

98.051

**Rapport  
du Conseil fédéral sur les relations entre la Suisse  
et l'Organisation des Nations Unies (ONU)**

**établi en réponse au postulat n° 97.3320, déposé le 18 juin 1997  
par le conseiller national Andreas Gross**

du 1<sup>er</sup> juillet 1998

---



## Condensé

Le 18 juin 1997, le Conseiller national Andreas Gross a adressé au Conseil fédéral le postulat suivant, co-signé par 84 députés:

- «Le Conseil fédéral est prié de présenter d'ici à un an un rapport sur les relations qu'entretiennent la Suisse et l'ONU. Ce rapport expliquera en particulier:
- comment les relations en question ont évolué depuis le rejet en votation populaire, le 16 mars 1986, du projet d'adhésion de la Suisse à l'ONU;
  - comment et dans quels secteurs la Suisse s'engage dans le cadre de l'ONU;
  - quelle importance on accorde à la neutralité de la Suisse par rapport à cet engagement aux multiples facettes, et comment ce statut est accepté par les membres de l'ONU;
  - quels sont les problèmes spécifiques qui découlent du fait que la Suisse est certes engagée sous diverses formes, mais qu'elle ne peut pas faire valoir directement sa vision des choses et qu'elle ne peut pas participer à la prise des décisions;
  - dans quelle mesure les objectifs de la Suisse et ceux de l'ONU en matière de politique de paix et de politique étrangère coïncident, et dans quelle mesure, lors de la réalisation de ces objectifs, la Suisse est tributaire des décisions de l'ONU;
  - quelle importance tant l'ONU que la Suisse accordent au site onusien de Genève.»

Le Conseil fédéral entend répondre au postulat par le biais de ce rapport. Ce dernier est structuré en six chapitres, à savoir:

Chapitre 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buts et structure de l'ONU</li> <li>- Principales étapes de son développement</li> <li>- Principes régissant les relations institutionnelles entre la Suisse et l'ONU depuis 1945</li> </ul>
Chapitre 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modifications intervenues dans l'environnement international ces dernières années</li> <li>- Conséquences sur la coopération multilatérale de la communauté internationale en général, et pour l'Organisation des Nations Unies en particulier</li> </ul>
Chapitre 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Domaines dans lesquels la Suisse est déjà engagée dans le cadre de l'ONU et où elle s'appuie sur la coopération avec l'Organisation pour réaliser ses propres buts</li> </ul>
Chapitre 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aspects institutionnels et économiques des relations entre la Suisse et l'ONU, notamment le statut d'observateur, la politique d'Etat hôte et l'importance de la Genève internationale, la présence de Suisses dans l'ONU, les contributions financières à l'ONU ainsi que les aspects économiques.</li> </ul>
Chapitre 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Question de la neutralité</li> </ul>
Chapitre 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appréciation politique et conclusions pour la suite de la procédure</li> </ul>

## 1 Introduction

L'Organisation des Nations Unies (ONU<sup>1</sup>) a été instituée en 1945 par les puissances victorieuses, dans le but, stipulé à l'article 1 de la «Charte des Nations Unies»:

- de maintenir la paix et la sécurité internationales au moyen de mesures prises collectivement;
- d'encourager le règlement pacifique des différends internationaux;
- de développer entre les nations des relations amicales au moyen d'une coopération économique, sociale, culturelle et humanitaire, et de consolider le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

### *Le système de l'ONU*

L'ONU comprend **six organes principaux**<sup>2</sup>, chargés d'accomplir les tâches décrites dans la Charte:

le Conseil de sécurité	l'Assemblée générale	le Conseil économique et social
la Cour internationale de Justice	le Secrétariat	le Conseil de tutelle

Le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social (ECOSOC) et le Conseil de tutelle peuvent créer des **organes subsidiaires** destinés à les assister dans l'exécution de leurs tâches. L'ECOSOC surtout a fait usage de cette compétence. Plusieurs de ces organes sont aussi ouverts aux Etats non membres. Les organes principaux et subsidiaires (fonds, programmes, instituts, haut-commissariats, commissions, comités) forment l'ONU au sens étroit, le «**noyau**» de l'ONU.

Une série d'**organisations spécialisées** ont d'autre part été créées pour encourager la coopération dans les domaines économique, social et culturel. S'y ajoutent certaines organisations déjà en place avant la Deuxième guerre mondiale, qui se sont vu conférer le même statut. Contrairement aux organes subsidiaires, les institutions spécialisées sont dotées de la personnalité juridique et elles sont chacune reliées à l'ONU par un accord de coopération particulier. Le «**noyau**» précité et les institutions spécialisées constituent ensemble le **système des Nations Unies**, dont on trouvera la représentation graphique à l'*Annexe 2*.

<sup>1</sup> L'Annexe 1 donne la liste de toutes les abréviations utilisées, en toutes lettres.

<sup>2</sup> L'Annexe 2 décrit sous une forme abrégée les attributions de chacun de ces organes principaux.

### *L'élargissement de l'ONU*

Si elle regroupait à l'origine les seuls Alliés, l'ONU est aujourd'hui universelle et ouverte à tous les pays. Le cercle des 51 Etats fondateurs s'est progressivement élargi:

- à **des Etats neutres**, comme la Suède (1946), l'Autriche ou la Finlande (1955);
- aux **Etats autrefois ennemis**: l'Italie (1955), le Japon (1956) et les deux Allemagne (1973);
- à plus d'une centaine d'**Etats ayant accédé à l'indépendance** depuis 1955;
- à la **République populaire de Chine**, qui a succédé en 1971 à Taïwan;
- aux **Etats baltes**, aux **Etats né de la dissolution de l'URSS**, de la **Tchécoslovaquie** et de la **Yougoslavie** (à l'exception de l'actuelle République fédérale de Yougoslavie, étant donné que la prétention de la Serbie-Monténégro à succéder automatiquement à la Yougoslavie n'a pas été reconnue par l'ONU; la République fédérale de Yougoslavie reste donc actuellement suspendue).

**Le nombre des Etats membres est ainsi passé depuis 1945 de 51 à 185** (y compris la République fédérale de Yougoslavie, suspendue). Si en 1945, 70% à peine de la population mondiale étaient représentés à l'ONU, cette proportion est aujourd'hui supérieure à 99%. Outre le Saint-Siège, la Suisse est la seule, avec quatre petits Etats insulaires du Pacifique<sup>3</sup>, à n'avoir pas adhéré à l'ONU.

### *Un bilan en demi-teinte*

Dans la poursuite des objectifs qui lui sont assignés dans la Charte, l'ONU a connu des succès divers:

- Durant les quarante années qu'a duré la guerre froide, le système de sécurité collective n'a fonctionné qu'imparfaitement, le **droit de veto des grandes puissances** leur permettant de bloquer les décisions du Conseil de sécurité. Dans le même temps, des instruments de maintien de la paix et de prévention des conflits, reposant sur la volonté et l'acceptation des parties, ont été mis en place (missions d'observation, Casques bleus).
- Le blocage du Conseil de sécurité entraîna un déplacement de l'activité politique vers l'Assemblée générale, au sein de laquelle devinrent majoritaires les pays du Tiers-Monde devenus indépendants grâce au processus de décolonisation appuyé avec succès par l'ONU. Malgré l'impossibilité pour l'Assemblée générale de prendre des décisions ayant force obligatoire, les débats qui s'y déroulèrent pendant les années 60 et 70 n'en furent pas moins dominés par les **exigences répétées d'une réorganisation de l'économie mondiale**. A cette époque furent d'ailleurs créés différents organismes chargés des questions de développement, avec parfois des chevauchements de leurs mandats.
- L'ONU s'est, en tant que système, développée de manière fortement spécialisée et décentralisée. Les **institutions techniques et les organisations spécialisées ont fourni un travail concret et positif**.

### *La position de la Suisse*

En 1945 déjà, une commission d'experts mise sur pied à l'initiative du Conseil fédéral parvint à la conclusion que, compte tenu des buts visés par l'ONU, **une participation de la Suisse était souhaitable**. Le Conseil fédéral renonça toutefois à pré-

<sup>3</sup> Soit Tonga, Nauru, Kiribati et Tuvalu. Les deux premiers possèdent le statut d'observateur, sans toutefois entretenir une mission d'observation.

senter une demande d'adhésion, face au refus des Alliés d'accepter **une réserve expresse relative à la neutralité**.

Parallèlement, il établissait un programme en trois points destiné à fixer le cadre des relations entre la Suisse et l'ONU. Ledit programme prévoyait:

- le suivi des activités de l'organisation;
- l'adhésion au Statut de la Cour internationale de Justice et aux organisations spécialisées;
- des conditions facilitées pour l'établissement en Suisse de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales.

C'est sur cette base que se sont établies et développées au cours des dernières décennies les relations entre la Suisse et l'ONU. En 1948, s'appuyant sur un accord informel passé avec le Secrétaire général, la Suisse ouvrait à New York une **Mission d'observation**. En 1946 déjà, le Conseil fédéral concluait avec l'ONU un accord de siège qui non seulement faisait de **Genève le siège européen de l'Organisation**, mais allait entraîner l'établissement dans la ville d'autres enceintes internationales. En 1948, la Suisse ratifiait le Statut de la **Cour internationale de Justice** et adhérait aux **organisations spécialisées** nouvellement créées. La Suisse est par ailleurs depuis des années membre ou contributeur de nombreux organes subsidiaires. Enfin, elle a adhéré en 1992 aux **institutions de Bretton-Woods**, qui occupent une place un peu à part dans le système des Nations Unies<sup>4</sup>.

#### *Les aspects traités par le présent rapport*

Le présent rapport s'attache prioritairement à l'analyse des développements intervenus depuis 1986 dans les relations entre la Suisse et l'ONU, et de leur état actuel. Il n'aborde pas l'évolution récente des relations entre la Suisse et les organisations spécialisées – bien que ces dernières aient également une grande importance pour la Suisse –, pas plus qu'il ne revient sur les développements historiques de l'ONU et sur les relations que la Suisse entretenait avec l'ONU jusqu'au débat sur l'adhésion dans les années 80. Concernant ces aspects-là, le lecteur est invité à consulter le message du Conseil fédéral du 21 décembre 1981 sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, ainsi que les trois rapports qui l'ont précédé, datés respectivement du 16 juin 1969, du 17 novembre 1971 et du 29 juin 1977<sup>5</sup>.

## **2 Mondialisation et multilatéralisme**

### **21 La modification de l'environnement international**

Les deux décennies précédant le troisième millénaire ont été marquées par des transformations aussi rapides que radicales. Les relations internationales en ont également été fondamentalement affectées.

<sup>4</sup> Extérieures à l'origine au système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods – Banque mondiale et Fonds monétaire international – ont conclu ultérieurement avec l'ONU des accords de coopération par lesquels elles ont acquis le statut d'institutions spécialisées. Elle conserve néanmoins une plus grande indépendance face à l'ONU que les organisations spécialisées.

<sup>5</sup> FF 1969 I 1457 ss, FF 1972 I 1 ss, FF 1977 II 781 ss, FF 1982 I 505 ss.

Les événements les plus marquants sont la **fin de la guerre froide**, la **mondialisation et la régionalisation des relations économiques** ainsi que la formation d'une communauté de valeurs dans la zone OSCE fondée sur la **démocratie et l'économie sociale de marché**. Les structures démocratiques se sont également renforcées dans les pays de l'hémisphère sud. Un grand nombre de pays ont procédé à des **élections démocratiques soumises à l'observation et la surveillance internationales**.

#### *Les progrès du désarmement*

Grâce à la détente, des progrès ont pu être réalisés en matière de désarmement, dans les domaines nucléaire, conventionnel et chimique:

- La Russie et les Etats-Unis d'Amérique ont commencé à réduire leur armement nucléaire.
- Les pays de l'OTAN et les anciens membres du Pacte de Varsovie ont réduit leurs armements classiques dans le cadre du traité FCE.
- La Convention sur l'interdiction des armes chimiques a pris en compte une autre catégorie d'armes de destruction massive.
- Les mines antipersonnel font désormais l'objet d'une interdiction complète grâce à la conclusion du Traité d'Ottawa.

#### *Des conflits nouveaux*

Malgré cette évolution, le nombre des conflits armés est toujours important, et les **guerres civiles**, dans lesquelles les tensions ethniques jouent un rôle prépondérant, ont augmenté. On estime ainsi que depuis 1991, le nombre de réfugiés et de personnes déplacées est passé de 17 à 22 millions de personnes.

Bien que locaux, **ces conflits peuvent cependant constituer une menace à une échelle beaucoup plus importante**. C'est précisément dans les régions où les tensions sont les plus fortes que l'on observe une prolifération inquiétante d'armes de destruction massive dont la portée ne cesse par ailleurs d'augmenter.

#### *Une mondialisation croissante*

C'est dans les **domaines économique et social** en particulier que **l'évolution** a été la plus rapide:

- Une économie fortement libéralisée, une interdépendance croissante, des progrès techniques considérables ont fait de la planète un **marché en voie de mondialisation**. La mobilité des marchandises, des services et des capitaux est plus importante que jamais. Les progrès énormes réalisés dans les domaines des transports et des télécommunications accélèrent encore cette évolution. Le savoir et l'information sont propagés à une vitesse inconnue jusqu'ici. Avec le télécopieur, Internet et la télévision par satellite, une **société globale d'information** a été créée.
- Même en période de stagnation, le **commerce extérieur** reste caractérisé par une forte croissance. Les investissements réalisés à l'étranger par les **sociétés transnationales**, dont les activités de production de biens et de services s'effectuent au-delà des frontières, augmentent encore plus vite. Au nombre de 45 000 environ, ces entreprises, qui possèdent plus de 276 000 filiales à l'étranger, sont devenues le véritable moteur de la mondialisation.

Les transferts de place de travail qui en résultent provoquent, là où elles disparaissent, une insécurité sociale. Le **marché global des capitaux** sanctionne en permanence les réussites de l'économie privée et les conditions cadres des politiques économiques des collectivités publiques.

- Un certain nombre de régions périphériques et de couches sociales marginalisées ne possèdent pas les moyens de participer à cette dynamique globale. L'écart des richesses entre le Nord et le Sud ne s'est pas réduit, et, malgré les efforts entrepris aux niveaux bilatéral et multilatéral, la majeure partie de la population des pays du Tiers-Monde reste pour l'instant exclue de ce processus. Nombreux sont ceux qui cherchent à échapper à la misère, d'où l'augmentation constante du nombre des migrants. Par l'augmentation à la fois de leurs exportations et des investissements étrangers, certains pays en développement sont toutefois parvenus à atteindre des taux de croissance élevés et à améliorer le revenu moyen de leurs habitants. Si une telle croissance devait s'appuyer sur des bases solides, cela donnerait de nouvelles chances à l'économie mondiale.
- L'interconnexion croissante de centres souvent aussi éloignés par la géographie que par leur histoire, l'organisation de leur économie ou de leur société, s'accompagne de la **globalisation de problèmes** tels que la pauvreté, la criminalité, le terrorisme ou la drogue. La pauvreté et le sous-développement d'une part, la surconsommation et le gaspillage des ressources d'autre part, portent atteinte à l'environnement non plus simplement au niveau local, mais planétaire. Il est pourtant indispensable de préserver les ressources naturelles afin de garantir les chances de survie des générations futures.

Confrontés à des problèmes nouveaux résultant d'une globalisation croissante, les pays manquent souvent de moyens pour pouvoir y répondre. Pour maîtriser des problèmes dont les causes et les effets sont globaux, il est nécessaire de déborder du cadre strictement national. **Une question globale appelle des réponses globales.**

#### *Une coopération multilatérale renforcée*

Afin de surmonter ces défis et ces risques, **la coopération multilatérale a également été notablement améliorée et étendue** au cours des dernières années:

- d'une part, la **coopération à l'échelle régionale** a été à la fois élargie tant sur le plan matériel que géographique. A titre d'exemples, on peut citer l'élargissement de l'UE et de l'OTAN, ou le renforcement de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. A mentionner également, le poids croissant de certaines organisations, comme l'ALENA ou le MERCOSUR, et les efforts accrus en matière de coopération au sein de l'OUA, de la CEDEAO, de la CDA, de l'ANASE et de la CEAP;
- d'autre part, la **dynamique des organisations à caractère universel** s'intensifie. Cela se traduit par le remplacement du GATT par l'OMC, par la consolidation du rôle joué par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ainsi que par la multiplication des accords internationaux.

Les bouleversements intervenus ces dernières années ont également affecté l'ONU, qui, grâce surtout au **rapprochement des grandes puissances**, a vu son rôle se renforcer. Dès 1987, le président soviétique Gorbatchev formulait les premières propositions en vue de renforcer l'Organisation. En septembre 1989, s'exprimant pour la première fois devant l'Assemblée générale, son homologue américain George Bush affirmait:

*«Les Nations Unies peuvent réaliser de grandes choses. Non, elles ne sont pas parfaites, mais elles sont un forum où les nations du monde tentent de substituer le consensus au conflit. Elles doivent rester un forum au service de la paix. Les Nations Unies se dirigent vers cet idéal.»<sup>6</sup>*

### *Des progrès visibles*

L'ONU s'est considérablement rapprochée de cet objectif. Des **progrès visibles** ont avant tout été enregistrés:

- dans le **maintien de la paix**;
- dans la **recherche de solutions et dans l'approche commune de problèmes complexes de portée globale**, particulièrement en ce qui concerne les questions touchant le développement, dans le cadre notamment de sessions extraordinaires de l'Assemblée générale et de **conférences mondiales**;
- dans l'analyse critique du propre fonctionnement de l'ONU. Celle-ci a engagé un **train global de réformes** en vue de créer les conditions qui lui permettront de se consacrer à ses missions principales avec une efficacité accrue et à moindre coût.

Parmi les orientations nouvelles prises par l'ONU, la **plus visible** est le **rôle accru qu'elle joue dans le maintien de la paix**. C'est d'ailleurs là l'une de ses tâches principales, comme l'indique l'article 1<sup>er</sup> de la Charte:

*«Les buts des Nations Unies sont les suivants: 1. Maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin . . .»*

### *Un droit de veto moins utilisé*

L'Organisation a pu devenir plus active dans ce domaine au cours des dernières années. La fin du blocage entre l'Est et l'Ouest a donné au **Conseil de sécurité une marge de manœuvre accrue** dans le cadre du chapitre VII de la Charte<sup>7</sup>, dont té-

<sup>6</sup> American Foreign Policy – Current Documents 1989, Department of State Publication 9815, Washington D.C., 1990, p. 11 à 15

<sup>7</sup> Le chapitre VII de la Charte, qui comprend les articles 39 à 51, s'intitule: «Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression».



moignent la multiplication par six du nombre des résolutions adoptées et la nette diminution du nombre des vetos:

Période considérée	Nombre de vetos	Moyenne
1945–1990	282 vetos	>6 par an
1991–1997	7 vetos	1 par an

### *Des opérations en augmentation*

Depuis la seconde moitié des années 80 ont été effectuées plus d'opérations de maintien de la paix ou d'actions de Casques bleus que dans les quarante années précédentes. Ces opérations sont fondées sur le principe du volontariat et l'usage de la force y est limité à la défense personnelle:

Nombre d'opérations	1945–1988	13 opérations
	1989–1996	29 opérations

Nombre de personnes engagées	1987	9 500 personnes
	1993	78 000 personnes
	1997	15 000 personnes <sup>8</sup>

### *Le recours à la force armée*

La marge de manœuvre accrue de l'ONU se reflète en outre dans les résolutions qu'elle a adoptées pour autoriser le recours à la force armée:

- après l'invasion du Koweït par l'Iraq, ayant constaté que ni les sanctions économiques, ni les efforts diplomatiques n'avaient pu amener ce dernier à opérer un retrait, le Conseil de sécurité a autorisé une coalition de quinze pays, sous la conduite des Etats-Unis, à coopérer avec le Koweït en vue d'assurer sa libération;
- depuis, conformément aux dispositions du chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité a autorisé à plusieurs reprises le recours à la force armée: pour rétablir la démocratie à Haïti, pour la protection des convois d'aide humanitaire en Somalie et au Rwanda, pour assurer la protection d'enclaves musulmanes et des convois humanitaires en Bosnie-Herzégovine<sup>9</sup> et pour rétablir l'ordre et la sécurité en Albanie. Le Conseil de sécurité a également décidé de prendre des sanctions économiques à l'encontre du régime militaire de Sierra Leone et,

<sup>8</sup> Ce recul est dû en grande partie au fait que la FORPRONU a été remplacée par l'IFOR/SFOR, sous commandement de l'OTAN. Par conséquent, les effectifs n'apparaissent plus dans les statistiques de l'ONU.

<sup>9</sup> Il faut distinguer entre la mission de la FORPRONU, menée sous la conduite de l'ONU, et celle de l'IFOR/SFOR, placée sous commandement de l'OTAN. C'est grâce à l'analyse des problèmes rencontrés par la FORPRONU que l'IFOR/SFOR a pu créer avec succès les conditions nécessaires pour que les activités d'aide et de reconstruction civiles puissent se dérouler avec succès dans un environnement plus sûr. Ce résultat a renforcé la tendance de l'ONU à autoriser des coalitions ad-hoc de pays «volontaires» à s'engager sur le terrain.

s'appuyant sur les dispositions du chapitre VIII de la Charte<sup>10</sup>, a confié à la CEDEAO le soin d'en assurer la surveillance et la mise en œuvre.

### *Sanctions non militaires*

Au cours des dernières années, le Conseil de sécurité s'est montré plus actif que jamais dans le domaine non militaire aussi:

- depuis 1990, il a par dix fois adopté des **sanctions économiques** telles qu'elles sont prévues par l'article 41 de la Charte<sup>11</sup>, alors que dans les quarante années précédentes, il n'avait agi de la sorte que deux fois, d'une part, en décrétant des sanctions économiques à l'encontre de la Rhodésie, et d'autre part, en ordonnant un embargo sur les livraisons d'armes à destination de l'Afrique du Sud. Au début du mois de mars 1998, les pays faisant l'objet d'embargos et de sanctions économiques étaient les suivants: l'Irak, la Libye, la Somalie, le Liberia, le Soudan, l'Angola/UNITA, la Sierra Leone et la République fédérale de Yougoslavie. Le contenu des sanctions adoptées va de la mesure ponctuelle à l'embargo total. Il est à noter que les pays membres de l'ONU débattent depuis quelque temps déjà de la forme à donner à ces sanctions pour que leurs conséquences pour la population civile et les pays voisins soient aussi réduites que possible. La Suisse aussi prend part à ces discussions, et participe ainsi à l'amélioration de l'instrument des sanctions.
- les opérations de maintien de la paix ayant surtout visé au cours des dernières années des conflits intérieurs, l'ONU s'est engagée de manière accrue dans la **diplomatie préventive** (Macédoine), dans les **bons offices et la médiation** (mission du secrétaire général Kofi Annan à Bagdad, mission de l'ancien secrétaire d'Etat américain James Baker au Sahara occidental), et dans la **reconstruction post-confliktuelle**. A cet effet, elle a été amenée à soutenir et à surveiller des **processus de démocratisation**. Ainsi, si elle n'a entrepris entre 1991 et 1993 que six **observations électorales**, ce chiffre est passé à 21 au cours de la période qui s'étend de 1993 à 1997.

### *Maintien de la paix: une politique en mutation*

Si les **opérations de maintien de la paix** menées par l'ONU ont souvent été couronnées de succès (Afrique du Sud, Namibie, Amérique centrale, Cambodge, Slavonie orientale, Tadjikistan, Iraq), l'Organisation a également essuyé des revers sévères (Bosnie-Herzégovine, Rwanda, Somalie). Tirant les leçons de ces échecs, elle a adapté ses **actions de maintien de la paix** non seulement du point de vue quantitatif, mais également **qualitatif**. L'expression la plus claire de cette évolution est reflétée dans l'«**Agenda pour la paix**» publié en 1992, lequel présente comme formant un tout la diplomatie préventive, ainsi que l'établissement de la paix, sa garantie et sa consolidation. Jusque-là, les Casques bleus s'étaient uniquement contentés de contrôler le respect d'un accord de cessez-le-feu, de superviser un accord de retrait de troupes ou d'établir des zones tampons en vue de séparer les parties au conflit. Dans son «Agenda pour la paix», l'ONU admet maintenant un **partage du travail avec des organisations régionales** comme par exemple l'OSCE. Parallèlement, elle **élargit la notion de politique de paix** dans le sens que la paix n'est plus seulement définie par l'absence de violence militaire, mais également par l'absence de facteurs non militaires qui la mettent en péril. Enfin, l'ONU a décidé de **compléter**

<sup>10</sup> Le chapitre VIII de la Charte, qui comprend les articles 52 à 54, s'intitule: «Accords régionaux».

<sup>11</sup> Cf. l'aperçu figurant à l'Annexe 5.

sur le plan civil ses opérations militaires par des efforts accrus en faveur d'une **reconstruction politique, économique et sociale**, destinée à promouvoir et à préserver la paix sur le long terme. Acteur protéiforme, l'ONU a compris la nécessité de toujours coordonner au mieux les différentes activités qui sont les siennes.

## 222 Prendre en compte la globalité des problèmes

La fin de la bipolarisation du monde, et avec elle la fin de la pensée en termes de bloc a partout sensibilisé les esprits à l'**interdépendance de l'économie, de la politique, de la société et de l'environnement** et a apporté au **débat sur la politique à mener en matière de développement** – autrefois marqué par des différends stériles – **une plus grande sérénité et une appréhension plus complète des problèmes**. D'autre part, si le conflit Nord-Sud n'a pas entièrement disparu, il a perdu de son intensité idéologique. C'est ainsi qu'il a été possible de mettre sur pied une série de grandes conférences, dites «**conférences mondiales**», qui, consacrées à des thèmes de portée globale, avaient pour objet la recherche de solutions nouvelles. Les conférences mondiales qui ont eu lieu sous l'égide de l'ONU sont les suivantes:

1990	Conférence mondiale sur les droits de l'enfant, New York
1992	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement («Sommet de la Terre»), Rio de Janeiro
1993	Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne,
1994	Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire
1995	Conférence mondiale sur les femmes, Pékin
1995	Sommet mondial pour le développement social («Sommet social»), Copenhague
1996	Conférence mondiale sur les établissements humains («Habitat II»), Istanbul
1996	Sommet mondial pour l'alimentation, Rome <sup>12</sup>

### *Des conférences interdépendantes*

Il est vrai que de telles conférences avaient déjà été organisées par le passé. Mais des caractéristiques nouvelles apparaissent à partir de 1990, à savoir:

- *l'effort consenti par les uns et les autres en vue d'articuler leur intérêts respectifs;*
- *l'approche globale;*
- *la dimension prépondérante de la coopération au développement, prenant en compte la dimension sociale de la globalisation afin d'assurer une libéralisation durable;*
- *la participation d'acteurs nouveaux (la «société civile»).*

<sup>12</sup> A strictement parler, le Sommet sur l'alimentation ne fait pas partie des conférences mondiales de l'ONU, puisqu'il était organisé sous l'égide de la FAO. Il est cependant légitime de le ranger parmi ces dernières, eu égard à son contenu et ses orientations.

### *Un bilan mitigé*

Destinés aux pays en développement comme aux pays industrialisés, les **programmes d'action** adoptés dans le cadre des conférences mondiales ont permis de **déga-ger des pistes et des approches à la fois nombreuses et prometteuses**. Bien qu'ils soient **juridiquement dépourvus de tout caractère contraignant**, malgré aussi le fait qu'ils ne soient pas à la hauteur des espérances initiales, ils représentent des **documents de référence** pour la communauté internationale. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier l'«**Agenda 21**» adopté lors du «**Sommet de la Terre**» de Rio. Le **bilan mitigé** est dû moins au contenu des textes eux-mêmes qu'au **manque de volonté politique** de les mettre en oeuvre de manière rigoureuse dans les Etats membres, malgré les résolutions prises par l'ONU pour les y encoura-ger. Cependant, les conférences mondiales ont également pu déboucher sur des **ac-cords internationaux à caractère contraignant**. Ainsi, lors du «Sommet de la Terre», une **Convention-cadre sur les changements climatiques** et une **Conven-tion sur la diversité biologique** ont été définitivement adoptées. La **Conférence de Vienne sur les droits de l'homme** a permis d'enregistrer un succès important en confirmant, contre la volonté de certains pays, le principe de l'**universalité des droits de l'homme**. C'est d'ailleurs grâce au programme d'action qu'elle a adopté qu'il a été possible de nommer dès 1994 un **Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme**.

### *L'apparition de nouveaux acteurs*

Au centre des préoccupations des grandes conférences, outre la paix entre les peuples, ont été placées la notion de **garantie de l'existence** au sens large et les **ques-tions de développement**. Les limites de l'action étatique et interétatique sont appa-rues de plus en plus nettement, ce qui a favorisé l'**intégration aux préparatifs et aux travaux des conférences**, à côté des représentants gouvernementaux, de nom-breux acteurs non étatiques, c'est-à-dire la «**société civile**». <sup>13</sup> Présentes à titre d'observateurs ou membres de délégations nationales, un grand nombre d'organisations non gouvernementales ont pu, grâce à leur connaissances complé-mentaires, exprimer des points de vue qui ont ensuite été pris en compte dans les programmes adoptés. La mise en oeuvre des résultats des conférences, qui incombe aux Etats eux-mêmes, a donc trouvé une assise plus large, augmentant ainsi ses chances de succès.

### *Un suivi approfondi*

Afin que les mesures décidées deviennent réalité, un **suivi régulier de la mise en oeuvre des résultats des conférences** s'avère nécessaire. Ce suivi, autrefois effectué sous la forme de conférences ad hoc, aura désormais lieu sous la forme de **sessions extraordinaires de l'Assemblée générale de l'ONU** organisées cinq ans après la conférence mondiale concernée, généralement à New York, au siège de l'Organisation <sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Parmi les exemples marquants à la fois par leur effet sensibilisateur et par la présence de représentants de la «société civile», on peut notamment citer le «Sommet de la Terre», qui a réuni quelque 47 000 personnes à Rio.

<sup>14</sup> Une session extraordinaire a été organisée en 1997 sur les problèmes d'environnement («Rio+5»). En juin 1998, une session extraordinaire a été consacrée au problème de la drogue.

L'ONU s'est attachée pour sa part à consolider les résultats obtenus grâce aux conférences, en adoptant des **résolutions** destinées à **renforcer le caractère obligatoire des déclarations d'intention et des programmes d'action** et à assurer leur application coordonnée au sein du système des Nations Unies. De la même façon, les organes opérationnels ont formulé des directives facilitant la mise en œuvre des recommandations dans le cadre des activités de coopération au développement de l'ONU. Il s'agit enfin de faire en sorte que les engagements pris soient respectés par les acteurs tant étatiques que civils. Par ailleurs, les préoccupations exprimées dans le cadre des différentes conférences mondiales et reconnues comme légitimes ont fait l'objet d'une synthèse sous la forme de l'«**Agenda pour le développement**», adopté en 1997. Ses principaux postulats sont:

- que la paix est la condition préalable du développement, mais sans le développement, la paix ne peut être garantie ni de manière fructueuse, ni à long terme;
- que, unis par des liens d'interdépendance et se renforçant mutuellement, le développement économique, le bien-être social et la préservation de l'environnement contribuent ensemble au développement durable;
- que la démocratie et le respect des droits de l'homme constituent les conditions politiques sur la base desquelles les nations peuvent se développer.

## 223 Les réformes engagées

Confrontée à la nécessité d'améliorer la coordination de ses différentes activités comme son contrôle et sa conduite politiques, confrontée aussi à des difficultés financières, l'ONU a engagé un train de **réformes globales**. Stimulé en premier lieu par le **Secrétaire général** lui-même, le processus mis en œuvre a abouti à la fin de l'année 1997 à l'approbation par l'Assemblée générale de plusieurs réformes de fond, et à l'adoption d'un premier train de mesures concrètes. Les réformes ainsi engagées visent à renforcer la capacité de l'ONU à élaborer des réponses appropriées aux problèmes de portée globale, et à lui permettre, dans ce contexte, de coordonner plus efficacement les efforts engagés à l'échelle internationale. Les mesures prévues ne visent pas seulement à réformer le fonctionnement et l'organisation du Secrétariat général, mais concernent également le système des Nations Unies dans son ensemble. Les éléments les plus importants sont les suivants:

- articuler les activités de l'organisation autour de **quatre axes prioritaires**: «Paix et sécurité», «Affaires économiques et sociales», «Coopération au développement» et «Aide humanitaire», le domaine des «Droits de l'homme» constituant un secteur prioritaire qui recoupe de manière horizontale les quatre autres;
- **réduire les frais administratifs** au profit des activités de développement;
- simplifier la structure du Secrétariat, mais aussi moderniser ses structures de gestion par la création d'un poste de Secrétaire général adjoint et d'une unité de planification stratégique;
- **améliorer la coordination** des différentes activités, en particulier dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire, ainsi que dans celui de l'environnement;

- s'efforcer de consolider les nombreux organes subsidiaires du Conseil économique et social;
- ouvrir l'ONU à la société civile, et notamment à l'économie.

S'il a été possible de mettre en oeuvre immédiatement la réforme du Secrétariat, les autres mesures, de plus grande portée, nécessitent encore l'approbation et l'appui des Etats membres, ce qui devrait prendre un certain temps. En tout état de cause, **le processus de réforme et d'adaptation engagé actuellement par l'ONU est le plus profond jamais entrepris depuis sa création.**<sup>15</sup>

#### *Un centre de discussion et de règlement de problèmes*

Quel que soit l'aboutissement que connaîtra le processus de réforme mis en oeuvre, l'ONU constitue indéniablement depuis sa création une **organisation au caractère extrêmement varié**:

- elle est le **centre et le point de départ d'actions concrètes**, en particulier dans les domaines du maintien de la paix, de l'aide humanitaire, des affaires sociales, de la coopération au développement, de la protection de l'environnement et de la défense des droits de l'homme;
- elle est un forum politique global muni d'un vaste mandat et source d'une légitimité politique;
- elle permet d'**identifier les problèmes, de clarifier les points de vue, de définir les solutions possibles**. Prises consensuellement par l'ensemble de la communauté internationale, les décisions qui y sont adoptées acquièrent valeur de référence;
- sur le plan universel, elle représente de loin le centre de négociation le plus important sous les auspices duquel des conventions et des accords internationaux contraignants sont élaborés; par-là, elle est un acteur prépondérant du **renforcement et du développement du droit international public**. Pratiquement toutes les conventions internationales importantes qui ont été conclues au cours de la seconde moitié du siècle sont fondées sur des projets de l'ONU et ont été négociées au sein de ses organes. L'*Annexe 4*<sup>16</sup> présente une liste des accords adoptés sous son égide;
- loin d'être uniquement un lieu de règlement de questions de portée globale, elle constitue la plate-forme et le terrain neutre propice à l'**arbitrage de conflits régionaux ou bilatéraux**.

### **3 Champs d'activité de la politique extérieure suisse au sein de l'ONU**

Le «Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993<sup>17</sup> sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90» énumérait **cinq domaines principaux** qui, à la lumière

<sup>15</sup> Répondant à l'interpellation Gross du 8 octobre 1997 (97.3466), le Conseil fédéral s'est exprimé de manière circonstanciée sur ces réformes et sur la position de la Suisse à leur égard. Les textes de l'interpellation et de la réponse figurent à l'*Annexe 6*.

<sup>16</sup> Cf. *Note 30*.

<sup>17</sup> FF 1994 I 150 ss. Les «Lignes directrices Nord-Sud», dans lesquelles sont décrits les objectifs stratégiques de la coopération suisse au développement et les mesures concrètes d'aménagement des relations de la Suisse avec les pays du Sud, doivent également être mentionnées ici.

de la globalisation, revêtent une importance particulière pour la **défense des intérêts de politique extérieure** et auxquels notre politique extérieure attribue effectivement un poids particulier:

- le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix;
- l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit;
- l'accroissement de la prospérité commune;
- la promotion de la cohésion sociale;
- la préservation du milieu naturel.

**Les objectifs cités dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure sont identiques à ceux que mentionne la Charte de l'ONU.** Les considérations du *Chapitre 2* ont montré les efforts que l'ONU déploie pour les atteindre.

Le rapport sur la politique extérieure constatait aussi que

*« . . . L'indépendance, c'est-à-dire l'autodétermination à son degré maximal, exige en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle une étroite collaboration avec les autres Etats et une large participation au sein des organisations internationales et supranationales.»*

*Une nécessité croissante de coopération multilatérale*

**Mettre à profit et développer l'engagement multilatéral de la Suisse est une nécessité imposée par notre époque.** En raison de l'interconnexion entre pays, il est de plus en plus difficile pour un Etat de réaliser ses objectifs en faisant cavalier seul. Cela vaut autant pour l'économie que – de plus en plus – pour les questions de paix et de sécurité. Dans le «Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse»<sup>18</sup> du 1<sup>er</sup> octobre 1990, le Conseil fédéral déclarait déjà que la contribution de la Suisse à la stabilité internationale représente un objectif fondamental de notre politique de sécurité.

Par son **adhésion** en 1992 aux **institutions de Bretton Woods**, la Suisse a comblé une lacune importante dans la coopération économique et financière globale. Elle était membre du GATT depuis 1948, mais son adhésion à l'Organisation qui lui a succédé, l'OMC<sup>19</sup>, a sensiblement élargi la panoplie des instruments dont le pays dispose pour sa politique commerciale globale.

*Engagement en matière de politique de paix*

Le Conseil fédéral s'est engagé plus intensivement ces dernières années en faveur d'une sauvegarde de la paix au sens large:

<sup>18</sup> FF 1990 III 794 ss

<sup>19</sup> L'OMC n'appartient pas formellement au système de l'ONU, mais possède des points communs avec elle du fait de sa collaboration avec la CNUCED. L'Assemblée générale de l'ONU évoque régulièrement cette collaboration dans ses débats.

- Depuis 1990, la Suisse s'associe à titre autonome aux **sanctions économiques** décidées par l'ONU.
- Elle a augmenté, dans le cadre des possibilités légales, le personnel et l'aide financière qu'elle met à disposition.
- Le Conseil fédéral a accordé des **droits de survol** pour les opérations de la FORPRONU et de l'IFOR/SFOR en Bosnie-Herzégovine.
- La **présidence de l'OSCE** en 1996 a confirmé à quel point le cadre multilatéral représente aujourd'hui un forum privilégié pour les activités du domaine de la paix et de la sécurité. La Suisse a, dans le cadre de l'OSCE, participé aux efforts déployés pour garantir la paix dans l'ancienne Yougoslavie en envoyant des **Bérets jaunes** non armés.
- Autre geste d'ouverture du Conseil fédéral: sa décision de participer au **«Partenariat pour la paix»** et au «Conseil de partenariat euro-atlantique».
- En juin 1996, la Suisse a été admise en tant que membre de plein droit de la **Conférence du désarmement** à Genève.
- Le Conseil fédéral a fourni d'autres contributions en faveur de la stabilité internationale avec la fondation à Genève du **«Centre de politique de sécurité»** et du **«Centre pour le déminage»**.

Il convient de montrer maintenant comment la Suisse s'efforce, dans le cadre de l'ONU, de réaliser ses objectifs et de défendre ses intérêts dans les différents domaines.

## 31 Paix et sécurité

La Suisse dispose essentiellement des instruments suivants pour concrétiser son engagement en faveur de la paix et de la sécurité: elle **s'associe aux mesures de maintien de la paix**, notamment aux efforts déployés dans le domaine de la prévention et de la maîtrise des conflits dans le cadre de la coopération au développement; elle **soutient les efforts de désarmement multilatéraux**, s'associe à la **lutte contre la prolifération des armes ABC**, offre ses **«bons offices»**, participe au **renforcement de l'ordre juridique international**, et pratique une **politique restrictive en matière d'exportations d'armes**. Plusieurs de ces instruments pourraient être mis en œuvre plus efficacement si la Suisse était membre des Nations Unies, d'autant qu'elle collabore déjà étroitement avec l'ONU dans certains des domaines mentionnés.

### *Une longue collaboration*

L'engagement suisse dans le cadre d'opérations de l'ONU en faveur du maintien de la paix constitue une tradition. Il a commencé en 1953 par une participation de la Suisse aux travaux de la Commission d'armistice en Corée et s'est poursuivi jusque dans les années quatre-vingts par des contributions à des missions en Egypte, au Congo, au Moyen-Orient et à Chypre. Au cours des dernières années, la Suisse a mis à la disposition de l'ONU le **personnel civil ou militaire non armé** suivant:



- une unité sanitaire de 150 personnes de 1989 à 1990 dans le cadre du **GANUPT** en Namibie;
- une unité sanitaire de 80 personnes de 1991 à 1994 dans le cadre du **MINURSO** dans le Sahara occidental;
- des contingents d'observateurs dans le cadre des **observations électorales internationales** (avec un contingent particulièrement important en Afrique du Sud en 1994);
- des militaires et des policiers civils en qualité d'observateurs (depuis 1993), ainsi que des experts civils pour des **missions sur le terrain ou au siège de l'ONU**;
- un inspecteur général de la FORPRONU en 1994 en la personne du brigadier Peter Arbenz.

D'autre part, la Suisse prête depuis 1988 un avion ambulance de la Garde aérienne suisse de sauvetage pour différentes opérations de maintien de la paix, et un avion du type Fokker F-27 pour UNOMIG.

#### *Diversification des contributions*

L'**engagement financier** de la Suisse dans le domaine des mesures de maintien de la paix s'est **constamment renforcé** au cours de ces dernières années. De 1987 à 1997, les moyens mis à la disposition de l'ONU ont globalement augmenté de 6,8 à 13,4 millions de francs. Durant ces années, les dépenses ont fortement varié du fait des missions importantes en Namibie et dans le Sahara occidental. Jusqu'en 1993/1994, les fonds avaient été affectés presque exclusivement à des actions de l'ONU. Il n'en va plus de même depuis quelques années suite à une **nouvelle répartition du travail entre l'ONU et les organisations régionales**. En 1997, les 13,4 millions de francs versés à l'ONU ne représentaient plus que 38,8% du total des contributions suisses. 43,5% ont été affectés à des actions menées sous l'égide de l'OSCE. Le tableau de l'*Annexe 7* donne un aperçu de l'évolution des contributions suisses à l'ONU depuis 1987.

**En tant que non membre, la Suisse n'est pas astreinte à des contributions obligatoires pour des actions de maintien de la paix menées par les Nations Unies.** Si elle faisait partie de l'ONU, sa contribution obligatoire pour 1998 s'élèverait à quelque 15 millions de dollars des Etats-Unis (USD), soit environ 22,5 millions de francs (CHF). Mais même en additionnant ce montant à nos prestations obligatoires, le total demeurerait encore largement inférieur à ce que versent d'autres pays tels que l'Autriche, la Finlande, la Norvège ou l'Irlande, qui mettent de gros contingents de troupes à disposition pour des opérations de maintien de la paix.

#### *Politique de désarmement à Genève*

D'autres éléments relevant de la politique de paix et de sécurité sont le désarmement et le contrôle de l'armement. Bien que la Charte des Nations Unies attribue à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité la tâche d'élaborer les bases d'un système de réglementation des armements, la plus grande partie des travaux théoriques et pratiques dans ce domaine est fournie en dehors de ces instances, par exemple au sein de l'AIEA, l'UNSCOM, l'UNIDIR et dans le cadre de la Conférence du désarmement. Créée en 1978 sur mandat d'une session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU et seul forum de négociation multilatéral permanent, la **Conférence**

de Genève sur le désarmement joue un rôle particulier. La Suisse a été admise dans cette institution le 17 juin 1996, avec 22 autres Etats, en tant que membre de plein droit. Cette institution, qui compte aujourd'hui 61 membres (y compris la République fédérale de Yougoslavie [Serbie-Monténégro] suspendue), fonde ses décisions sur le principe du consensus. Mais après une série de succès considérables, elle traverse depuis quelque temps une période de crise. D'un côté, elle n'a pas été capable d'adopter par consensus la Convention sur l'interdiction des essais nucléaires; d'autre part la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel a été négociée en dehors des structures de désarmement de l'ONU. En février/mars 1998, la Suisse a présidé pour la première fois la Conférence du désarmement pendant quatre semaines. A cette occasion, elle a contribué dans une large mesure à ce que la Conférence parvienne à s'entendre sur un programme de travail pour 1998. La présence d'experts du désarmement dans les missions permanentes, à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) et dans d'autres instituts universitaires permet de tirer systématiquement parti de la présence d'autres organisations et institutions sises à Genève (HCR, CICR, etc.) et qui s'occupent également de questions de désarmement. L'ONU demeure elle-même un important forum où sont développées, testées et appliquées des idées et propositions multilatérales de désarmement. Pour donner une impulsion au domaine du déminage, notre pays a créé en 1998 un «Centre de déminage» censé soutenir l'ONU par des analyses, l'élaboration d'un système d'information, l'organisation de conférences pour les responsables d'actions de déminage et des activités de formation. Ce centre contribue à renforcer la position de Genève dans le domaine du désarmement.

#### *Experts suisses*

Dans la pratique du **contrôle des armements**, la Suisse a soutenu depuis 1991 la «United Nations Special Commission on Iraq» (UNSCOM) dans le cadre de plus de quarante interventions, fournissant du personnel, du matériel et des capacités d'analyse pour différentes missions de renseignement, de contrôle et de destruction d'armes. Le Centre AC de Spiez a joué un rôle primordial en la matière. D'autre part, des experts chimistes suisses ont travaillé en 1992 dans des équipes internationales d'inspection au Mozambique et en Azerbaïdjan, où ils ont enquêté dans le cadre d'un mandat du Secrétaire général de l'ONU au sujet de l'utilisation présumée d'armes chimiques. Enfin, la Suisse a organisé des cours d'instruction pour inspecteurs en vertu de la Convention de 1993 sur les armes chimiques.

#### *Médiateurs suisses*

Les bons offices jouent également un rôle dans les efforts de promotion de la paix. La Suisse offre traditionnellement, à titre bilatéral, ses bons offices pour parrainer des tribunaux d'arbitrage ou assumer des mandats de protection.<sup>20</sup> Mais l'intérêt pour ce service a nettement diminué. Cela tient au fait que les activités qu'il impliquait ont perdu de leur importance dans les relations internationales, ou que les organisations internationales, l'ONU avant tout, accomplissent souvent elles-mêmes ce travail diplomatique. Comme l'a montré l'année de présidence de la Suisse à la tête

<sup>20</sup> Au total, la Suisse a assumé 70 mandats pour 37 Etats depuis 1946. Alors qu'elle en assumait dix à vingt en même temps vers le milieu des années cinquante, elle n'en détient plus que cinq en 1998. Les conflits étant aujourd'hui essentiellement de nature intraétatique, la demande de représentation d'intérêts a reculé.

de l'OSCE, les bons offices sont plus efficaces dans un cadre multilatéral. Dans le contexte de l'ONU aussi, la Suisse s'est montrée active ces dernières années:

- Elle a mis à disposition les diplomates Johannes Manz et Edouard Brunner en qualité de **représentants spéciaux du Secrétaire général de l'ONU** pour des missions dans le **Sahara occidental** et en **Géorgie**.
- Sous la direction de l'ONU, elle a organisé **des pourparlers de paix** en Suisse entre les dirigeants des deux ethnies chypriotes et entre les représentants de Géorgie et d'Abkazie.

Dans le cadre des moyens financiers dont il dispose, le Conseil fédéral s'efforcera de continuer à **renforcer l'engagement civil de la Suisse en faveur de la paix**. Si elle faisait partie de l'ONU, la Suisse aurait davantage de possibilités, dans ce domaine particulièrement. Les exemples de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande montrent que les contributions d'Etats neutres sont les bienvenues en la matière. En ce qui concerne l'engagement de forces militaires dans des opérations de rétablissement de la paix, le Conseil fédéral a pris connaissance avec intérêt du rapport de la commission Brunner, et se prononcera sur les propositions qu'il contient dans un nouveau rapport sur la politique de sécurité de la Suisse.

En vertu du principe selon lequel le droit prime la force dans les relations entre Etats, notre pays a toujours considéré le développement et l'application du droit international public comme une contribution essentielle à la stabilisation des relations internationales, et donc à la garantie de sa **propre sécurité**<sup>21</sup>. Mentionnons à ce sujet **les efforts que l'ONU déploie pour renforcer l'ordre juridique international et pour codifier le droit international public**, efforts qui ont également contribué à accroître l'importance de la Cour internationale de Justice. Les exemples les plus connus sont la Convention de Vienne sur le droit des traités ou les Conventions sur les relations diplomatiques et consulaires. Dans le cadre de son statut d'observateur – qui fait obstacle à une pleine représentation de ses intérêts – **la Suisse participe aussi activement que possible** aux discussions et négociations en la matière<sup>22</sup>.

## 32 Droits de l'homme

Depuis sa fondation, l'ONU a toujours considéré la protection des droits de l'homme<sup>23</sup> comme une préoccupation primordiale. Rappelons ici la **Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948**, dont de nombreuses dispositions ont été reprises dans le droit coutumier international, ainsi que **les deux pactes internationaux sur les droits de l'homme de 1966**. Une série de conventions élaborées de-

<sup>21</sup> «Rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse» du 1<sup>er</sup> octobre 1990 (FF 1990 III 794 ss).

<sup>22</sup> Sur les conventions, voir aussi *Paragraphe 41*, spécialement *Note 30*, et pour plus de détails *Annexe 4*

<sup>23</sup> La promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, mentionnée dans le Rapport sur la politique extérieure avec les droits de l'homme, n'est pas décrite explicitement ici. Il est postulé que le respect des droits de l'homme conduit à plus de démocratie et d'Etat de droit, et que ces derniers, à leur tour, sont garants d'un meilleur respect des droits de l'homme. Ces rapports de connexion entre la protection des droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie ont été nettement mis en évidence et motivés par la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme de 1993.

puis lors dans des domaines spécifiques ont été réalisées avant tout dans le cadre des Nations Unies. Avec la **Commission des droits de l'homme à Genève**, l'ONU dispose du **principal forum de politique internationale pour débattre des droits de l'homme**, dénoncer les violations et faire progresser le respect des droits humains.

#### *Priorité des droits de l'homme*

Le contexte de l'ONU a connu des **développements marquants** au cours de ces dernières années. Nous avons déjà mentionné la Conférence mondiale sur les droits de l'homme ainsi que les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits humains sur lesquels elle repose. Nous avons aussi évoqué la nomination par cette instance d'un Haut-Commissaire pour les droits de l'homme. **Les normes internationales ont ainsi été mises au point**, donnant naissance à **une série de conventions et d'accords**. Les **activités sur le terrain** (observateurs des droits de l'homme, missions d'enquête et d'instruction) ont également **progressé**. Les **droits de l'homme** sont donc désormais devenus une **ligne directrice** ancrées dans les différents domaines politiques (développement, paix, affaires sociales). Pour souligner encore cette tendance, le Secrétaire général de l'ONU a préconisé dès 1997 une réforme prioritaire générale tendant à **institutionnaliser la prise en considération des droits de l'homme dans tous les secteurs**.

Promouvoir les droits de l'homme dans le monde entier est l'un des cinq objectifs de la politique extérieure suisse. La Suisse a toujours pris au sérieux son engagement pour la défense des droits de l'homme dans le cadre des Nations Unies, principal forum, à part le Conseil de l'Europe et les contacts bilatéraux, pour faire valoir ses expériences et préoccupations. Elle a encore renforcé ses efforts en la matière au cours de ces dernières années, notamment sur le plan de la coopération au développement, en se fondant sur les «Lignes directrices Nord-Sud».

La Suisse a **adhéré aux principales conventions sur les droits de l'homme**, et elle a souligné sa volonté de remplir les obligations qu'elles impliquent et son intention de les faire valoir universellement par les ratifications suivantes:

- |              |  |
|--------------|--|
| <b>1986:</b> | Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants   |
| <b>1992:</b> | Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tous deux de 1966 |
| <b>1994:</b> | Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale   |
| <b>1997:</b> | Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant<br>Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes     |

#### *Rapports périodiques*

Les parties contractantes sont tenues de présenter périodiquement des rapports aux comités d'experts ad hoc chargés de **contrôler l'application de ces conventions**. Notre pays a déjà établi plusieurs rapports de cette nature. Les constatations et recommandations des experts ont été portées à la connaissance du Conseil fédéral, des autorités cantonales et des tribunaux, pour leur permettre d'en assurer le suivi ou de s'y référer.

La Suisse a joué un rôle, dans le cadre de l'ONU, dans l'élaboration de différentes conventions internationales sur les droits de l'homme. Elle a notamment collaboré activement à un projet d'élaboration d'un protocole facultatif à la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

#### *Rapporteurs suisses de l'ONU*

La participation active de la Suisse aux travaux de la Commission des droits de l'homme l'a incitée ces dernières années à confier différents mandats de rapporteur spécial à des ressortissants de notre pays:

- Le prof. Joseph Voyame sur la situation en Roumanie (1990)
- Le prof. Walter Kälin sur la situation dans le Koweït occupé (1992)
- René Felber, ancien conseiller fédéral, sur la situation dans les territoires occupés par Israël (1993-94)
- Michael Moussalli sur la situation au Rwanda (1997-)

#### *Missions d'experts suisses*

La Suisse apporte son soutien au **Bureau du Haut-commissaire pour les droits de l'homme**: elle met à disposition des experts stationnés à Genève pour des missions en ex-Yougoslavie et en Colombie et elle fournit des aides financières (par exemple pour l'envoi d'observateurs des droits de l'homme au Rwanda et au Burundi).

Enfin, la Suisse soutient **les tribunaux institués par l'ONU pour juger les criminels de guerre du Rwanda et d'ex-Yougoslavie** par des contributions financières et la mise à disposition d'experts. Elle participe activement aux efforts qui visent à **créer un tribunal pénal international**. Vu l'importance du respect des droits de l'homme pour le développement durable, la Suisse œuvre depuis des **années à l'intégration de cet élément dans la coopération au développement**, et soutient également les mesures que l'ONU prend en ce sens.

Les dépenses suisses en faveur de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme se sont élevées à environ 940 000 francs pour 1997.

#### *Activités prioritaires*

**La Suisse axe aujourd'hui sa politique des droits de l'homme sur l'application effective et le contrôle des normes en vigueur.** Sur le plan européen, elle a la possibilité de s'investir activement en ce sens au sein du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Sur le plan mondial, une adhésion de la Suisse à l'ONU faciliterait la réalisation de cet objectif en lui conférant un cadre institutionnel.

### **33            Accroissement de la prospérité commune et réduction des inégalités**

#### *Des conditions-cadre modifiées*

Le troisième axe prioritaire des activités de l'ONU porte sur l'accroissement de la prospérité commune et la réduction des inégalités, qui sont les tâches traditionnelles de la coopération au développement. Les conditions-cadre ayant changé, ce domaine

a évolué lui aussi au lendemain de la Guerre froide. L'ONU a dû étendre sa politique de développement à des régions qui lui étaient jusqu'alors fermées. L'éclatement de différents conflits généralement internes a entraîné une forte augmentation des activités humanitaires. L'ONU s'est trouvée **impliquée toujours davantage dans une constellation nouvelle de domaines complexes caractérisés par de vives tensions et où sont en jeu** l'instauration de la paix, l'atténuation de la misère par l'aide humanitaire et le soutien au développement. Il était urgent d'améliorer la cohérence de ses efforts et la coordination de ses activités.

Les ressources disponibles n'étaient cependant pas à la hauteur des attentes croissantes. Les «**dividendes de la paix en faveur de l'aide au développement**» ou les «**dividende du développement**» attendus à la fin de la guerre froide **ne sont pas concrétisés**. On s'est toutefois efforcé de poursuivre sur trois plans l'objectif de la prospérité économique et sociale des Etats à la lumière de la nouvelle situation:

- par des apports **d'aide humanitaire** dans les situations de crise;
- par un **soutien à long terme des efforts de développement** dans le but de combattre la pauvreté et de promouvoir l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale;
- par le **développement et l'amélioration des conditions-cadre économiques dans le monde**.

#### *Coordination humanitaire*

Suite à ses expériences peu satisfaisantes lors la crise des réfugiés kurdes et de la guerre du Golfe, l'ONU a créé en 1991 une centrale de coordination attachée à son secrétariat, le Département des affaires humanitaires, avec siège à Genève et une représentation à New York. Sa fonction a été reprise dès 1998 par le nouveau Bureau du **Coordinateur de l'ONU pour les affaires humanitaires**, dont le siège est sis à New York, mais qui possède une représentation à Genève. Les tâches de ce Bureau sont les suivantes:

- **renforcer** la dimension humanitaire de l'ONU;
- **promouvoir les causes humanitaires** dans les activités de politique de la paix et de politique de développement;
- **coordonner** les interventions des acteurs humanitaires.

Compte tenu de sa longue expérience en matière humanitaire, la Suisse a soutenu cette institution de coordination dès sa création et elle est devenue **l'un de ses bailleurs de fonds principaux**:

De 1992 à 1995,	elle a versé au total 6,36 millions de francs, soit 1,59 million de francs par année.
Puis, en 1996 et 1997,	11,66 millions de francs ont été versés, soit 5,83 millions de francs par année.

Cet état de fait lui a facilité **une prise d'influence active sur les réformes dans ce domaine**. Elle s'est engagée avec succès pour que la distribution des tâches entre New York et Genève, **centre opérationnel de l'aide humanitaire multilatérale**, n'entrave pas la capacité d'agir des organisations genevoises.

#### *Un soutien vaste et diversifié*

**La Suisse soutient traditionnellement les programmes d'aide humanitaire d'autres acteurs au sein de l'ONU**. C'est à eux qu'est allé ces dernières années **un tiers de l'ensemble de l'aide humanitaire suisse**. Ces contributions à l'ONU se répartissaient comme suit entre 1992 et 1997 (pour un aperçu à partir de 1987: *Annexe 8*):

- Haut-Commissariat aux réfugiés (UNHCR)	40% des moyens
- Programme alimentaire mondial (PAM)	39%
- Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de la Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)	12%
- Divers	5%
- Département des affaires humanitaires	4%

#### *Nouveaux concepts*

Le travail de conception réalisé dans le cadre des conférences mondiales et de l'«Agenda du développement» a influencé directement **l'activité opérationnelle de développement** de l'ONU. Ses fonds et programmes, mais aussi les organisations spécialisées, ont intégré dans une large mesure les connaissances acquises dans **leurs programmes d'activité sur le terrain**. Les pays bénéficiaires au Sud comme à l'Est ont dû revoir et adapter leurs stratégies de politique de développement. L'évolution la plus visible a été la prise en charge de **responsabilités supplémentaires**, notamment dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques («Good Governance»)<sup>24</sup> et dans **l'utilisation des propres deniers publics**.

#### *Types de coopération au développement*

**La Suisse accorde une grande importance à la coopération multilatérale au développement**, et elle **s'associe intensivement aux activités opérationnelles de l'ONU en la matière**. Depuis les années soixante déjà, à l'époque où la Suisse commençait à développer sa coopération au développement, elle participe aux fonds et programmes de principaux de l'ONU chargés de ces questions. Les aides bilatérale et multilatérale<sup>25</sup> dans ce domaine constituent depuis toujours, pour le Conseil fédéral, deux composantes permanentes et complémentaires d'une seule et même politique. Les mêmes objectifs et critères de contribution valent donc fondamentalement pour les deux parties. Actuellement, **un tiers de l'ensemble de l'aide au développement de la Confédération** est affecté, sous forme de contributions généra-

<sup>24</sup> On désigne ainsi la conduite d'un gouvernement et l'exercice du pouvoir public dans le respect de l'Etat de droit, une gestion administrative efficiente du secteur public, la lutte contre la corruption et la réduction des dépenses militaires disproportionnées.

<sup>25</sup> La coopération multilatérale au développement englobe d'une part l'*aide bilatérale*, donc les contributions à une organisation affectées à des programmes spécifiques dans un pays déterminé («MultiBi»), et d'autre part l'*aide multilatérale*, donc les contributions générales à une organisation pour l'ensemble de son activité.

les, à l'aide multilatérale dans le cadre du système de l'ONU (voir *Annexe 9*). Ces sommes correspondent à environ **70% de toutes les dépenses de la Confédération au sein du système onusien**<sup>26</sup>. Les montants considérables versés aux fonds et programmes de l'ONU et le travail conceptionnel qu'elle fournit régulièrement ont permis ces dernières années à la Suisse d'être, presque sans interruption, **membre de plein droit des conseils d'administration de ces institutions** et de participer dans une mesure **déterminante à l'aménagement** de cette activité de développement opérationnelle multilatérale dans l'esprit des «Lignes directrices Nord-Sud».

#### *Principaux bénéficiaires*

Durant les années qui ont précédé l'adhésion de la Suisse au groupe de la Banque mondiale, les contributions multilatérales de la Suisse profitaient avant tout aux institutions du «noyau» de l'ONU et aux trois banques de développement. Depuis lors, ce sont les **Institutions de Bretton Woods**, principales organisations d'aide financière, **qui reçoivent les plus grandes contributions de la Suisse**. Dans le cercle des organisations centrales de l'ONU, les trois plus importantes sont les suivantes:

- Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

Toutes trois remplissent, dans leur domaine respectif, des tâches importantes de défense juridique («Advocacy»), d'analyse, de consultation, de mobilisation des ressources et de coordination. La Suisse leur **attribue une grande valeur sur le plan de la politique de développement** en raison de leur mandat, de leur rôle et du travail accompli, et elle les soutient par des **contributions annuelles substantielles**. Pour d'autres informations sur l'évolution de ces dépenses: *Annexe 9*.

#### *Acteurs du domaine économique*

En ce qui concerne l'accroissement de la prospérité commune et la réduction des inégalités, objectifs communs de l'ONU et de la Suisse, une importance particulière est attribuée à l'**amélioration des conditions-cadre économiques**. Ces thèmes et les répercussions de la globalisation préoccupent à la fois les organisations centrales de l'ONU et certaines organisations spécialisées. **Les institutions suivantes ont de l'importance pour la Suisse:**

<b>Commission économique pour l'Europe (CEE/ONU)</b>	<b>Siège: Genève</b>
--	----------------------

- La Suisse est membre à part entière de la Commission depuis 1972.
- Cette Commission est la seule organisation économique régionale qui – outre les Etats-Unis et le Canada - réunisse tous les Etats européens.
- Ses tâches consistent à **harmoniser les politiques économiques** de ses Etats membres par la **promulgation de normes** et la **conclusion de conventions**. Elle aide à la **conversion des économies publiques des Etats d'Europe centrale et de l'Est à l'économie de marché**.

<sup>26</sup> Voir *Annexe 3*



**Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement  
(CNUCED).**

Siège: Genève

- C'est un **forum pour le dialogue entre partenaires** des pays industrialisés et des pays en développement sur les mécanismes du marché et la promotion du commerce et des investissements; la CNUCED se fait le promoteur de **l'intégration des pays en développement dans le processus de globalisation.**

**Centre du commerce international (CCI)**

Siège: Genève

- Le CCI est une institution créée en commun par l'ONU (CNUCED) et l'OMC (GATT), spécialisée en matière de **coopération technique dans le domaine commercial.**

**Organisation internationale du travail (OIT)**

Siège: Genève

- Elle s'efforce d'atténuer les conséquences sociales de la globalisation.
- Elle s'engage en faveur du **progrès social**, ainsi que de la codification et du respect des **droits fondamentaux des travailleurs.**

**Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)**

Siège: Vienne

- Elle exerce une importante activité de politique de développement visant au **renforcement du savoir-faire industriel et du développement industriel durable.**

*Implication de l'économie privée*

La Suisse attache, dans le cadre du processus de réforme, une attention particulière à **une multiplication des contacts entre l'Organisation et l'économie privée.** Dans une déclaration commune du Secrétaire général et de grandes entreprises mondiales, datée du 9 février 1998, les bases d'une collaboration plus étroite ont été définies. Par cette ouverture, le Secrétaire général s'efforce de **réduire les réticences mutuelles et d'encourager l'économie privée à participer plus intensivement aux activités de développement de l'ONU.** L'industrie de son côté souligne l'intérêt que revêt pour elle sa participation au dispositif régulateur de l'économie mondiale, lequel est influencé de manière déterminante par le système onusien. Le Conseil fédéral salue **l'ouverture de l'ONU à l'économie privée et encourage l'économie suisse à participer à ces contacts.** La position de Genève en tant que centre d'excellence pour les questions économiques multilatérales (OIT, CNUCED, CEE/ONU, OMC) et le Forum économique de Davos («World Economic Forum») confèrent à la Suisse **une position privilégiée de pont entre l'ONU et l'économie privée, lui permettant ainsi de participer aux réflexions d'ordre conceptuel.**

Au cours de ces vingt dernières années, la politique internationale de l'environnement a été essentiellement marquée par deux tendances bien particulières: d'un côté par la **prise de conscience croissante des répercussions transfrontières des dommages causés à l'environnement**, et de la nécessité de renforcer la coopération internationale en la matière, d'autre part par l'apparition d'un **concept de «développement durable»** créant un lien entre la protection de l'environnement, le développement économique et le développement social.

Dans le **débat international sur l'environnement**, l'ONU a occupé et occupe encore une **position importante**. Les Nations Unies sont notamment responsables des activités et institutions suivantes:

- La Conférence sur l'environnement humain, Stockholm, 1972, qui a conduit à la **création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)**.

Le PNUE collecte des données sur l'état global de l'environnement et diffuse des informations importantes. Il a négocié des conventions majeures: **Protocole de Montréal** sur les substances conduisant à la destruction de la couche d'ozone, **Convention de Bâle** sur le contrôle du transport transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, **Convention de Rio** sur la diversité biologique.

- La création en 1983 de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (**Commission Brundtland**). Cette commission a diffusé en 1987 dans son rapport intitulé **«Notre avenir commun»** un nouveau concept de développement censé permettre la satisfaction des besoins actuels sans compromettre les chances d'existence des générations de l'avenir.
- La **Conférence de Rio** de 1992 sur l'environnement et le développement, qui se référait au rapport de la Commission Brundtland, et a adopté, avec l'**«Agenda 21»**, un **vaste programme d'action pour le développement durable** comportant des recommandations détaillées dans les domaines social, économique et écologique.

Les organisations du «noyau de l'ONU» et le système onusien dans son ensemble fournissent, ailleurs aussi, de précieuses contributions à la réalisation du développement durable. Citons notamment la CEE/ONU dans le cadre de laquelle ont déjà été négociées quatre conventions régionales sur la protection de l'environnement, et la convention qui s'efforce de donner suite à l'«Agenda 21» à l'aide de propres programmes, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) à Genève, qui consacre environ la moitié de ses programmes à la protection de l'environnement, enfin l'OMS, l'OIT et l'OMM, organisations spécialisées qui prêtent l'attention voulue au développement durable dans leur domaine.

### *Interactions*

Tout ceci n'est pas demeuré sans **effets sur la Suisse**. Notre pays définit en effet comme un des objectifs de sa politique étrangère et comme le pilier de sa politique de développement la préservation du milieu naturel au sens large. Les conventions internationales sont indispensables à la poursuite de cet objectif, et l'ONU représente à cet égard un forum privilégié. La Suisse a **donc renforcé sa présence et ses activi-**

tés dans différentes institutions de l'ONU, sans jamais perdre de vue le double effet de cette présence: d'un côté, les travaux effectués au sein de l'ONU influencent la politique internationale de la Suisse en matière d'environnement, de l'autre, notre pays tire parti de la présence de l'ONU comme d'une plate-forme qui facilite la réalisation de ses objectifs politiques:

- La **Convention de Bâle** de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination, négociée sous les auspices du PNUE, est due à une initiative de la Suisse suite à l'incendie de Schweizerhalle en 1986.
- Lors du «Sommet de la Terre», la Suisse s'est engagée, au plan national aussi bien qu'international, à **élaborer des stratégies pour un développement durable, puis à les appliquer.**
- La **Commission du développement durable** a été chargée par l'ONU de la responsabilité principale de surveiller et de coordonner la réalisation de l'«Agenda 21». La Suisse a obtenu de siéger périodiquement dans cette Commission. Elle en est membre depuis 1996, et a été élue à son Bureau en 1997.
- La Suisse a participé activement en 1997 aux négociations du document final de **la session spéciale de l'Assemblée générale consacrée à «Rio+5»**, au cours de laquelle elle a pu assurer user de son droit à la parole. La Conférence a clairement statué que des efforts accrus devront être entrepris ces prochaines années tant au niveau national qu'international pour se rapprocher de l'objectif du développement durable.
- La Suisse s'efforce d'appuyer **le PNUE en tant qu'organe central et de coordination**, sur le plan du système onusien, afin d'améliorer la défense de l'environnement. Elle **compte parmi ses bailleurs de fonds les plus importants** et abrite son Bureau régional à Genève. Pour consolider le mandat du PNUE, dont il s'agit de préciser les tâches – pour mieux les délimiter par rapport aux activités d'autres institutions – et réviser les structures, un comité de haut rang composé de représentants des gouvernements a été institué en 1997. La Suisse est représentée dans son Bureau.

#### *Obligations conventionnelles*

La Suisse est aujourd'hui partie contractante, voire Etat signataire, de différentes conventions de l'ONU dans le domaine de l'environnement:

- Convention sur la **diversité biologique**
- Convention sur la **lutte contre la désertification**
- Convention-cadre des Nations Unies sur les **changements climatiques** et **Protocole de Kyoto**
- Protocole de la troisième Conférence des parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui préconise **une réduction des émissions de gaz à effets de serre** des nations industrielles de 5,2% en moyenne au cours des 10 à 15 prochaines années. Il soutient sur le plan international l'objectif fixé dans la stratégie du Conseil fédéral de 1997 sur le développement durable en Suisse consistant à réduire la consommation d'agents énergétiques fossiles.
- Les quatre **conventions régionales du CEE/ONU:**
  - Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière de vaste portée et ses protocoles

- Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontières.
- Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux
- Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

#### *Application sur une vaste échelle*

En vue de promouvoir le concept de développement durable, la Suisse soutient les efforts des pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de la coopération au développement aussi bien que de l'aide humanitaire. Elle s'engage, avec les organes de surveillance des fonds et programmes opérationnels de l'ONU, par exemple du PNUD, de l'UNICEF ou du HCR, pour une prise en considération des intérêts de l'environnement lors de la planification de leurs activités, et elle leur fournit de l'aide technique et financière. Les exigences sont analogues à l'égard des institutions financières internationales telles que la **Banque mondiale** et les **banques de développement régionales** ainsi que le **Fonds mondial pour la protection de l'environnement (GEF)** qui finance des programmes et projets de lutte contre les problèmes de pollution globale. **La Suisse souhaite contribuer à une répartition des charges entre les différents Etats industriels d'une part, entre les Etats industriels et les pays en développement de l'autre.**

## 4 Aspects institutionnels et économiques des relations entre la Suisse et l'ONU

### 41 Le statut d'observateur

La Suisse fut, en 1948, le **premier Etat à se voir octroyer le statut d'observateur auprès de l'ONU**. La position de l'observateur n'est fixée ni dans la Charte ni dans le Règlement de procédure de l'Assemblée générale; elle repose, **pour une grande part, sur des règles non écrites**. Dans des **domaines sectoriels**, en particulier dans le cadre de l'ECOSOC, la participation suisse peut, en revanche, s'appuyer sur un **droit écrit**.

- Lorsqu'elle veut **prendre la parole à l'Assemblée générale**, la Suisse doit d'abord établir, au moyen d'une **procédure complexe**, qu'aucun Etat Membre ne s'y oppose. Si c'est le cas, elle peut donner son avis à la fin du point de l'ordre du jour en question. Elle **s'impose toutefois de la retenue** et ne prend la parole que si elle estime pouvoir apporter quelque chose de vraiment nouveau ou s'il s'agit d'intérêts propres importants. Sous cet angle, la Suisse est moins bien placée que tous les autres observateurs reconnus par des résolutions, qui peuvent, eux, demander la parole de manière directe à l'Assemblée générale.
- Dans les six **commissions principales de l'Assemblée générale**, elle peut prendre la parole selon une **procédure simplifiée** et, dans des cas exceptionnels, participer aux travaux de certains groupes, sur la base d'une autorisation spéciale.
- Dans les commissions de l'ECOSOC, elle peut prendre **la parole sans autres formalités**. Dans l'ECOSOC lui-même, ainsi que dans ses commissions techniques, elle peut en outre présenter des résolutions, **en commun**

avec des Etats Membres. Dans plusieurs commissions, elle peut être élue comme membre (c'est le cas de la Commission des stupéfiants [CND], de la Commission du développement social [CSocD], de la Commission du développement durable [CSD] et de la Commission de la population et du développement [CPD]).<sup>27</sup> La même chose vaut pour les conseils d'administration du PNUD, du PNUE, de l'UNICEF<sup>28</sup>, du FNUAP et du HCR, ainsi que du comité de coordination d'ONUSIDA. Lorsque la Suisse est élue membre dans un de ces organismes, elle y jouit des mêmes droits qu'un membre à part entière de l'ONU.

- Au sein du **Conseil de sécurité**, les Etats non membres ne pouvaient prendre la parole, jusqu'à une date récente, que s'ils étaient touchés de façon directe et particulière par une décision. Du fait de son engagement traditionnel particulier en matière humanitaire, la Suisse fut invitée, **en été 1996**, avec le CICR, à s'exprimer au sujet de la problématique des mines. C'était **la première fois** que le Conseil de sécurité invitait des **observateurs**.

#### *Des conditions-cadre détériorées*

Ces dernières années, les **conditions-cadre** pour la Suisse en tant qu'Etat observateur se sont **détériorées**, et cela pour les raisons suivantes:

- **Le poids politique des Etats observateurs a nettement diminué.** Sur les dix-sept Etats, dont certains importants, qui occupaient autrefois les bancs des observateurs (p. ex. les deux Allemagnes, le Japon, l'Italie, l'Espagne, les deux Corées), il ne reste plus que la Suisse et le Saint-Siège. Les Etats du Pacifique Tonga et Nauru, qui bénéficient également du statut d'observateur, ne sont physiquement pas présents, faute de représentants.<sup>29</sup>
- Des Mouvements de libération qui, tels l'ANC et la SWAPO, avaient autrefois le statut d'observateur, seule l'OLP est encore présente. Les améliorations du statut des observateurs sont étroitement liées à la problématique proche-orientale, ce qui rend plutôt difficile, à l'heure actuelle, toute solution pragmatique.
- De plus en plus d'**organisations et entités internationales**, voire d'**organisations non gouvernementales**, sont admis auprès de l'ONU avec **le statut d'observateur** (21 à ce jour, dont la Ligue arabe, la Conférence islamique mondiale, l'UE, Interpol, le Pacte andin, le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que l'Ordre des Chevaliers de Malte). Au sein de ces organisations, **la présence d'un Etat avec statut d'observateur devient de plus en plus atypique.**

<sup>27</sup> Dans ces Commissions, la Suisse a été ou est membre comme suit:

- CND: 1961-1975, 1988-1995, 1997-2000. Pour cette dernière période, le siège n'a pu être acquis que par une campagne fort coûteuse.
- CSD: 1996-1998.

<sup>28</sup> En 1996/97, la Suisse eut la charge de la vice-présidence du conseil d'administration de l'UNICEF.

<sup>29</sup> Cf. aussi *Note 3*.

### Statut insatisfaisant

Le statut d'observateur en tant qu'institution et quant à son contenu se révèle de plus en plus insatisfaisant. Le fait que la Suisse puisse être représentée dans certains organes (Cour internationale de Justice, tribunaux pour juger des crimes de guerre) et puisse participer de plein droit aux conférences mondiales et de codification organisées par l'ONU ne modifie que peu cette situation.

- La **codification du droit international public**, très importante pour la Suisse, se fait de plus en plus souvent à l'ONU même, pour des raisons économiques et à cause de l'universalité de l'Organisation.<sup>30</sup> Alors que la Suisse peut, sur la base de décisions particulières, **participer de plein droit** pendant la **phase initiale**, elle doit **se retirer sur le banc des observateurs** lorsqu'il s'agit de **mettre définitivement au net** les textes dans la 6<sup>e</sup> Commission et en séance plénière de l'Assemblée générale.
- Il en va de même de la **mise en œuvre** et du **développement ultérieur** des décisions des différentes conférences mondiales. Elles sont discutées dans les **comités permanents de l'ECOSOC** et lors de **sessions spéciales de l'Assemblée générale**, où s'appliquent les règles de la séance plénière. Ces sessions remplacent de plus en plus souvent les conférences mondiales, pour des raisons financières surtout.
- Lors d'**élections** au sein d'organes dans lesquels la Suisse peut être élue, voire exercer activement un droit de vote<sup>31</sup>, un **désavantage** apparaît. Il est dû au fait que lors de nombreuses autres élections elle ne possède pas de droit de vote et qu'elle ne peut, par conséquent, guère augmenter les chances d'une candidature suisse par **l'échange de promesses de vote**.
- La Suisse contribue par des **moyens considérables** aux activités les plus diverses de l'ONU, mais ne dispose point du **droit d'intervention** lors des **discussions du budget** dans la 5<sup>e</sup> Commission et en séance plénière, où se prennent les décisions fondamentales concernant l'emploi de ces moyens.

## 42 La Suisse en tant qu'Etat hôte et l'importance de la Genève internationale

Les chiffres suivants donnent une idée de ce qu'on entend par le terme de « Genève internationale »:

- env. 20 organisations internationales intergouvernementales, dont la moitié appartient au système des Nations Unies;

<sup>30</sup> L'Annexe 4 donne la liste des principaux traités de l'ONU, le nombre des adhésions et ratifications ainsi que la situation de la Suisse. Pour des raisons de place, on n'y trouvera que les principales conventions conclues ou modifiées depuis le message du Conseil fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU du 21 décembre 1981, ainsi que celles où la situation de la Suisse s'est vue modifiée suite à une adhésion ou ratification. L'Annexe 4 du présent Rapport complète donc la liste qui se trouve dans l'Annexe 7 dudit Message.

<sup>31</sup> La Suisse participe aux élections des membres de la Cour internationale de Justice (CIJ), du Comité contre la torture (CAT), du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), du Comité des Droits de l'homme et du Comité des Droits de l'enfant.

- env. 140 Etats, représentés à Genève par une ou plusieurs missions permanentes;
- plus de 120 organisations non gouvernementales (ONG);
- plus de 30 000 personnes (fonctionnaires internationaux et diplomates, avec leur famille et leur personnel domestique) et par année env. 90 000 participants à des conférences.<sup>32</sup>

Le bureau de l'ONU à Genève occupe quelque 2500 personnes, soit un sixième du personnel appartenant au Secrétariat. Les organisations spécialisées établies à Genève emploient environ 8000 personnes, ce qui correspond à environ un quart de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de ces organisations spécialisées travaillant de par le monde.

#### *Etat hôte: une tradition*

**Accueillir des organisations internationales et abriter des conférences multilatérales correspond, en Suisse, à une longue tradition.** Genève y a joué un rôle prépondérant depuis la fondation du Comité International de la Croix-Rouge (1863) et l'arrivée de la Société des Nations (1919). **Le renforcement de ce rôle après la Deuxième Guerre mondiale** est dû avant tout aux éléments suivants:

- Pendant la Guerre froide, la Suisse, du fait de sa **situation entre les deux blocs**, paraissait particulièrement apte à offrir aux organisations internationales l'indépendance qui leur était indispensable pour accomplir leurs tâches.
- D'autres points positifs étaient l'**absence de tout passé colonial**, la prévisibilité de la politique suisse, le plurilinguisme, ainsi que la stabilité économique et monétaire de la Suisse.
- A cela venaient s'ajouter **les avantages de la situation géographique**, les facilités de communications, une infrastructure efficace et un secteur de prestation de services de haute qualité.

#### *Nouvelle concurrence*

Les temps où Genève était pour ainsi dire le choix «logique» pour le siège d'une Organisation internationale sont aujourd'hui révolus. La fin de la Guerre froide a mis à la disposition de la communauté internationale **toute une série de nouveaux lieux susceptibles d'accueillir des organisations et des Conférences internationales.** De nouveaux centres internationaux surgissent ou s'étoffent, entre autres Bonn, La Haye ou encore Montréal.

#### *Une offre améliorée*

Au prix d'efforts extraordinaires, la Suisse a obtenu, malgré une forte concurrence, le **siège de l'OMC.** En revanche, ce sont Bonn et Montréal qui se sont vu attribuer le Secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques et celui de la Convention sur la biodiversité, pour lesquels la Suisse avait également présenté sa candidature. De même, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques s'est établie à La Haye. La Suisse a renoncé à présenter sa candidature lors de l'attribution

<sup>32</sup> Le *Chapitre 45* fournit des renseignements à ce sujet du point de vue économique.

du Secrétariat pour la Convention sur la désertification – établi à Bonn – et de l'Organisation provisoire pour la réalisation de l'interdiction totale des essais nucléaires, qui a choisi Vienne comme siège, ville où se trouve déjà l'AIEA. La position de Genève n'a pas été pour l'instant remise en question par les **efforts de réforme** entrepris par le Secrétaire général de l'ONU. Dans les discussions portant sur un meilleur partage du travail entre Genève et New York, par ex. dans le domaine du désarmement, la Suisse est d'avis que **le siège de l'ONU à Genève, et donc la Conférence sur le désarmement<sup>33</sup>, doivent continuer à pouvoir disposer des moyens qui leur sont nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions.**

#### *L'empêcher la dispersion*

Dans la **concurrence** qui intervient pour l'attribution des sièges d'organisations internationales, les **aspects financiers ont pris de plus en plus d'importance ces derniers temps**. Il importe d'éviter une **multiplication désordonnée** des sièges d'organisations internationales, car cette dispersion **rendrait impossibles les synergies** que seule une concentration judicieuse sur quelques lieux d'implantation permet.

La **pression accrue de la concurrence** ces dernières années a incité le Conseil fédéral à accorder encore plus d'importance au maintien de la position de Genève en tant que centre international. Lors de la conclusion de l'accord sur le siège de l'OMC, le statut juridique des organisations ayant leur siège en Suisse a été amélioré. En 1995, le Conseil fédéral a mis sur pied **un Groupe permanent conjoint Confédération/Etat de Genève**, dirigé par le Secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger. Ce groupe de travail étudie périodiquement les questions actuelles et les perspectives de la Genève internationale. Il a pris des mesures de son propre chef et présenté des propositions visant à améliorer la compétitivité. A ce sujet, il convient de mentionner tout particulièrement **l'octroi de prêts sans intérêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)**, voté par le Parlement en 1996. La philosophie poursuivie par le groupe de travail est de maintenir les points forts de Genève et de les renforcer encore là où c'est utile et possible.

Par le passé, le fait que **la Suisse ne soit pas membre de l'ONU** n'a guère eu d'effets négatifs pour la Genève internationale. A l'avenir cependant, on ne pourra en tirer **aucun profit**; il faut au contraire s'attendre à des **problèmes accrus**.

### 43 Les Suisses dans le système de l'ONU

Environ **55 000 personnes** (parmi les cadres, plus d'un tiers sont des femmes) ont un **emploi fixe dans le système de l'ONU**. Les **organisations spécialisées** occupent au total à peu près **31 000 collaboratrices et collaborateurs**.

La présence de citoyens suisses, hommes et femmes, parmi les employés du système de l'ONU donne le tableau suivant, selon un sondage de l'été 1996<sup>34</sup>:

<sup>33</sup> Le Directeur général de l'ONU à Genève est en même temps Secrétaire général de la Conférence sur le désarmement.

<sup>34</sup> Voir aussi l'*Annexe 7* qui concerne les Suisses et Suissesses mis à disposition – sur une base volontaire – pour des tâches spéciales de maintien de la paix.



Total	Cadres	CH total	CH cadres	CH en % total	CH en % cadres	CH % du budget
<i>ONU</i>						
24 307	8918	338	102	1,4%	1,1%	30% de 1,21% <sup>35</sup> = 0,363%
<i>organisations spécialisées</i>						
30 848	9852	628	134	2%	1,4%	Ø 1,25%

### *Représentation adéquate*

Dans les **organisations spécialisées** dont la Suisse est membre, le **pourcentage** de nos concitoyens est à **peu près en proportion avec la part de notre contribution**. Vu l'**avantage que la situation géographique de Genève représente pour des Suisses**, le pourcentage est même **quelque peu au-dessus de la moyenne**.

### *Politique de placement ciblée*

Il existe cependant des organisations où la Suisse est sous-représentée par rapport à sa cotisation (p.ex. dans la FAO). Le Conseil fédéral cherche à éliminer cette sous-représentation; or, la tendance actuelle étant à la **réduction du personnel, le nombre de postes mis au concours diminue**. Il convient également de relever que **des cadres supérieurs suisses hésitent parfois à poser leur candidature pour des postes de direction dans des organisations internationales**, car ces postes sont **moins intéressants du point de vue de la rémunération** que des postes de même niveau dans le privé. Le Conseil fédéral utilise les possibilités dont il dispose pour **faciliter l'engagement de fonctionnaires** dans des organisations internationales.

Ces derniers temps, des **personnalités politiques de renommée internationale** ont été proposées en nombre accru **aux postes de premier rang** au sein d'organisations internationales. Cela est dû à la **valeur plus grande accordée aujourd'hui à la coopération multilatérale**. Cette situation complique l'élection de candidats suisses, car dans le processus de sélection, qui se déroule en partie de manière informelle, les groupes régionaux de pays jouent un rôle prépondérant. Les chances des candidats suisses diminuent sensiblement dès qu'ils se trouvent en concurrence avec des candidatures venant de l'espace UE.

## 44 Contributions financières de la Suisse à l'ONU

A la suite de mesures de rationalisation et d'économies, le **budget ordinaire de l'ONU a été ramené, au cours des dernières années, de 1,3 milliards (1994) à 1,26 milliards de dollars des Etats-Unis**. Parallèlement, les **dépenses pour des opérations de maintien de la paix ont considérablement diminué, passant de 3,5 milliards à 1,3 milliards de dollars des Etats-Unis**.

En application d'une réglementation spéciale concernant les Etats ayant un statut d'observateur, la Suisse verse actuellement **au budget ordinaire une somme globale correspondant à 30% de la contribution qu'elle aurait à verser si elle était membre** à part entière. Celle-ci se fonde, pour le moment, sur un taux de 1,215% et

<sup>35</sup> A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998, ce pourcentage est de 1,215%.

se calcule à partir de la capacité économique et de la solvabilité. La somme globale – **en 1998, environ 3,8 millions de dollars des Etats-Unis** – reflète le **degré d'activité de la Suisse** dans ce qui constitue le «noyau» de l'ONU (**collaboration dans des organes et des programmes**, ainsi que la **participation comme membre dans des organes et des commissions** telles la CIJ, la CEE/ONU, la CND et la CSD). Par ce financement des frais administratifs, la Suisse occupe le 28<sup>e</sup> rang des 189 pays contributeurs (y inclus les quatre Etats observateurs). Une contribution complète la placerait au 13<sup>e</sup> rang. Pour les **opérations de maintien de la paix, la Suisse, en tant qu'observatrice, ne verse aucune contribution obligatoire**. Elle y participe toutefois à **titre facultatif** par des **versements spécifiques**. Ceux-ci se sont montés en **1997 à environ 13,4 millions de francs**. En outre, la Suisse verse des **contributions générales importantes aux fonds et aux programmes**, comme p. ex. le PNUD, le PNUE, le FNUAP, l'UNICEF, etc.

#### *Un important bailleur de fonds*

**En tant que membre de l'ensemble des organisations spécialisées de l'ONU, la Suisse verse les contributions obligatoires<sup>36</sup>** et participe en outre à titre facultatif à d'autres programmes de ces organisations. Les versements correspondants, abstraction faite des **contributions dans les domaines «développement et coopération» et «aide humanitaire»**, ont atteint **en 1997 une somme d'environ 42 millions de francs**.

Ces chiffres sont à mettre en rapport avec **le montant total de toutes les contributions de la Suisse au système de l'ONU**. Celles-ci ont atteint **en 1997 environ 470 millions de francs**. Notre pays compte, de ce fait, **parmi les contributeurs les plus importants** du système des Nations Unies. L'*Annexe 3* fournit des informations sur les versements effectués dans les différents domaines de 1995 à 1997.

## 45 Aspects économiques

Dans l'accomplissement de leurs mandats multiples, **l'ONU et ses organes sont des donneurs d'ouvrage de grande importance sur le marché mondial**. La valeur de leurs commandes en biens et services est estimée actuellement à **environ 3,7 milliards de dollars des Etats-Unis par année**. Dans ce volume de commandes, la part des opérations de maintien de la paix a diminué au cours de ces dernières années, suite à la réduction des missions de paix. En revanche, celle de l'aide humanitaire et de la coopération pour le développement a augmenté. **La plus grande part des commandes en biens et services est à imputer aujourd'hui à l'aide humanitaire** (environ 1,5 milliards dollars des Etats-Unis). Dans ce contexte, il faut noter que l'ONU et l'OMS achètent, en règle générale, **plus de la moitié de la production mondiale de vaccins**, ce qui **profite également à l'industrie suisse des produits pharmaceutiques**.

<sup>36</sup> Les contributions de base de la Suisse en tant que membre des organisations spécialisées ont été les suivantes en 1997 (en millions de francs suisses): OIT 3,84; FAO 5,84; OACI 0,88; UNESCO 6,31; OMS 7,06; ONUDI 2,04; UPU 0,64; UIT 5,01; OMM 0,7; OMI 0,095; OMPI 0,84; FIDA 5,0. A l'AIEA qui n'a pas le statut d'une Agence spécialisée, mais qui est une organisation interétatique indépendante placée sous l'égide de l'Assemblée générale de l'ONU, la Suisse a versé en 1997 une contribution de membre de 4,14 millions de francs.

### *De nombreuses commandes*

La Suisse figure parmi **les pays ayant obtenu les plus grosses parts du volume de commandes de l'ONU**; elle s'est classée en 1996 au **sixième rang, avec une part d'environ 112 millions de dollars des Etats-Unis, soit 3%**.<sup>37</sup> La Suisse se trouvait ainsi juste devant le Japon, le deuxième plus grand contributeur après les Etats-Unis. La planification des achats à l'ONU se fondant sur des critères de gestion commerciale et industrielle, le bon rang de la Suisse constitue un signe de la compétitivité et des performances de son économie. A Genève, la proximité des entreprises suisses par rapport aux donneurs d'ordre joue toutefois également un rôle non négligeable.

### *Facteur économique pour Genève*

Les **organisations internationales établies à Genève** ont, pour notre pays, une **signification considérable du point de vue économique**. Il en va de même de la **présence permanente de plus de 30 000 personnes «internationales»** (environ 8% de la population genevoise), et du **séjour temporaire d'environ 90 000 personnes par année à l'occasion de diverses conférences**. D'après les indications fournies en 1996 par l'Office des statistiques du canton de Genève, les organisations internationales sont à l'origine **d'un volume de commandes en biens et services d'un montant d'environ 1,5 milliards de francs**.

A Genève, **plus d'un poste de travail sur dix relève du secteur international**. 1,3 milliards de francs ont été versés à titre de salaires nets, dont la majeure partie est probablement rentrée dans le circuit commercial. Les achats, investissements, installations et dépenses privées (estimation) ayant un rapport avec la Genève internationale constituent **pour Genève et la région un apport économique annuel de l'ordre de 2,5 à 3 milliards de francs**.

Il serait inexact toutefois d'en conclure que le secteur international de Genève n'apporte à la ville et à la région que des avantages financiers. Les organisations internationales, les missions étrangères et les employés de ce secteur constituent aussi **des charges pour les finances publiques**, qu'il s'agisse de dépenses pour la sécurité, les bâtiments, les aménagements gratuits en faveur des conférences ou, indirectement, d'un manque à gagner dû aux privilèges fiscaux accordés.

## **5 La neutralité suisse dans le contexte de l'ONU**

Le système de sécurité collective permet de prendre des mesures de contrainte à l'encontre des Etats ayant perturbé la paix. La **question** se pose dès lors de savoir si **notre neutralité permanente autorise la Suisse à devenir membre de l'ONU**. Le fond du problème est la compatibilité entre le système de sanctions de l'ONU et la neutralité.

Le **droit de la neutralité ne fournit qu'une réponse partielle**. Ce droit ayant été façonné à l'origine en fonction des cas classiques de conflits entre Etats, il n'est souvent que d'une utilité limitée lorsqu'il s'agit de faire face aux **nouvelles formes de violence** (conflits de minorités, violation à grande échelle des droits de l'homme, guerres de libération), contre lesquelles l'ONU réagit en recourant parfois à la contrainte. Les développements politiques récents dans le monde démontrent que la **neutralité ne peut**

<sup>37</sup> Les cinq premiers rangs étaient occupés par les Etats-Unis (17,8%), l'Italie (12,1%), la Grande-Bretagne (4,6%), la France (3,7%) et l'Allemagne (3,6%).

servir d'instrument approprié à la politique extérieure de la Suisse que si elle s'avère, dans sa conception, **adaptable** face aux défis actuels et futurs.

Pendant la guerre froide, le système de sanctions de la Charte de l'ONU a rarement fonctionné. Depuis lors, comme nous l'avons déjà relevé, la situation politique mondiale a changé. **La place qu'occupe l'ONU, sa légitimité tout comme la prétention dont elle se prévaut de faire appliquer le droit, se sont substantiellement renforcées.** Ainsi, en 1990, pendant la crise du Koweït, suite à une violation flagrante de l'interdiction d'agression prescrite par le droit international, il a été possible de décréter un embargo économique total contre l'Iraq et de créer les bases d'une intervention militaire.

#### *Mise en œuvre autonome des sanctions*

La Suisse a participé volontairement et de son propre chef à ces sanctions économiques. Cette décision a jeté les bases d'une **pratique** consistant à **exécuter de façon autonome les mesures** décidées par le Conseil de sécurité dans le but de maintenir et d'imposer la paix. L'*Annexe 5* donne, sous forme de tableau, une vue d'ensemble des sanctions économiques les plus importantes prises par l'ONU depuis 1945, avec indication du pays concerné, de la durée, de la nature et du contenu des mesures prises, ainsi que de la participation de la Suisse. Le Conseil fédéral est pleinement conscient du fait que des **sanctions économiques plongent de nombreux habitants** des pays en question **dans la détresse et la misère.** Une **aide humanitaire** accrue doit **atténuer** les souffrances de la population causées par les sanctions.

Dans son **rapport sur la neutralité** du 29 novembre 1993<sup>38</sup>, où il procède à un **examen de sa politique de neutralité**, le Conseil fédéral tient compte de ces changements:

- **Se fondant sur la doctrine dominante en droit international**, il conclut qu'une **participation de la Suisse aux sanctions** de l'ONU, **même en tant que non membre, est compatible avec la neutralité**, lorsque les sanctions sont appliquées ou mises en œuvre par **une grande majorité des Etats de la communauté internationale.**
- **Des sanctions** ne sont **pas un acte de guerre**; ils constituent au contraire un **moyen légitime** à l'encontre d'un Etat qui a violé le droit international public, pour rétablir une situation conforme au droit.
- La **neutralité** est un **moyen d'atteindre** les buts politiques que sont **l'indépendance, la paix et la sécurité.** Elle ne peut donc **pas être contraire à des sanctions qui ont pour seul objectif la paix et la sécurité.**<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Dans l'Annexe du «Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90»

<sup>39</sup> Déjà dans le message d'adhésion à l'ONU du 21 décembre 1981, donc à l'époque de l'affrontement Est-Ouest, le Conseil fédéral considérait que la neutralité n'était pas, sous l'angle des sanctions, incompatible avec l'adhésion à l'ONU. S'agissant des sanctions économiques, il estimait qu'elles ne touchaient pas les obligations de l'Etat neutre et qu'elles ne présentaient en principe aucun problème.

### *Neutralité et appartenance à l'ONU*

En tant que **membre de l'ONU**, la **Suisse serait tenue de participer comme suit aux sanctions** décidées par le Conseil de sécurité (sanctions militaires et sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée)<sup>40</sup>:

- **Sanctions militaires**: à défaut de l'accord spécial avec le Conseil de sécurité prévu à cet effet par l'art. 43 de la Charte, la Suisse ne **participerait pas** et ne serait **pas tenue de participer** à des actions purement militaires décidées conformément à l'**art. 42** de la Charte de l'ONU et menées sous le drapeau de l'ONU (exemple: Corée). Il en va de même des cas où une «coalition des Etats désireux d'intervenir» est habilitée à entreprendre des actions militaires en combattant sous leur propre drapeau (exemple: Iraq). Les deux types d'engagements cités ont été, jusqu'ici, supportés **financièrement par les Etats prenant directement part aux opérations**. **S'agissant de la contribution financière de la Suisse**, notre pays devrait soutenir, en sus de sa **contribution obligatoire**, d'autres engagements (armés) décidés sur la base du chapitre VII de la Charte qui ont pour but, par exemple, de restaurer la démocratie ou de protéger une opération d'aide humanitaire (Haïti, Somalie, FORPRONU/Bosnie-Herzégovine)
- **Sanctions économiques**: la Suisse ne pourrait plus simplement faire dépendre sa participation de la position identique adoptée par la grande majorité des Etats; elle **devrait participer automatiquement et obligatoirement** à l'exécution de sanctions décidées sur la base de l'article 41 de la Charte et prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet. En pratique, la composition et la procédure de décision du Conseil de sécurité garantissent que **toute sanction prise reflète la volonté de la grande majorité des Etats**.

### *Volonté de la communauté internationale*

Le maintien de la paix dans le monde relève de la compétence du Conseil de sécurité. Ses **mécanismes de décision, conjointement avec sa composition politique et géographique** garantissent que les résolutions reflètent la volonté de la communauté internationale. Si les discussions menées dans le cadre de la réforme de l'ONU devaient déboucher sur une augmentation équilibrée, du point de vue géographique et politique, du nombre de membres du Conseil de sécurité, la représentativité des décisions en serait encore améliorée. Si la capacité actuelle du Conseil de Sécurité à trouver un consensus, qui existe maintenant depuis bientôt dix ans, venait à disparaître, il n'y aurait plus de décisions contraignantes; elles seraient bloquées par l'absence de majorité ou par le droit de veto.

**L'appartenance à l'ONU est compatible avec notre neutralité. Une appartenance à l'ONU n'exigerait pas l'abandon de notre neutralité, pas plus que nos obligations de neutralité ne constitueraient un obstacle à une telle appartenance.**

<sup>40</sup> L'article 25 de la Charte stipule: «Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte».

### *Neutralité reconnue*

**D'autres pays neutres** ont joué et continuer à jouer au sein de l'ONU un rôle extrêmement actif, apprécié et utile dans les efforts de paix. Il convient donc d'en déduire que **la neutralité est reconnue** et qu'elle ne constitue pas **un obstacle à un engagement fort à l'ONU**. Jusqu'en 1995, aucune **position officielle n'avait été prise par l'ONU quant à la valeur de la neutralité** pour un de ses membres. Cette année-là, l'Assemblée générale a expressément **reconnu et appuyé, dans une résolution adoptée par consensus, la neutralité permanente du Turkménistan, membre de l'ONU**, et elle a recommandé à ses membres de respecter cette neutralité<sup>41</sup>. L'Assemblée générale a également souligné que la neutralité contribuait à l'amélioration de la sécurité dans le contexte régional. Ainsi dispose-t-on, pour la première fois, d'une position formelle à ce sujet, position qui se trouve en pleine contradiction avec le scepticisme des fondateurs de l'ONU: à l'époque en effet, ceux-ci n'avaient accepté aucune réserve de neutralité de la part de la Suisse. La résolution montre que:

- Un Etat doté du statut de **neutralité permanente a sa place au sein de l'ONU**.
- La **neutralité** est reconnue et respectée sans opposition par l'Organisation et ses membres.

## 6 Conclusion

Sur la base des questions posées dans le postulat Gross, le présent rapport s'est efforcé de montrer **comment et où la Suisse participe activement, en tant que non membre, à l'activité de l'ONU**. Au cours des dix dernières années, avec pour toile de fond la mondialisation, l'aggravation des problèmes supranationaux et l'effondrement de l'ordre mondial bipolaire, cette participation s'est intensifiée de manière notable et substantielle.

Cette évolution démontre dans les faits que **les objectifs poursuivis par l'ONU et les priorités qu'elle se fixe coïncident, sous de nombreux aspects, avec ceux de notre pays**. Les domaines d'activités prioritaires sont en fait identiques: engagement en faveur de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme, accroissement de la prospérité commune, promotion de la cohésion sociale ainsi que préservation du milieu naturel.

Les **bouleversements et les défis** des dix dernières années ont assigné à la **coopération multilatérale un rôle toujours plus essentiel**. Les problèmes revêtent aujourd'hui une dimension mondiale et seuls l'élargissement et le renforcement de la coopération, par-delà les frontières, permettra de les résoudre. Dans ce contexte, **l'ONU a un rôle important**. Les problèmes ayant tendance à **s'amplifier**, cette importance augmentera encore à l'avenir; ceci place l'organisation devant de grands défis et exige d'elle des performances significatives. L'ONU est l'un des lieux où la Suisse peut poursuivre **plus efficacement ses objectifs et ses intérêts de politique extérieure**. Seule une **large participation et collaboration internationale garantiront le succès de ces efforts**.

<sup>41</sup> Résolution n° A/Res/50/80A.

### *Des obligations sans droits*

En appliquant les sanctions – ce qui ne heurte pas le droit de la neutralité – en apportant des contributions volontaires aux opérations destinées au maintien de la paix, en versant des contributions considérables aux organes de l'ONU et en s'engageant activement dans tous les domaines décrits dans ce rapport, **la Suisse assume la plupart des obligations d'un membre de l'ONU. Elle renonce cependant aux droits essentiels accordés aux membres** (droit de vote et d'élection à l'Assemblée générale) et à la possibilité de défendre ses intérêts de façon optimale.

En **adhérant à l'ONU**, la Suisse pourrait combler ces lacunes. L'adhésion signifierait par ailleurs:

- l'obligation juridique de mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité en se fondant sur le chapitre VII de la Charte;
- un engagement politique pour l'application des décisions et des recommandations des différents organes principaux de l'ONU.

Les obligations en vigueur, qui découlent des conventions de l'ONU déjà ratifiées par la Suisse, resteraient inchangées.

### *Des droits de souveraineté intacts*

**La souveraineté de l'Etat demeure intacte en cas d'adhésion**, car l'ONU n'est pas une organisation supranationale. Les éléments essentiels de la politique extérieure sont **totallement préservés** en cas d'adhésion; simultanément, chaque membre peut profiter des **possibilités** et des **chances** multiples liées à la coopération. Ne seraient en particulier pas touchés par l'appartenance à l'ONU:

- la liberté d'alliance et la neutralité;
- la liberté de définir comment on souhaite s'engager en faveur de la paix et celle de décider soi-même si on entend participer à des opérations de Casques bleus en mettant à disposition du personnel en conformité avec l'ordre juridique suisse;
- la liberté de définir comme on souhaite s'engager dans les divers domaines politiques, notamment de la politique économique, du développement et de l'environnement, ainsi que dans l'aide humanitaire.

### *Coûts de l'adhésion*

Le rapport démontre que le fait de ne pas être membre de l'ONU a **son prix**. Ceci est valable aussi bien pour la défense des intérêts de politique extérieure que pour le rôle de la Suisse en tant que pays hôte d'organisations internationales.

### Du point de vue financier, l'adhésion signifierait:

Charges supplémentaires au budget ordinaire de l'ONU	env. 13,2 millions CHF <sup>42</sup>
Charges supplémentaires pour les contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix	env. 22,5 millions CHF <sup>43</sup>

En prenant pour **base de calcul l'année 1998**, les **charges supplémentaires totales** seraient **d'environ 35,7 millions de francs**. Ce montant dépend du taux de contribution revu tous les trois ans, du cours de change, du budget de l'ONU et de la portée imprévisible des opérations de maintien de la paix. Aucun de ces éléments ne peut être fixé à l'avance pour le long terme. Au demeurant, toutes les **composantes du budget de l'ONU** montrent, ces dernières années, une **tendance à la baisse**.

**En comparaison** des quelques 470 millions de francs que la Suisse a versés en 1997 au **système de l'ONU**, une **adhésion à cette institution** ne signifierait qu'un «**paiement résiduel**» **d'environ 7%**. Ainsi, la Suisse pourrait obtenir, sur un pied d'égalité, des **moyens de participation plus complets** et **mettre fin à l'anomalie** que constitue le fait **qu'un des principaux contributeurs financiers ne puisse pas s'exprimer, ou du moins de façon très limitée, sur l'affectation de ses contributions**.

S'agissant des éventuels **coûts supplémentaires en personnel** liés à une adhésion et à la qualité de membre de l'ONU, l'intention est de détacher, sur le plan interne de la Centrale et de la Mission à New York, les agentes et agents supplémentaires nécessaires, pour autant que l'ensemble des tâches à assumer le permette.

#### *Suite de la procédure*

En ce qui concerne la **suite des opérations**, il faut relever que le Conseil fédéral a **accepté la motion** du conseiller national Remo Gysin du 5 juin 1997 (97.3269), qui demande, sans fixer de calendrier à cet effet, que les travaux préparatoires en vue de l'adhésion soient entrepris. Ce faisant, le Conseil fédéral a voulu montrer que pour lui, **le moment est maintenant venu d'avancer** rapidement vers l'objectif de l'adhésion à l'ONU. En présentant **ce rapport**, le Conseil fédéral entend **soutenir la discussion qui a été reprise** à propos de l'adhésion à l'ONU. A ses yeux, le rapport est **une première étape dans le cadre des préparatifs à l'adhésion**.

**Ces dernières années en effet, les prémisses ont véritablement changé**, de sorte qu'il est aujourd'hui possible de **s'atteler à la phase de préparation**.

<sup>42</sup> Cette somme est le résultat du calcul suivant:  
 30% de la contribution théorique de membre 3,8 millions USD  
 (à payer aujourd'hui déjà)  
 100% correspondent à 12,6 millions USD  
 Charges supplémentaires en cas d'adhésion à part entière 8,8 millions USD  
 au cours présumé de 1,50 13,2 millions CHF

<sup>43</sup> Comme les calculs de l'ONU relatifs aux contributions obligatoires (le taux est légèrement plus haut que pour le budget ordinaire) ne se font pas sur la base de bilans annuelles, et qu'en raison du caractère réactif des opérations, ils sont soumis à de fortes fluctuations, seules des **estimations** sont possibles. Pour 1998, celles-ci s'élèvent, avec un engagement de l'ONU de 1,3 milliard de francs, à environ 15 millions de dollars des Etats-Unis pour la Suisse, soit 22,5 millions de francs.



*Le but de l'adhésion à l'ONU ne dépend pas de l'objectif primaire du Conseil fédéral en matière de politique extérieure, à savoir l'aménagement des relations de la Suisse avec l'UE. Quel que soit le chemin emprunté par notre pays pour consolider sa position en Europe, aucune des options actuellement au premier plan n'est influencée par la question de l'adhésion à l'ONU. Celle-ci peut être traitée pour elle-même, car aucun lien, ni direct, ni indirect, n'existe entre les deux objectifs stratégiques que sont l'adhésion à l'UE et celle à l'ONU. Ces deux objectifs n'ont pas d'incidences l'un sur l'autre même si, considérés séparément, ils signifient la même chose, à savoir une participation et un droit de codécision renforcés à l'échelon international.*

Le Conseil fédéral a pris connaissance du fait qu'une **initiative populaire** en faveur de l'adhésion à l'ONU devrait être lancée en septembre 1998. Elle tend ainsi vers le même but que celui que s'est fixé le Conseil fédéral. Il faut espérer que cette initiative débouchera sur une **large discussion populaire**.

**Le Conseil fédéral confirme qu'il souhaiterait réaliser l'objectif stratégique de l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies aussi rapidement que cela est politiquement possible.**

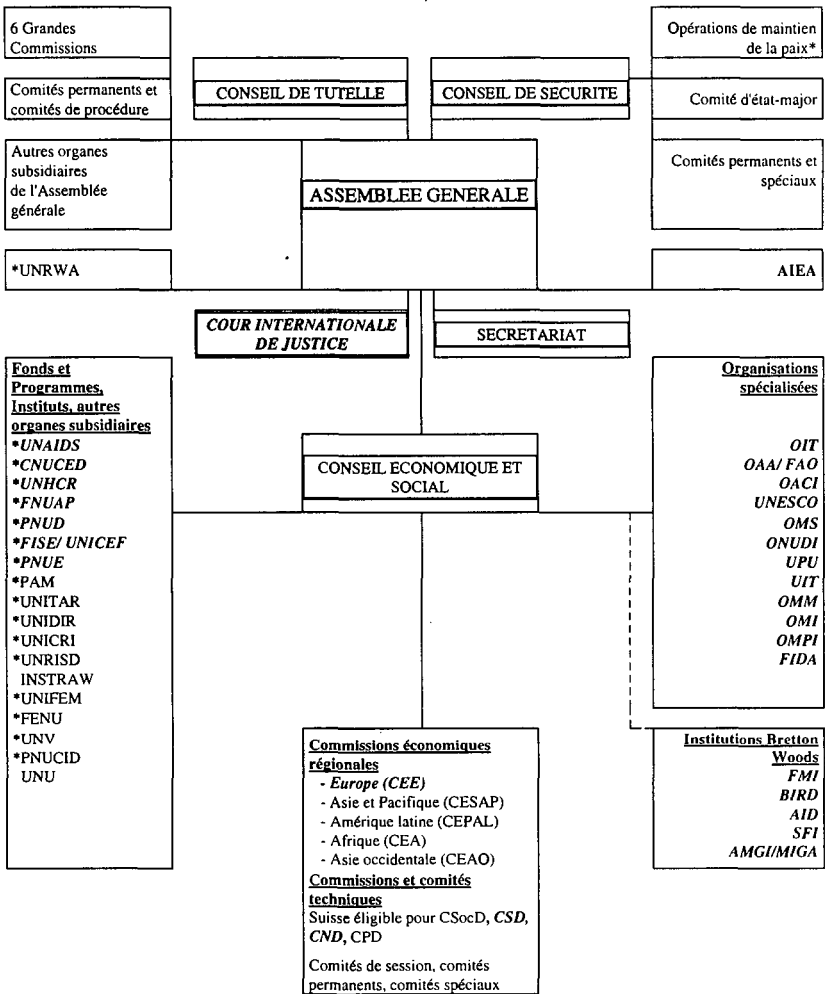
## Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AG	Assemblée générale
AID	Association internationale de développement
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APEC	Coopération économique de la zone asie-pacifique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAN	Congrès africain national
CAT	Comité contre la torture
CCI	Centre du commerce international
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CDESC	Comité des droits économiques, sociales et culturels
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDAW	Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Commission économique pour l'Europe de l'ONU
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CESAO	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique
CHR	Commission pour les droits de l'homme des Nations Unies
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CIJ	Cour internationale de Justice
CND	Commission des stupéfiants
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPD	Commission pour la population et le développement
CS	Conseil de sécurité
CSocD	Commission du développement social
CSD	Commission du développement durable
CSW	Commission des Nations Unies pour la condition de la femme
DAH	Département des affaires humanitaires
ECOSOC	Conseil Economique et Social
EEE	Espace Economique Européen
FCE traité	Traité sur les forces conventionnelles en Europe
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies (Bosnie-Herzégovine)
GANUPT	Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

HABITAT	Conférence des Nations Unies sur les établissements humains
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFOR/SFOR	Implementation Force / Stabilisation Force
INSTRAW	Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme
MERCOSUR	Marché commun du Cône Sud
MINURSO	Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental
MONUG	Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie
OAA	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du travail
OLP	Organisation de Libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SFI	Société financière internationale
SG	Secrétariat général
SWAPO	Organisation du peuple d'Afrique du sud-ouest
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNICRI	Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice
UNIDIR	Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UIT	Union internationale des télécommunications
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNSCOM	Commission spéciale des Nations Unies
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale universelle
VNU	Volontaires des Nations Unies
WEOG	Western European and Others Group

## Le système des Nations Unies

Annexe 2

**Participation de la Suisse (état au mars 1998):**

**Caractère *gratuit*:** La Suisse est membre ou partie contractante (pour les organes subsidiaires: membre de l'organe directeur).

\* La Suisse verse des contributions volontaires.

## Les principaux organes de l'ONU

Organes	Fonctions principales	Composition	Eligibilité
<b>Assemblée générale</b>	<p><i>Discussion :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Questions et affaires entrant dans le cadre de la Charte ou concernant les attributions et les charges d'un organe prévu par la Charte.</li> <li>• Etude les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes se rattachant aux questions du désarmement et de la réglementation des armements; formule à l'adresse des Etats-membres et du Conseil de sécurité des recommandations à ce sujet.</li> </ul> <p><i>Décision:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Admission, exclusion, suspension de membres.</li> <li>• Droits et devoirs des fonctionnaires internationaux.</li> <li>• Election des membres non permanents du Conseil de sécurité, des membres de l'ECOSOC, du Secrétaire général et des membres de la Cour internationale de Justice.</li> <li>• Examen et approbation du budget.</li> </ul>	Tous les membres de l'ONU, c'est-à-dire 185	-
<b>Conseil de Sécurité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonction principale: maintenir la paix et la sécurité internationales.</li> <li>• Règlement pacifique des litiges et des conflits par négociation, la médiation, la conciliation et la délégation de mandats à des organisations régionales (peace-keeping et peace-making).</li> <li>• Décide ou recommande les mesures à prendre en cas de menace ou de rupture de la paix ou en cas d'acte d'agression (sanctions, mesures militaires etc...).</li> <li>• Les tribunaux pénaux internationaux chargés de juger les criminels de guerre de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda relèvent également du Conseil de Sécurité.</li> </ul>	5 membres permanents: USA, F, GB, R, Chine; 10 membres non permanents élus pour deux ans.	Election annuelle de 5 membres non permanents par l'Assemblée générale; réélection immédiate impossible; 5 Etats africains et asiatiques, 2 d'Amérique latine et des Caraïbes, 2 WEOG*, 1 de l'Europe de l'Est.
<b>Conseil Economique et Social (ECOSOC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commande et réalise des études et des rapports sur les questions économiques, sociales, culturelles, éducatives, de santé, etc...</li> <li>• Conseille, dans certains domaines, l'Assemblée générale de l'ONU, les organisations spécialisées et les Etats-membres.</li> <li>• Organise et convoque des conférences internationales dans les domaines relevant de sa compétence.</li> <li>• Prépare des projets de convention qui seront soumis à l'Assemblée générale.</li> <li>• Conclut des accords avec des organisations spécialisées et consulte les ONG.</li> <li>• Adresse des recommandations en vue de mieux faire respecter les droits de l'homme.</li> </ul>	54 Etats élus parmi les Etats membres de l'ONU	Election annuelle de 18 membres par l'Assemblée générale; réélection possible; 14 de l'Afrique, 11 de l'Asie, 6 d'Europe de l'Est, 10 d'Amérique latine et des Caraïbes, 13 WEOG.

\* Le WEOG (Western European and Others Group - Groupe d'Etats d'Europe occidentale et d'autres Etats) regroupe les Etats d'Europe de l'Ouest et les autres Etats qui sont à ranger dans le groupe occidental ( Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Turquie et USA).

<p><i>Organes subsidiaires de l'ECOSOC</i></p>	<p>(commissions seulement, pas les comités)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Commission de la statistique (CPD)</li> <li>• Commission de la population et du développement</li> <li>• Commission du développement social (CSocD)</li> <li>• Commission des stupéfiants (CND)</li> <li>• Commission de la prévention du crime et de la justice pénale</li> <li>• Commission du développement durable (CSD)</li> <li>• Commission de la science et de la technique au service du développement</li> <li>• Commission des droits de l'homme (CHR)</li> <li>• Commission de la condition de la femme (CSW)</li> <li>• Commission économique pour l'Afrique (ECA); Asie et Pacifique (ESCAP); Amérique latine et Caraïbes (ECLAC); Asie occidentale (ESCWA)</li> <li>• Commission économique pour l'Europe (ECE)</li> </ul>	<p>24 pour 4 ans 47 pour 4 ans 46 pour 4 ans 53 pour 4 ans 40 pour 3 ans 53 pour 3 ans 53 pour 2-4ans 53 pour 3 ans 45 pour 4 ans</p> <p>55 membres</p>	<p><i>dout:</i></p> <p>7 WEOG 10 WEOG, CH éligible 10 WEOG, CH éligible 10 WEOG, CH éligible 7 WEOG 13 WEOG, CH éligible 13 WEOG 10 WEOG 8 WEOG</p> <p>CH est membre</p>
<p><b>Conseil de Tutelle</b></p>	<p>Suspendu formellement depuis l'indépendance du dernier territoire sous tutelle (Palaos) le 1.11.1994.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p><b>Cour Internationale de Justice (CIJ)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règle les différends que lui soumettent les Etats.</li> <li>• Rend des avis consultatifs à la demande du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, d'autres organes de l'ONU ou des organisations spécialisées.</li> </ul>	<p>15 juges indépendants issus de différents Etats, élus pour 9 ans.</p>	<p>Tous les trois ans, élection de 5 juges par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à la majorité absolue (réélection possible). La Suisse a un droit de vote actif et passif, puisqu'elle a adhéré au statut de la CIJ.</p>
<p><b>Secrétariat</b></p>	<p>Sont attachés au Secrétaire Général - plus haut fonctionnaire administratif de l'ONU - un représentant personnel, 9 bureaux et départements dirigés par des Sous-secrétaires adjoints, ainsi que le bureau de l'ONU à Vienne et celui de Genève. Grâce à cette structure, le Secrétaire général dirige les activités de l'ONU et coordonne chacun de ses organes. Parallèlement, le Secrétariat se tient à la disposition de l'Assemblée générale et des autres organes principaux. Le Secrétaire général peut en outre attirer l'attention du Conseil de sécurité sur une affaire qui, d'après lui, est susceptible de mettre en péril le maintien de la paix et de la sécurité internationales.</p>	<p>Le candidat au poste de Secrétaire général est issu par rotation des 5 groupes géographiques d'Etats.</p>	<p>Election par l'Assemblée générale, sur proposition du Conseil de sécurité. Mandat de 5 ans (réélection possible). Le Secrétaire général nomme son représentant et son cabinet.</p>

## Contributions de la Confédération au système de l' ONU 1995-1997

(Contributions obligatoires et facultatives en francs)

	1997	1996	1995
1. Organes principaux	5'662'894	4'987'142	5'439'556
2. Organisations spécialisées	42'012'442	38'699'751	36'355'612
3. Organes spéciaux et subsidiaires, instituts, etc	23'049'158	21'075'552	18'592'722
4. Coopération au développement	313'430'367	364'173'024	335'329'254
5. Aide humanitaire	72'326'208	80'894'852	73'617'342
6. Actions de promotion de la paix	13'427'472	11'934'162	20'245'225
<b>TOTAL</b>	<b>469'908'541</b>	<b>521'764'483</b>	<b>489'579'711</b>

## Principaux traités des Nations Unies

### Signatures, ratifications et adhésions

(Etat au 31 mars 1998; ne sont repris que les traités adoptés depuis 1981 ou les traités avec un nouveau statut de la Suisse depuis 1981.)

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésions
<b>a. Traités élaborés par l'ONU, mais conclus en dehors de l'Organisation</b>			
<b>b. Textes de base des Nations Unies</b>			
<b>c. Règlement pacifique des différends internationaux</b>			
<b>d. Privilèges et immunités des organisations internationales, relations diplomatiques et consulaires</b>			
Protocole facultatif à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, concernant l'acquisition de la nationalité, du 18 avril 1961 (RO 1992 2058)	48	–	12.06.92
Protocole facultatif à la Convention de Vienne sur les relations consulaires, concernant l'acquisition de la nationalité, du 24 avril 1963 (RO 1992 2062)	36	–	12.06.92
Accord sur les privilèges et immunités du Tribunal international du droit de la mer, adopté le 23 mai 1997	1	–	–
<b>e. Droits de l'homme</b>			
Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RO 1995 1164)	150	–	29.11.94
Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RO 1993 725)	137	–	18.06.92
Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RO 1993 750)	140	–	18.06.92
Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	161	23.01.87	27.03.97



Titre du traité	Date de la		
	Nombre de rati- fications, ac- ceptions ou adhésion	Signature par la Suisse	Ratification, ac- ceptation par la Suisse ou adhésions
Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RO 1987 1307)	104	04.02.85	02.12.86
Convention du 20 décembre 1989 relative aux droits de l'enfant	191	01.05.91	24.02.97
Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, du 15 décembre 1989 (RO 1994 2202)	31	–	16.06.94
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, du 18 décembre 1990	9	–	–
<b>f. Réfugiés et apatrides</b>			
<b>g. Stupéfiants</b>			
Convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes (RO 1996 1752)	153	–	22.04.96
Protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (RO 1996 1941)	107	–	22.04.96
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes. Conclue à Vienne le 20 décembre 1988	144	16.11.89	–
<b>h. Traite des êtres humains</b>			
<b>i. Publications obscènes</b>			
<b>j. Commerce international et développement</b>			
Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, du 8 avril 1979 (RO 1985 1287)	168	19.09.79	10.02.81
Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises. Conclue à Vienne le 11 avril 1980 (RO 1991 307)	49	–	21.02.90
<b>k. Questions douanières</b>			
Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières. Conclue à Genève le 21 octobre 1982 (RO 1986 764)	36	25.01.84	21.01.86

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésions
Convention relative au régime douanier des conteneurs utilisés en transport international dans le cadre d'un pool. Conclue à Genève le 21 janvier 1994	6	15.02.95	–
<b>l. Transports</b>			
Convention du 8 novembre 1968 sur la circulation routière (RO 1993 402)	58	08.11.68	11.12.91
Convention du 8 novembre 1968 sur la signalisation routière (RO 1993 498)	48	08.11.68	11.12.91
Accord européen sur les grandes lignes internationales de chemin de fer (AGC). Conclu à Genève le 31 mai 1985	21	–	–
Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale (AGN). Adopté à Genève le 19 janvier 1996	2	23.06.97	21.08.97
Accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes (AGTC). Conclu à Genève le 1 <sup>er</sup> février 1991 (RO 1993 2838)	21	31.10.91	11.02.93
Accord européen sur les grandes routes de trafic international (AGR). Conclu à Genève le 15 novembre 1975 (RO 1988 1834)	32	30.01.76	05.08.88
<b>m. Statistiques économiques</b>			
<b>n. Déclaration de décès de personnes disparues</b>			
<b>o. Condition de la femme</b>			
<b>p. Esclavage</b>			
<b>q. Produits de base</b>			
Accord du 27 juin 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base (RO 1989 2053)	106	30.03.81	27.08.82
Accord international de 1983 sur les bois tropicaux. Conclu à Genève le 18 novembre 1983 (RO 1991 1827)	54	30.04.85	09.05.85
Accord international de 1987 sur le caoutchouc naturel. Conclu à Genève le 20 mars 1987 (RO 1989 2133)	28	–	28.06.89

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésions
Accord international de 1992 sur le sucre. Conclu à Genève le 20 mars 1992 (RO 1994 1804)	31	30.12.92	27.01.94
Accord international de 1993 sur le cacao. Conclu à Genève le 16 juillet 1993 (RO 1996 61)	40	30.11.93	17.06.94
Accord international de 1994 sur les bois tropicaux. Conclu à Genève le 26 janvier 1994	51	29.08.95	10.06.96
Accord international de 1994 sur le café. Adopté par le Conseil international du café le 30 mars 1994 (RO 1996 116)	64	26.09.94	23.08.95
Accord international sur les céréales de 1995			
a) Convention sur le commerce des céréales de 1995. Conclue à Londres le 7 décembre 1994 (RO 1996 2643)	23	16.06.95	16.04.96
b) Convention relative à l'aide alimentaire de 1995. Conclue à Londres le 5 décembre 1994 (RO 1996 2664)	19	16.06.95	16.06.95
<b>r. Obligations alimentaires</b>			
<b>s. Droit de la mer et des cours d'eau internationaux</b>			
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Conclue à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982	121	17.10.84	—
Convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, du 21 mai 1997	2	—	—
<b>t. Arbitrage commercial</b>			
<b>u. Droits des traités</b>			
Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RO 1990 1112)	82	—	07.05.90
Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Conclue à Vienne le 21 mars 1986	24	—	07.05.90

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésions
<b>v. Désarmement</b>			
Convention du 10 décembre 1976 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (ENMOD) (RO 1988 1888)	64	–	05.08.88
Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (avec Protocoles). Conclue à Genève le 10 octobre 1980 (RO 1983 1499)	71	18.06.81	20.08.82
a) Protocole additionnel à la Convention de 1980 sur les armes à laser aveuglantes, du 13 octobre 1995 (Protocole IV)	14	–	24.03.98
b) Protocole additionnel à la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (Protocole II révisé)	11	–	24.03.98
Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, du 13 janvier 1993 (RO 1998 335)	106	14.01.93	10.03.95
Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, du 10 septembre 1996	13	24.09.96	–
Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. Ouverte à signature à Ottawa, le 3 décembre 1997	11	03.12.97	24.03.98
<b>w. Espace extra-atmosphérique</b>			
<b>x. Environnement</b>			
Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (RO 1983 887)	43	13.11.79	06.05.83

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésions
a) Protocole relatif au financement à long terme du Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe. Conclu à Genève, le 28 septembre 1984	37	03.10.84	26.07.85
b) Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent. Conclu à Helsinki, le 8 juillet 1985	21	09.07.85	21.09.97
c) Protocole relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières. Conclu à Sofia, le 31 octobre 1988	25	01.11.88	18.09.90
d) Protocole relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières. Conclu à Genève, le 18 novembre 1991	17	19.11.91	21.03.94
e) Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre. Conclu à Oslo, le 14 juin 1994	16	14.06.94	20.01.98
Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone. Conclue à Vienne le 22 mars 1985 (RO 1988 1752)	166	22.03.85	17.12.87
a) Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Conclu à Montréal le 16 septembre 1987 (RO 1989 474)	162	16.09.87	28.12.88
b) Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Adopté par la deuxième réunion des Parties à Londres le 29 juin 1990 (RO 1993 1078)	116	–	16.09.92
c) Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Adopté par la quatrième réunion des Parties à Copenhague le 25 novembre 1992	74	–	16.09.96
Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Conclue à Espoo (Finlande) le 25 février 1991	19	–	16.09.96

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésions
Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Conclue à Bâle le 22 mars 1989. (RO 1992 1125/1993 2934)	117	22.03.89	31.01.90
Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Conclue à Helsinki le 17 mars 1992 (RO 1997 835)	22	18.03.92	23.05.95
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels. Conclue à Helsinki le 17 mars 1992	9	18.03.92	–
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Conclue à New York le 9 mai 1992 (RO 1994 1052)	169	12.06.92	10.12.93
Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 3 mars 1997	35	16.03.98	–
Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, du 5 juin 1992 (RO 1995 1408)	169	12.06.92	21.11.94
Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresses et/ou la désertification, en particulier en Afrique. Ouverte à la signature à Paris le 14 octobre 1994	112	14.10.94	19.01.96
<b>y. Questions pénales diverses</b>			
Convention internationale du 17 décembre 1979 contre la prise d'otages (RO 1985 429)	79	18.07.80	05.03.85
Convention du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (RO 1985 439)	96	–	05.03.85
Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1994	16	–	–
Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée le 15 décembre 1997	–	–	–

Titre du traité	Date de la		
	Nombre de rati- fications, ac- ceptions ou adhésion	Signature par la Suisse	Ratification, ac- ception par la Suisse ou adhésions
<b>z. Questions de caractère éducatif et culturel</b>			
Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion. Faite à Rome le 26 octobre 1961 (RO 1993 2696)	34	–	24.06.93
Convention pour la protection des producteurs de phonogrammes contre la reproduction non autorisée de leurs phonogrammes, du 29 octobre 1971 (RO 1993 2718)	55	29.10.71	24.06.93
Statuts du Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie. Conclut à Madrid le 13 septembre 1983	41	–	–

## Principales sanctions décidées par l'ONU

(au 30 avril 1998)

Annexe 5

Pays concerné	Résolutions pertinentes	Durée	Nature et contenu	Participation de la Suisse
Rhodésie	Rés. 216, 217, 232, 253, 277, 288, 314, 318, 320, 326-29, 333, 388, 409, 460	1966-1979	Rés. 232 (1966): interdiction des exportations d'armes, d'équipement militaire, de pétrole; interdiction des importations de tabac, de sucre, de viande, d'amiante, de cuivre, de minerai de chrome et de fer, de fourrures et de peaux. Rés. 253 (1968): interdiction totale d'exporter et d'importer des biens; interdiction des transactions financières et du trafic aérien; institution d'une commission des sanctions	Depuis décembre 1965, sur la base de la rés. 216/217, limitation à un <i>courant normal</i> pour les importations de Rhodésie; gel des avoirs rhodésiens. à la BNS; en 1970, fermeture du consulat de Salisbury; en 1977, ordonnance sur les transactions avec la Rhodésie du Sud pour mettre fin au commerce de contournement
Afrique du Sud	Rés. 181, 182, 418, 421, 569, 919	1977-1994	Rés. 418 (1977): embargo sur les armes; Rés. 421: comité des sanctions; Rés. 569 (1985): recommandations (importation de Krügerrand, exportation d'ordinateurs pour l'armée et la police, conclusion d'accords nucléaires, renonciation à de nouveaux investissements et aux garanties contre les risques à l'exportation)	1974-1991: plafonnement de croissance pour les exportations de capitaux
Afghanistan	Rés. 1076	1996-	Rés. 1076 (1996): recommandation d'un embargo sur les armes et les munitions	Mesures sur la base de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG)
Argentine	Rés. 502	1982	Rés. 502 (1982) exige un cessez-le-feu	pas de participation
Libye	Rés. 748, 883	1992-	Rés. 748 (1992): embargo partiel sur les armes; restriction des liaisons aériennes; Res. 883 (1993): extension de l'embargo aux biens d'équipement du secteur pétrolier, gel des comptes libyens	Ordonnance du Conseil Fédéral du 15 avril 1992 sur des mesures à l'encontre de la Libye; complétée par l'ordonnance du 12 janvier 1994 (gel des comptes)
Iraq	Rés. 661, 665, 670, 687, 986, 1051, 1134, 1137	1990-	Rés. 661 (1990): interdiction totale d'importer et d'exporter;	Août 1990: ordonnance du Conseil fédéral sur les mesures économiques concernant la



			Rés. 665, 670 (1990): blocus aérien et maritime Rés. 986 (1995) et 1051 (1996): « Oil for food » Rés. 1137 (1997): limitation à l'octroi des visas	république d'Iraq et l'Etat du Koweït: application des sanctions de l'ONU
ex-Yougoslavie	Rés. 713, 724, 727, 757, 820, 942, 943, 1022, 1074, 1160	1991-1996; 1998-	Rés. 713 (1991): embargo sur les armes; Rés. 724 (1991): comité des sanctions; Rés. 757 (1992): vaste embargo sur les marchandises et les transactions financières à l'encontre de la Yougoslavie; zone d'exclusion aérienne. Rés. 820 (1993): gel des avoirs; Rés. 1022/1074 (1995/1996): levée des sanctions; Rés. 1160 (1998): embargo sur le matériel de guerre	1991: participation aux mesures de rétorsion de l'AELE 1992: ordonnance sur les sanctions économiques à l'encontre de la Yougoslavie; application des sanctions de l'ONU 1993: droit de survol accordé aux avions de surveillance de l'OTAN 1995/96: droit de survol et de transit accordé au personnel et au matériel de guerre de l'IFOR et de la SFOR
Somalie	Rés. 733, 751	1992-	Rés. 733 (1992): embargo sur les armes; Rés. 751 (1992): comité des sanctions	Mesures sur la base de la LFMG
Liberia	Rés. 788, 985	1992-	Rés. 788 (1992): embargo sur les armes et le matériel d'armement	Mesures sur la base de la LFMG
Haïti	Rés. 841, 861, 873, 917, 944	1993-1994	Rés. 841 (1993): embargo partiel de l'ONU sur le pétrole et les armes; Rés. 873 (1993): renouvellement de l'embargo sur le pétrole et les armes	Ordonnance sur les mesures économiques à prendre concernant Haïti datant du 30 juin 1993; remplacée par l'ordonnance du 22 juin 1994
Arménie/Azerbaïdjan	Rés. 822, 853	1993-	Recommandation d'un embargo sur les armes et les munitions	Mesures sur la base de la LFMG
Angola	Rés. 864, 1127, 1130, 1135	1993-	Rés. 864 (1993): embargo sur les armes, l'aide militaire et le pétrole visant seulement l'UNITA Res. 1127 (1997): menace de mesures diplomatiques, qui ont pris effet le 30.10.1997 (rés. 1135)	Rés. 1135: mise en oeuvre en vertu des bases juridiques existantes (limitations pour les visas et pour les vols d'avions); jusqu'à maintenant pas d'ordonnance spécifique; mais une est prévue pour 1998, au cas où l'ONU ne lève pas les sanctions.
Rwanda	Rés. 918, 997, 1011	1994-1995	Rés. 918 (1994): embargo sur les armes; toujours en vigueur pour les forces non	Mesures sur la base de la LFMG

			gouvernementales	
Yémen	Rés. 924	1994-	Recommandation d'un embargo sur les <i>armes et les autres biens d'armement</i>	Mesures sur la base de la LFMG
Soudan	Rés. <b>1054</b> , 1070	1996-	Rés. 1054 (1996): sanctions diplomatiques; Rés. 1070: menace d'interdiction de vol	Restrictions en matière de visas pour le groupe cible visé par l'ONU
Sierra Leone	Rés. <b>1132</b> , <i>1156</i>	1997-	Rés. 1132 (1997): embargo sur le pétrole, les produits pétroliers, les armes et les biens d'armement; Rés. 1156 (1998): levée partielle des sanctions concernant le pétrole et les produits pétroliers	Ordonnance du 8 décembre 1997 sur les mesures à prendre envers le Sierra Leone; adaptation de l'ordonnance dès le 1er juillet 1998

Les résolutions de l'ONU imprimées **en gras** mettent en vigueur des mesures de sanctions.  
Les résolutions de l'ONU imprimées *en italique* sont celles qui lèvent les sanctions.

## Conseil national

97.3466

**Interpellation Gross Andreas**

**Réforme de l'ONU. Position du Conseil fédéral**

---

### Texte de l'interpellation du 8 octobre 1997

Faut-il réformer l'ONU, et comment? La Suisse ne peut se désintéresser de cette question, vu sa participation financière et vu l'importance de l'ONU pour sa politique étrangère à l'avenir.

1. Que pense dans l'ensemble le Conseil fédéral des propositions de réforme de M. Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU?
2. Que pense-t-il de la façon dont elles ont été accueillies par l'Assemblée générale de l'ONU en octobre 1997?
3. Comment s'explique-t-il les divergences entre les Etats d'Europe de l'Est et d'Europe de l'Ouest, et entre les pays de l'hémisphère sud et de l'hémisphère nord?
4. Quelles sont les idées de réforme du Conseil fédéral qui vont au-delà du premier catalogue de réformes présenté par le Secrétaire général de l'ONU en juillet de cette année?

### Cosignataires

Aguet, Borel, Burgener, de Dardel, Fankhauser, von Felten, Günter, Gysin Remo, Herczog, Jutzet, Rechsteiner Paul, Rennwald, Ruffy, Semadeni, Strahm, Stump, Thanei, Vermot, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (21)

### Sans développement

### Réponse du Conseil fédéral du 2 mars 1998

#### *Les réformes proposées par le Secrétaire général*

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations-Unies, M. Kofi Annan, a fait de la réforme le point fort de la première année de son mandat. Les deux trains de mesures qu'il a présentés le 17 mars et le 16 juillet 1997, qui constituent sans doute la tentative la plus aboutie de réformer l'ONU depuis que celle-ci a été créée, s'inscrivent dans le droit fil d'une action amorcée avant même son entrée en fonctions, et reprennent de nombreuses propositions discutées au cours des dernières années tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre de l'Organisation. Le point fort des mesures proposées réside à la fois dans le lien qu'elles établissent entre ces différentes initiatives et dans la relation qu'elles instaurent entre réforme du Secrétariat (fonctionnement du Secrétariat général de l'ONU), réforme de l'Organisation (fonctionnement de l'ONU dans son entier) et réforme de l'ensemble du système (répartition des compétences entre l'Organisation faïtière et les différentes organisations spécialisées faisant partie du système onusien).

Présenté en mars 1997, le premier train concernait des mesures dont la mise en œuvre relève essentiellement du domaine de compétence du Secrétaire général. Il était notamment proposé:

- de créer une structure de coordination placée sous l'autorité du Secrétaire général, et de concentrer les activités de l'organisation sur les points suivants: paix et sécurité, affaires économiques et sociales, développement, affaires humanitaires – les questions relatives aux droits de l'homme étant considérées comme se posant et, partant, comme devant être prises en compte pour chacun de ces points;
- de réunir en un seul département trois départements du domaine économique et social;
- de créer un «groupe pour le développement» qui réunirait les institutions opérationnelles de la coopération au développement, et de renforcer l'intégration des activités de l'ONU au niveau des pays (coordination de tous les acteurs de l'ONU présents dans un pays, si possible avec utilisation d'infrastructures communes);
- de réduire les frais administratifs au profit des dépenses de programme, notamment par la consolidation des services administratifs, financiers et logistiques et par leur séparation d'avec les services compétents quant à la matière.

Présenté en juillet 1997, le second train développait et précisait ces mesures et les complétait par des propositions nécessitant l'approbation de l'Assemblée générale ou relevant directement des Etats membres. Il était notamment proposé:

- de créer un poste de Secrétaire général adjoint;
- de créer un véritable cabinet qui serait placé sous l'autorité du Secrétaire général («groupe de gestion de haut niveau»);
- de créer une unité de planification stratégique, affectée au Bureau du Secrétaire général;
- de créer à New York un nouveau département pour le désarmement, et de procéder à l'évaluation des mandats confiés aux différents organes intergouvernementaux traitant de questions liées au désarmement;
- d'améliorer la capacité de l'ONU à réagir en situation de crise;
- de réorganiser la coordination de l'aide humanitaire, notamment en complétant l'ECOSOC par un segment humanitaire;
- de consolider les activités liées aux droits de l'homme au Bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme;
- de mesures visant à renforcer la collaboration des conseils d'administration du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF, et de mettre au point un nouveau système de financement pour le développement;
- de l'élaboration de propositions, pour la 53<sup>e</sup> Assemblée générale en 1998, visant à renforcer et restructurer le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat);
- de rationaliser les organes subsidiaires de l'ECOSOC et de procéder à l'évaluation du fonctionnement de l'ECOSOC dans son ensemble, ainsi qu'à l'évaluation du mandat des commissions économiques régionales;
- de consolider les secrétariats dans le domaine de la lutte contre la drogue et le crime, à Vienne;
- de rationaliser les activités administratives, et de transférer les économies réalisées sur un compte pour le développement (à créer);
- de créer un fonds d'avances renouvelables destiné à permettre à l'organisation de faire face à des difficultés de trésorerie;
- de modifier le processus budgétaire en l'axant progressivement sur les résultats.

### *La position du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral a depuis le début accordé une grande importance aux propositions visant à réformer l'ONU. Même si la Suisse n'est pas membre de celle-ci, elle n'en a pas moins un grand intérêt à voir son rôle renforcé, en raison de l'engagement qui est de longue date le sien dans des domaines qui sont au coeur des activités de l'ONU (codification du droit international, défense des droits de l'homme, développement et aide humanitaire, diplomatie préventive et sauvegarde de la paix), mais aussi en raison de sa qualité de membre des organisations spécialisées, de contributeur important du système onusien en général et de siège principal européen de l'ONU.

Compte tenu des intérêts en jeu, la Suisse a procédé à un examen attentif des réformes envisagées et elle a participé activement aux discussions auxquelles celles-ci ont donné lieu. Ainsi:

- en juin, la Suisse a communiqué à l'équipe chargée par le Secrétaire général de préparer les réformes un document qui précisait sa position et ses souhaits;
- plusieurs Conseillers fédéraux ont profité de la visite du Secrétaire général effectuée en Suisse au début du mois de septembre pour s'entretenir avec lui des réformes prévues. Le Chef du Département des affaires étrangères lui par ailleurs remis un document précisant de manière détaillée la position de la Suisse quant aux réformes envisagées dans le domaine humanitaire;
- à l'occasion de la visite qu'il a effectuée à New York du 22 au 25 septembre, M. le Secrétaire d'Etat Kellenberger s'est entretenu avec le Secrétaire général et les responsables chargés de préparer les réformes, ainsi que, bilatéralement, avec les représentants de certains pays membres, ce qui lui a permis de préciser certains des souhaits de la Suisse;
- suite à une demande de la Suisse, notre pays a été autorisé à intervenir dans les débats du plénum de l'Assemblée générale relatifs aux réformes: entre octobre et décembre, les représentants suisses se sont exprimés à plusieurs reprises sur différents aspects de ces dernières.

La position de la Suisse s'est appuyée notamment sur les considérations suivantes:

Le Conseil fédéral salue l'initiative du Secrétaire général et appuie l'orientation donnée aux réformes, compte tenu de l'intérêt pour la Suisse à voir l'ONU se concentrer dans les années à venir sur ses missions principales et rationaliser son action en mettant en profit avantages comparatifs et synergies et en améliorant la coordination de ses activités. Ces mesures permettraient en effet d'accroître l'efficacité de l'Organisation, de réaliser des économies et de renforcer la crédibilité de l'ONU. Si le Conseil fédéral considère lui aussi qu'il est important de rationaliser l'administratif afin d'élargir les activités de développement grâce aux économies ainsi réalisées, il rappelle néanmoins que la rationalisation ne saurait être une fin en soi mais un moyen d'identifier les priorités. Par ailleurs, la Suisse soutient les efforts destinés à améliorer la cohérence dans le domaine économique avec le but d'utiliser au mieux les efforts de synergies.

En ce qui concerne le *désarmement*, la Suisse appuie les efforts accomplis en vue d'accroître la portée politique des questions liées au désarmement multilatéral, et salue dans ce contexte la création à New York d'un département chargé du désarmement. La dynamisation du processus de désarmement dans son ensemble passe évidemment par une bonne collaboration des services de Genève et de New York.

La Suisse prend acte de la réforme structurelle engagée dans le domaine des *affaires humanitaires*. Elle a toujours combattu toute politisation de l'aide humanitaire, s'engageant en revanche en faveur d'une meilleure coordination entre les services

chargés des activités humanitaires opérationnelles et les services de New York, à l'action plus politique. Parallèlement, la Suisse plaide sans ambiguïté en faveur de la concentration à Genève des activités opérationnelles. A ce sujet, le Conseil fédéral se félicite des solutions proposées.

Le renforcement de la collaboration entre les conseils d'administration du PNUD/FNUAP et ceux de l'UNICEF constitue une amélioration notable du travail accompli par l'ONU en matière de *développement*; le Conseil fédéral considère qu'il serait excessif de procéder à une fusion complète de ces organes de surveillance, dans la mesure où elle mettrait en péril la spécificité de ces institutions. Il appuie en revanche sans réserve le renforcement de la coordination de l'ONU au niveau des pays et la mise sur pied de nouvelles modalités de financement, destinés à asseoir plus solidement l'action opérationnelle de l'ONU.

La Suisse salue enfin le renforcement du domaine des *droits de l'homme* qui est mis en place par la fusion des activités du Haut-commissaire aux droits de l'homme et de celles du centre des droits de l'homme, et par la focalisation du premier sur des activités transsectorielles.

Dans le domaine de *l'environnement et du développement durable*, la Suisse se félicite de l'intention du Secrétaire général de présenter, d'ici à la 53<sup>e</sup> Assemblée générale, des propositions concrètes pour le renforcement du PNUE. Elle s'engage pour que l'atomisation institutionnelle du système des Nations Unies dans le domaine de l'environnement soit réduite. Cet objectif pourrait être atteint par le biais d'un renforcement organisationnel du PNUE, lequel entraînerait une très nette consolidation de la fonction de coordination de toutes les activités liées à l'environnement dans le système onusien. Y serait également incluse la coordination des Secrétariats des conventions sur l'environnement. La Suisse utilisera avant tout sa position forte au sein du Conseil d'administration du PNUE pour faire connaître ses idées. En outre, lors de toutes les consultations relatives au domaine de l'environnement et du développement durable, elle rappellera la place de Genève en tant que centre international pour le développement durable.

#### *Les débats de l'Assemblée générale*

Les propositions de réforme du Secrétaire général ont été accueillies très favorablement par l'Assemblée générale au cours de son débat général, auquel ont assisté de très nombreux chefs d'Etat, chefs de Gouvernement et ministres des Affaires étrangères. Cela dit, toute réforme globale suscite évidemment la contradiction, par la nature même de son objet, mais aussi par la diversité des perspectives régionales et des intérêts des différents pays concernés. Que les intéressés veuillent chacun exprimer son point de vue sur les réformes proposées fait partie de la vie démocratique et témoigne de la vitalité de l'organisation.

Les principaux problèmes résidaient dans le lien – réel, supposé ou établi informellement – existant entre les réformes et d'autres affaires de portée politique. Deux problèmes notamment retiennent l'attention:

- le lien politique établi entre les réformes engagées par le Secrétaire général avec la question de la réforme du barème des contributions, elle-même liée au remboursement de la dette américaine;
- le lien politique établi avec la réforme du Conseil de sécurité, notamment avec son fonctionnement et sa composition, qu'il convient de mieux adapter au nouveau contexte international.

Il est évident que face au refus des Etats-Unis de rembourser leurs dettes complètement, sans réserves et dans les délais prévus, comme le demandent clairement tous les autres pays membres, de nombreux pays du sud voient dans les réformes proposées un diktat américain destiné à vider l'ONU de sa substance. C'est la raison pour laquelle ils ont pendant longtemps refusé de participer à un débat concernant des réformes qu'ils considéraient comme largement inspirées par les Américains. C'est finalement grâce aux efforts du Secrétaire général et de nombreux pays membres, notamment de l'Union européenne et du Président du groupe des 77 (Tanzanie), qu'il a été possible de s'assurer globalement de la coopération de l'ensemble des pays du sud.

Les réformes proposées ont été mises en œuvre à des degrés variables, selon leur portée. Le 14 novembre et le 19 décembre 1997, l'Assemblée générale a adopté deux résolutions, approuvant ainsi les principaux aspects de la réforme du Secrétariat engagée par le Secrétaire général et les conséquences qu'elles entraînent du point de vue financier et du personnel. Parmi les mesures les plus importantes, citons la création d'un poste de Secrétaire général adjoint, la création d'un département chargé du désarmement, la création d'un compte pour le développement, la mise en place d'une unité de planification stratégique ainsi que la réorganisation de l'humanitaire, de la coopération au développement et de la lutte contre la drogue et le crime. Par ailleurs, ces réformes portent déjà leurs fruits aujourd'hui. La collaboration entre les différents services et départements sur la base de priorités clairement définies. Rien qu'en ces derniers mois, l'adaptation des prévisions budgétaires a permis d'économiser de 13 millions de dollars qui ont été transférés sur un compte pour le développement.

Le débat politique se poursuivra en 1998, conformément à l'adage, souvent cité, du Secrétaire général: «La réforme n'est pas un événement, mais un processus». Compte tenu de la situation décrite plus haut, il est toutefois réjouissant qu'il ait été possible en un an d'avancer si loin sur le chemin des réformes et de poser déjà pour les mesures à venir plusieurs jalons.

#### *Les prochaines étapes de la réforme telle que la conçoit le Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral est conscient que l'évolution des réformes dépendra de ce qui est politiquement possible. Compte tenu de ce que la poursuite des réformes devra, juridiquement et politiquement, recueillir l'adhésion des 185 pays membres, on comprend qu'elle exigera un temps considérable.

Il est toutefois possible de citer certains domaines sur lesquels le Conseil fédéral continuera de porter son attention, en raison des intérêts particuliers de la Suisse. Ainsi:

- l'amélioration de la capacité de l'ONU à réagir en situation de crise complexe, et notamment l'amélioration de la coordination humanitaire;
- la meilleure coordination des activités liées à l'humanitaire, au développement et à la diplomatie préventive;
- la meilleure coordination des efforts en matière de développement, et leur coordination avec notamment d'autres acteurs multilatéraux, tels la Banque mondiale et le FMI;
- sont notamment importants aux yeux du Conseil fédéral les domaines qui, touchés par les réformes, concernent des organisations spécialisées: il s'agit ici de coordonner les initiatives de ces dernières en matière de réforme avec celles du Secrétaire général;

- le Conseil fédéral continuera à s'intéresser en particulier aux réformes des organisations spécialisées établies à Genève. Il est en effet également dans l'intérêt de la Suisse et de Genève que les organisations installées chez nous soient reconnues comme efficaces, utiles et bien gérées;
- le passé a montré que l'utilisation rationnelle des moyens constitue souvent un moteur pour les réformes de longue haleine. Mais cela suppose que la réalisation d'économies soit liée à la mise en œuvre d'activités nouvelles et dynamiques. Aussi le Conseil fédéral s'attachera-t-il à l'avenir à continuer à suivre la croissance réelle zéro appliquée de manière souple, comme il l'a fait au cours des années passées.

Il est évident qu'en tant que non membre de l'ONU, les possibilités dont dispose la Suisse pour influencer sur les réformes qui concernent cette Organisation sont limitées, contrairement à ce qui est le cas s'agissant des organisations spécialisées dont elle fait partie, où elle peut intervenir activement.



## Annexe 7

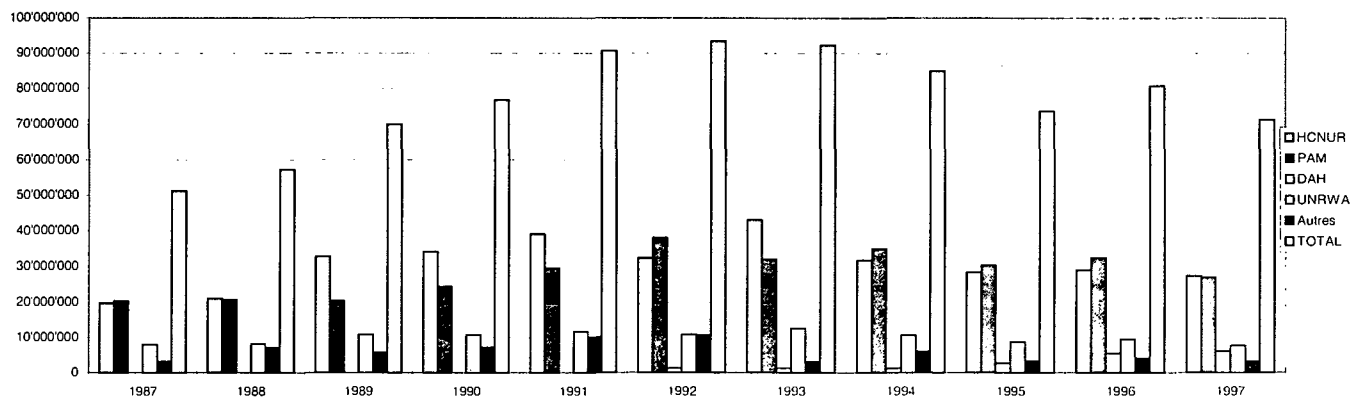
**Participation de la Suisse aux mesures de maintien de la paix de l'ONU**

Année	Montant (Fr.)	Part au regard de l'ensemble des contributions de la Suisse en matière de promotion de la paix (%)	Effectifs en personnel
1987	6 858 416	100	7
1988	7 272 445	100	6
1989	33 619 103	100	273
1990	24 532 730	100	173
1991	30 051 032	100	79
1992	30 338 906	100	202
1993	31 000 258	100	158
1994	31 484 440	97	212
1995	20 245 225	78,5	58
1996	11 934 162	35,5	75
1997	13 427 472	38,8	114
<b>Total</b>	<b>240 764 189</b>		<b>1357</b>

Fin mars 1998, 15 missions de l'ONU existaient dans les pays suivants:

Afrique: Angola (MONUA) et Sahara occidental (MINURSO);  
 Amérique: Haïti (MIPONUH);  
 Asie: Inde/Pakistan (UNMOGIP) et Tadjikistan (UNMOT);  
 Europe: Bosnie-Herzégovine (UNMIBH), Croatie (UNMOP et groupe de police civile), Chypre (UNFICYP), Macédoine (UNPREDEP) et Géorgie (UNOMIG);  
 Moyen-Orient: Golan (UNDOF), Iraq/Koweït (UNIKOM), Liban (UNIFIL) et Moyen-Orient (UNTSO).

Aide humanitaire de la Confédération 1987-1997: montant des contributions au système de l'ONU											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total de l'aide humanitaire de la Confédération	150'148'000	171'829'000	201'352'000	191'447'000	235'272'000	252'198'000	237'092'000	253'674'000	244'764'000	230'406'000	222'106'000
dont au système de l'ONU	51'299'000	57'308'039	69'929'687	76'850'886	90'654'256	93'442'638	92'308'828	85'012'782	73'617'342	80'894'852	71'326'208
en %	34%	33%	35%	40%	39%	37%	39%	34%	30%	35%	32%
Montants accordés aux différents organismes de l'ONU 1987 - 1997											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
HCNUR	19'724'000	21'102'367	32'948'179	34'338'721	39'267'642	32'496'535	43'159'948	31'889'413	28'418'430	29'103'566	27'368'198
PAM	20'364'000	20'701'892	20'443'999	24'417'664	29'643'676	38'198'277	32'123'700	35'143'719	30'501'752	32'625'086	26'945'888
DAH						1'252'150	1'286'889	1'222'813	2'598'740	5'554'600	6'114'494
UNRWA	8'003'000	8'273'353	10'860'210	10'820'511	11'700'114	10'885'356	12'652'592	10'625'977	8'741'690	9'529'200	7'711'227
Autres	3'208'000	7'230'427	5'677'299	7'273'990	10'042'824	10'610'320	3'085'699	6'130'860	3'356'730	4'082'400	3'186'401
<b>TOTAL</b>	<b>51'299'000</b>	<b>57'308'039</b>	<b>69'929'687</b>	<b>76'850'886</b>	<b>90'654'256</b>	<b>93'442'638</b>	<b>92'308'828</b>	<b>85'012'782</b>	<b>73'617'342</b>	<b>80'894'852</b>	<b>71'326'208</b>



Aide au développement de la Confédération 1987 - 1997: montant des contributions au système de l'ONU											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total de l'aide au développement (aide humanitaire non comprise)	611'092'000	677'091'000	690'706'000	804'999'000	910'595'000	1'138'574'000	963'631'000	1'020'671'000	978'477'000	981'610'000	945'940'000
Système de l'ONU (non compris le groupe de la Banque mondiale et les banques de développement)	145'370'801	166'608'432	160'587'152	164'158'000	165'031'000	162'101'000	148'552'000	149'675'000	135'323'775	131'105'518	120'562'015
Groupe de la Banque mondiale	75'648'475	53'575'517	75'114'000	52'690'000	53'855'000	239'299'711	133'030'000	151'322'656	146'913'479	182'984'006	138'868'352
Banques régionales de développement		30'923'849	30'649'000	57'742'000	71'071'008	63'884'000	51'815'000	63'635'026	53'092'000	50'083'500	54'000'000
Total des contributions versées au système de l'ONU	221'019'276	251'107'798	266'350'152	274'590'000	289'957'008	465'284'711	333'397'000	364'632'682	335'329'254	364'173'024	313'430'367
en %	36%	37%	39%	34%	32%	41%	35%	36%	34%	37%	33%

## Montants accordés aux différents organismes de l'ONU 1987 - 1997

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PNUD	55'559'019	60'881'422	64'989'000	60'142'000	61'719'000	61'503'000	60'264'000	62'980'000	62'000'000	59'349'500	56'600'000
FNUAP	6'000'000	6'600'019	7'300'000	7'800'000	8'588'000	8'777'000	8'601'000	8'800'000	8'900'000	9'000'000	10'000'000
UNICEF	19'209'091	26'151'988	25'169'000	26'633'000	26'935'000	30'747'000	24'090'000	21'023'000	17'400'000	17'000'000	17'000'000
Autres	64'602'691	72'975'003	63'129'152	69'583'000	67'789'000	61'074'000	55'597'000	56'872'000	47'023'775	45'756'018	36'962'015
<b>TOTAL</b>	<b>145'370'801</b>	<b>166'608'432</b>	<b>160'587'152</b>	<b>164'158'000</b>	<b>165'031'000</b>	<b>162'101'000</b>	<b>148'552'000</b>	<b>149'675'000</b>	<b>135'323'775</b>	<b>131'105'518</b>	<b>120'562'015</b>

