite dans le cadre de l'EEE. Nous serions largement dans une situation de dépendance unilatérale de la CE. Il s'agirait malgré tout de développer autant que possible nos liens avec la CE et d'adapter systématiquement nos conditions-cadre internes à

l'évolution de la CE pour éviter les inconvénients, ne serait-ce qu'économiques, liés à une politique pragmatique et ponctuelle.

Dernier scénario, nous pourrions nous trouver en marche vers une adhésion à la CE. Les moyens à portée de main seraient ceux d'un État membre de la CE. Une fois dans la CE, nous participerions à toutes ses activités, d'égal à égal avec les autres États membres. Nous aurions fait le sacrifice d'une partie de notre autonomie, y compris une partie de celle que nous avons aujourd'hui vis-à-vis des pays tiers. Mais, à ce sacrifice que nous aurions consenti ferait écho le rôle plus important que nous pourrions jouer sur la scène européenne notamment.

A la différence d'une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle et de l'option EEE, une adhésion à la CE européenne aurait une incidence importante sur nos relations avec le reste de l'Europe et du monde. Nous participerions à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques et des actions concertées de la CE vis-à-vis des pays tiers et dans les enceintes internationales. Par conséquent, notre action internationale serait moins perçue comme suisse, mais elle s'inscrirait dans le cadre d'une action de la CE qui a une capacité de persuasion et des moyens d'action sensiblement plus grands que les nôtres. Toutefois, l'adhésion ne devrait pas nous obliger à renoncer aux principes fondamentaux de notre action extérieure.

L'adhésion, tout comme l'EEE d'ailleurs, créerait une relation d'interdépendance encore plus étroite qu'aujourd'hui, dans la plupart des domaines, entre les volets intérieurs et extérieurs de nos politiques. La formulation et la mise en oeuvre de nos politiques ne pourraient plus évoluer, pour l'avenir, que dans le cadre tracé par les traités constitutifs de la CE et le futur traité sur l'Union européenne.

Mais, l'adhésion pose un problème de "politische Akzeptanz". Car, une adhésion est perçue comme exigeant le sacrifice d'une part de notre identité nationale, laquelle réside avant tout dans notre culture politique commune (fédéralisme, démocratie directe, neutralité). Il nous faudrait convaincre le peuple et les cantons, qui se prononceront en dernier ressort sur l'adhésion, de la justesse de cette option, en montrant qu'elle est, somme toute, compatible avec le maintien de notre identité nationale et que la perte d'une partie de notre autonomie est compensée par une défense plus efficace de nos intérêts au niveau européen. Car, étant membre de la CE, nous serions mieux à même de défendre ce qui

fait notre culture politique. Au demeurant, les principes qui guident l'action communautaire ne sont pas très éloignés des nôtres.

Le rejet de l'adhésion nous obligerait à nous contenter, pour longtemps, d'un objectif d'intégration moins ambitieux, c'est-à-dire réduit pour l'essentiel à sa composante économique. Il nous faudrait alors nous satisfaire du statut de partie contractante du traité EEE ou, en cas de refus de l'EEE, d'une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle. Dans ces deux dernières hypothèses, tous les moyens devraient cependant être mis en oeuvre pour atténuer les effets d'un isolement plus ou moins grand. Il importerait notamment de faire accepter l'Europe par l'opinion suisse dans les années à venir.

C 2. L'Europe centrale et orientale, structures européennes

Pour réunir les conditions nécessaires à la sécurité et à la paix sur notre continent, nous avons vu qu'il était nécessaire de relever les économies d'Europe centrale et orientale, de faire prévaloir la démocratie et de définir de nouvelles structures européennes.

Les programmes réalisés dans le cadre de la première enveloppe de crédit en faveur de cette région et ceux qui seront définis avec l'aide des nouveaux moyens à disposition continueront d'oeuvrer dans ce sens.

S'il est normal de concentrer nos moyens sur des pays où la démocratie prévaut sans équivoque et où prédomine la stabilité, il est également nécessaire d'aider à instaurer et consolider les institutions démocratiques et l'économie de marché là où cela fait défaut. C'est-à-dire non seulement aider un pays après qu'il ait changé mais l'aider à changer ses structures en direction de la démocratie. (Droits de l'homme, démocratie pluraliste, coopération juridique, pouvoirs locaux, etc...).

En ce qui concerne les moyens, le deuxième message permettra de réaliser des projets substantiels mais il faut d'ores et déjà prévoir un renouvellement des ressources à disposition pour être en mesure de poursuivre une action qui sera nécessairement de longue haleine.

Quant à l'instauration de nouvelles structures européennes de sécurité, les événements de Yougoslavie en ont démontré la nécessité et l'urgence. Quelles seront ces structures et quelle y sera la participation de la Suisse?

La CSCE a tenté pour la première fois de jouer un rôle dans ce domaine, précisément à l'occasion de la crise yougoslave, avec un succès limité. On a observé que le système du consensus qui prévaut au sein de la Conférence - et qui en principe privilégie les petits Etats - constitue un obstacle à toute fonction opérationnelle de la CSCE. Cet organisme ne pourra pas constituer, pour définir le devenir de l'Europe, un instrument qui dépasse la volonté de ses membres.

La CE elle-même, qui représente une volonté collective déjà très structurée, peut recourir à des sanctions; mais elle a révélé ses limites actuelles face à un engagement matériel, sur le terrain.

Dans quels domaines la Suisse peut-elle agir, quels moyens peut-elle utiliser?

CSCE: Les efforts devront être poursuivis dans les domaines suivants:

- mécanisme de prévention des conflits (instruments de bons offices, observateurs militaires, participation éventuelle à des troupes de maintien de la paix)
- règlement pacifique des différends
- dimension humaine de la CSCE, surtout au niveau des minorités nationales
- dérogations ponctuelles à la pratique du consensus
- amélioration du rôle de la CSCE en matière de sécurité.

CE: Prévoir un rôle croissant de celle-ci: en cas de recours à des sanctions, la solidarité européenne pourrait nous engager à y participer. Il est donc nécessaire d'examiner cette éventualité à la lumière d'une neutralité qui devra peut-être être redéfinie. Toujours dans le sens de la solidarité mais aussi de la disponibilité, prévoir une participation appropriée (casques de couleur), d'actions de maintien de la paix en Europe.

Conseil de l'Europe:

Il devrait connaître ces prochaines années une période d'expansion importante face aux développements en Europe centrale et

orientale: nouveaux membres, programmes d'assistance, activités parlementaires, cour de commission des droits de l'homme, fonds de développements social. Il faut prévoir une participation active de la Suisse à ces programmes, en fonction des besoins et des priorités. Au niveau des organisations économiques et financières internationales, les contributions actives de la Suisse devront être maintenues et sans doute accrues.

C 3. L'universalité

En raison d'une coïncidence croissante de nos intérêts avec ceux de nos voisins, on peut prévoir que nos moyens d'agir sur la scène mondiale - dans les années à venir - seront de plus en plus coordonnées avec ceux de la Communauté. Notre image internationale, positive ou négative, se confondra elle aussi de plus en plus avec celle de l'Europe.

Il importe cependant de ne pas se résigner à cette évolution mais au contraire de définir les moyens propres à servir la sauvegarde de notre identité et de nos spécificités.

C 3 a)

Envers les pays industrialisés extra-européens mais aussi dans le contexte plus général de l'universalité, notre pays doit recourir aux moyens suivants:

- activer nos relations avec le monde extra-européen et promouvoir le GATT en tant que cadre de coopération multilatérale;
- adhérer aux Institutions de Bretton Woods pour assurer notamment la mise en place d'un système monétaire fiable;
- adhérer à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies;
- maintenir notre rôle traditionnel d'Etat hôte des organisations internationales. Etre attentifs à la concurrence d'autres villes (Vienne, Nairobi, Bonn, etc...);
- continuer à agir dans le domaine du maintien de la paix et de la prévention des conflits;
- participer à tout effort visant à limiter la prolifération des armes conventionnelles et non-conventionnelles.

C 3 b) Les relations Nord-Sud

Pour les années à venir, notre pays devra disposer de ressources importantes en vue d'apporter son indispensable contribution à la réalisation des buts généraux qui ont été définis:

- Gemäss Rahmenkredit und Finanzplan stehen 1992 1,089 Mrd. SFr. zur Verfügung. Es wird mit einer jährlichen Wachstumsrate von 10,4% gerechnet.

In der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods sieht der Bundesrat vor, in der 2. Hälfte der 90er Jahre die öffentliche Hilfe auf mindestens 0,4% des Bruttosozialproduktes anwachsen zu lassen.

- Zur Erreichung der Ziele im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sind auch flankierende Massnahmen notwendig:
 - Die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik, insbesondere in den Bereichen Umwelt, Migrationen, Handel und Menschenrechte muss verbessert werden;
 - die interdepartementale Zusammenarbeit und die internationale Koordination, insbesondere im OECD-Rahmen, dienen diesem Ziel.
- Das LEITBILD DEH 1991 erleichtert künftig die strategische Steuerung der eingesetzten Mittel. Es setzt der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit folgende Prioritäten:
 - wirtschaftliche und institutionelle Eigenständigkeit der Entwicklungsländer
 - Linderung von Armut und Hunger
 - Bewältigung der Umweltprobleme
 - Verbesserung der Produktionsbedingungen
 - Gesundheit und Bildung
- Entsprechende organisatorische Massnahmen in den Bereichen Operationen und Politik/Planung sichern die erhöhte Steuerungskapazität.

C 3 c) Environnement

Les causes de la dégradation de l'environnement sont multiples et les moyens à mettre en oeuvre doivent avoir une portée mondiale autant que régionale.

La Suisse doit continuer d'être active dans les domaines et enceintes suivants:

- PNUE, système des Nations Unies et autres organisations internationales s'occupant d'environnement.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.
- Coopération paneuropéenne (Europe de l'Est) dans le domaine de l'environnement: définir des programmes bilatéraux et multilatéraux.
- Protection de la nature.

En ce qui concerne le tiers-monde, les causes de la dégradation de l'environnement sont la pauvreté, l'endettement, la surpopulation, la faiblesse institutionnelle, le déficit de formation et d'information.

Par ses programmes, la coopération suisse appuie essentiellement des efforts visant à l'élimination de ces causes. Elle donnera une importance accrue à des appuis directement liés à la conservation et à l'amélioration de l'environnement en prenant les formes suivantes:

- projets et programmes spécifiques pour une conservation ou amélioration durable de la base de production agricole et forestière;
- examen et adaptation des programmes de coopération au développement pour assurer un impact optimal sous l'angle de l'environnement;
- renforcement du cadre institutionnel pour améliorer la gestion des ressources des pays en développement;
- soutien à la recherche internationale et nationale et à l'application pratique de ses résultats;
- renforcement de la formation dans les pays en développement, à tous les niveaux, pour assurer une prise en compte durable de l'environnement;
- soutien aux efforts nationaux, régionaux et internationaux visant à l'amélioration du cadre environnemental dans les pays en développement.

CONCLUSIONS:

Les objectifs identifiés dans ce rapport, ne se veulent pas un programme invariable de politique étrangère. Ils devront s'adapter à l'évolution accélérée de notre environnement international mais dans les grandes lignes, ils constitueront un cadre utile pour l'action de notre pays sur la scène internationale, d'ici la fin de cette décennie. Il nous paraît enfin nécessaire de relever que l'intégration au niveau européen aussi bien que les interférences croissantes des problèmes internationaux ont pour effet de réduire la distinction entre politiques extérieures et intérieures (agriculture, réfugiés, marché du travail, transports, etc...). Il importera à l'avenir d'être de plus en plus attentifs à cette réalité. Par ailleurs, la diffusion des questions de politique étrangère sur plusieurs ou sur l'ensemble des Départements nous imposera une coordination accrue entre eux, sous l'autorité du DFAE.

SECRETARIAT POLITIQUE

p.B.58.0.0rg. - DY/SIM

Berne, le 22 octobre 1991

Liste des participants
au groupe de travail
Objectifs de politique étrangère

- Monsieur l'Ambassadeur H. Hoffmann,
- Messieurs J.-F. Giovannini et A. Hadorn, DDA
- Monsieur D. Woker, Division politique I
- Monsieur Johannes Kunz, Secrétariat politique
- Monsieur M.-A. Salamin, Bureau de l'intégration
- Monsieur C. Hauswirth, Division politique II
- Monsieur T. Borer, DDIP
- Monsieur G. Kessler, Service économique et financier
- Division politique III

Copie venue

SECRETARIAT POLITIQUE

p.B.58.0.Org. - DY/SIM

Berne, le 22 octobre 1991

58.2.11.Note à:

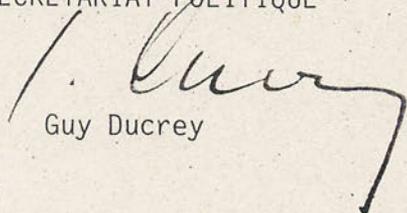
- Monsieur l'Ambassadeur H. Hoffmann,
- Messieurs J.-F. Giovannini et A. Hadorn, DDA
- Monsieur D. Woker, Division politique I
- Monsieur Johannes Kunz, Secrétariat politique
- Monsieur M.-A. Salamin, Bureau de l'intégration
- Monsieur C. Hauswirth, Division politique II
- Monsieur T. Borer, DDIP
- Monsieur G. Kessler, Service économique et financier
- Division politique III

Groupe de travail de Beatenberg:
Objectifs de politique étrangère

Suite à notre note du 17 octobre 1991, nous vous confirmons avoir remis aujourd'hui à la Commission de supervision du projet le rapport que nous avons élaboré ensemble sur nos objectifs de politique étrangère.

Vous en trouverez le texte sous ce pli, lequel n'a subi que des modifications de pure forme (corrections typographiques, améliorations de style) par rapport au texte précédent.

Nous vous remercions pour les précieuses contributions que vous avez apportées à l'élaboration de ce document. Sous réserve des réactions du Chef du Département, nous prévoyons de lui donner une diffusion plus étendue.

LE CHEF
DU SECRETARIAT POLITIQUE
Guy DucreyAnnexe mentionnéeCopie;

- MEF (sans annexe)
- MAP (avec annexe)

SECRETARIAT POLITIQUE

p.B.58.0.Org. - DY/SIM

Berne, le 22 octobre 1991

Note à la
Commission de supervision du projet

Suivi de la réunion de Beatenberg
des 22/23 mars 1991.

Groupe de travail:
Objectifs de politique étrangère

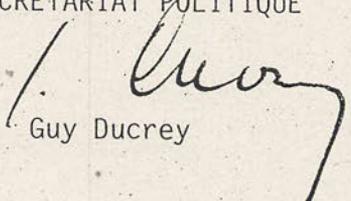
Conformément aux directives résultant de la réunion départementale de Beatenberg, le groupe de travail sur les objectifs de politique étrangère a rempli le mandat qui lui a été assigné en réalisant le rapport ci-joint.

Le texte de ce rapport est le résultat de plusieurs séances de travail. Il a également pris en compte les contributions apportées au prochain programme de législature ainsi que les réflexions suscitées par les séminaires qui se sont déroulés dans le cadre de la dernière conférence des Ambassadeurs.

La structure du rapport est conforme au schéma qui vous a été soumis le 18 juin et que vous avez approuvé. Les divisions retenues dans les trois chapitres A, B et C sont le résultat des propositions débattues au sein du groupe de travail.

Ce travail ne se veut pas exhaustif mais il traite des questions essentielles de politique étrangère auxquelles notre pays sera confronté d'ici la fin du siècle. Nous espérons qu'il constituera une référence utile pour le Département et qu'il servira de base au "Aussenpolitischer Bericht" que le Parlement a sollicité (ad: p.A.11.16.1.-MEF).

LE CHEF
DU SECRETARIAT POLITIQUE



Guy Ducrey

Annexes:

Un rapport avec table des matières et
liste des participants au groupe de travail

Table des matières

Les objectifs de notre politique étrangère	1
<u>A Les défis</u>	2
A 1. L'intégration	4
A 2. L'Europe centrale et orientale	5
A 3. L'universalité	6
A 3 a) Les relations extra-européennes avec les pays industrialisés et en voie de transition	6
A 3 b) Les relations Nord-Sud	6
A 3 c) Environnement	7
<u>B Les buts</u>	9
B 1. L'intégration	9
B 2. L'Europe centrale et orientale	10
B 3. L'universalité	11
B 3 a)	11
B 3 b)	12
B 3 c)	13
<u>C Les moyens</u>	14
C 1. L'intégration	14
C 2. L'Europe centrale et orientale, structures européennes	16
C 3. L'universalité	18
C 3 a)	18
C 3 b)	19
C 3 c)	19
Conclusions	21