

o.104.1 - KRC

Berne, le 20 juillet 1992

Compte-rendu de la visite à Berne du Ministre Jean-Pierre Lafon,
Directeur des Nations Unies et des Organismes internationaux au
Ministère français des affaires étrangères, le 16 juillet 1992

Participants français :

- Ministre Lafon, Directeur des Nations Unies et des Organismes internationaux, Ministère des affaires étrangères (L)
- Monsieur Bernard Fassier, Premier Conseiller, Ambassade de France
- Madame Laure Tripier, Deuxième Secrétaire, Ambassade de France

Participants suisses :

- Ambassadeur François Nordmann, Directeur de la Direction des organisations internationales (NF)
- Ambassadeur Bernard de Riedmatten, Chef de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à Genève (déjeuner) (DRB)
- Ambassadeur Hansrudolf Hoffmann, Directeur-suppléant de la Direction des organisations internationales (séance de travail)
- Ministre Jürg Leutert, Sous-directeur de la Direction des organisations internationales (déjeuner)
- Monsieur Anton Thalmann, Chef de la Section des Nations Unies et des organisations internationales
- Madame Caroline Kraege (procès-verbal)

La réunion susmentionnée s'inscrit dans le cadre de réunions périodiques du Directeur de la Direction des organisations internationales avec ses homologues autrichien et français afin de faire un tour d'horizon des questions se posant dans le cadre des organisations internationales.

Les thèmes suivants ont été abordés :

- I. Genève internationale et activités des autorités pour défendre la place de Genève comme siège d'organisations internationales, dans le contexte notamment de l'accueil des



organismes de suivi de la Conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement. Leçons à tirer de la candidature suisse pour accueillir l'Organisation de contrôle des armes chimiques

- II. Opérations de maintien de la paix des Nations Unies (Yougoslavie, Sahara occidental, Chypre, Cambodge)
- III. Droit humanitaire
- IV. Diplomatie préventive
- V. Réorganisation du système des Nations Unies
- VI. Groupe de Genève

I. Genève internationale

[Ont également participé à cette partie de la rencontre : le Conseiller d'Etat Claude Hägi, Chargé du Département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales de la République et Canton de Genève, ainsi que M. Eric Perrin, Chef du Protocole de l'Etat de Genève]

1. Introduction

En guise d'introduction, **M. Lafon** a relevé la nécessité pour la Suisse et la France de suivre une stratégie commune pour défendre la position de Genève comme centre d'accueil d'organisations internationales. Il existe maintenant une ligne d'institutions internationales en Europe reliant les pays du Benelux, Luxembourg, Strasbourg et Genève qui forme une ligne d'équilibre de l'Europe. Cependant, la concurrence d'autres villes internationales pourraient tendre à déplacer cette ligne d'équilibre plus à l'est. Les développements survenus en Europe de l'Est vont encore renforcer cette tendance. Le rôle de Genève comme centre d'accueil d'organismes internationaux ne va plus de soi depuis la fin de la Guerre froide car la notion de neutralité a perdu de l'importance dans ce contexte. Il faut donc veiller à ce que Genève ne soit pas petit à petit dépossédée de son rôle.

Pendant longtemps, la France a eu des doutes sur la volonté des autorités suisses, fédérales et cantonales, de défendre la position de Genève. La France avait également le sentiment que la population genevoise était opposée à un développement des organisations internationales à Genève en raison du risque de déséquilibre entre les internationaux et les Genevois, d'une part, et des atteintes à l'environnement, d'autre part. La position réticente du canton de Vaud à l'égard des organisations internationales n'était pas à même de rassurer la France.

En outre, la France avait le sentiment que les autorités suisses ne défendaient pas la position de Genève de façon suffisamment active dans les institutions internationales (discrétion dans les Conseils d'organisations comme le PNUD à New York).

NF a relevé pour sa part l'évolution à laquelle nous avons assisté ces dernières années dans la façon suisse de percevoir le problème. Le Conseil fédéral a clairement mis la priorité, dans son programme de législature, sur le développement à Genève des institutions s'occupant de questions relatives à l'environnement.

Selon le Conseiller d'Etat Hägi, la situation a favorablement changé à Genève, qui a davantage pris conscience de l'importance des organisations internationales pour sa structure économique. D'autre part, nous avons avec la France une certaine complicité en raison de notre culture francophone commune. Le développement de Genève comme centre international est donc également dans l'intérêt de la France car Genève est la seule ville francophone à assumer cette fonction au niveau mondial. Dans ce domaine, il devrait être possible de développer les liens transfrontières pour dépasser les simples relations de bon voisinage et parvenir à une réelle politique commune de consultation. L a l'intention de soulever au niveau interministériel la question d'un accroissement des relations transfrontalières dans le domaine de l'accueil d'organisations internationales. Les communes françaises concernées ont cependant des hésitations dans la mesure où les organisations internationales bénéficient d'exemptions fiscales et que les communes ne pourraient donc pas en retirer un profit direct.

2. Conditions d'accueil

DRB pour sa part estime que la Genève internationale a vécu pendant un certain temps sur son acquis prestigieux. Il est essentiel de revoir notre stratégie tout en conservant un système cohérent et en maintenant les principes de transparence et d'égalité de traitement entre organisations internationales. Il faut en effet se garder de donner l'impression aux organisations déjà en place qu'elles ont moins d'importance que les nouvelles venues.

NF : des discussions ont commencé au sein de l'administration fédérale sur l'opportunité de réviser les conditions offertes par la Suisse aux organisations internationales, afin de tenir compte de la gratuité accordée par d'autres villes internationales. Il s'agirait en particulier de réviser les conditions FIPOI et le statut accordé aux membres de missions permanentes à Genève, en particulier aux Ambassadeurs du désarmement pour les adapter aux conditions nouvelles. Nous avons déjà apporté des améliorations dans ce contexte lors de la présentation de la candidature suisse à l'OCAC (désarmement chimique) et pour accueillir les organismes de suivi de la Conférence de Rio.

3. Organismes de suivi de la Conférence de Rio

Selon L, le soutien du Secrétaire général de l'ONU n'est pas acquis à la place de Genève et il conviendra de présenter des offres qui soient concurrentielles du point de vue financier par rapport aux offres d'autres villes. La France a l'intention de remettre au Secrétaire général de l'ONU un aide-mémoire en faveur de Genève, mais nous devons bien être conscients qu'en raison de la solidarité communautaire, la France ne peut pas soutenir ouvertement la candidature de Genève pour accueillir une organisation internationale si un Etat membre de la CE est également candidat.

Le Secrétariat de la Convention sur le Climat devrait en principe venir à Genève. La question est plus discutée pour le Secrétariat de la Convention sur la bio-diversité, dans la mesure où l'Espagne est candidate. La décision finale incombera au Directeur exécutif du PNUE, M. Tolba.

Selon L, il conviendrait de renforcer la présence des pays en développement à Genève en leur accordant des facilités. L'antenne de l'ACCT est déjà un premier pas dans ce sens et il pourrait être utile de parvenir à une même solution pour les pays hispanophones et arabes. En outre, il faut tenir compte du fait que les ambassadeurs de ces pays à New York ne connaissent souvent pas Genève et, ne recevant pas d'instructions de leur gouvernement, optent le plus souvent, sur les questions de siège, pour leur lieu de résidence. Il pourrait être utile, dans ce contexte, de proposer au sein de l'ACCT, après la période d'essai de deux ans de l'antenne de Genève, une prolongation et un renforcement de cette antenne. L en a pris note et veillera à ce que la question soit soulevée à l'ACCT le moment venu. La question de la représentation des pays latino-américains est plutôt qualitative que purement financière. Les Asiatiques sont assez réservés à l'égard de Genève et le Japon pousse régulièrement en faveur de New York.

En ce qui concerne la Commission sur le développement durable (CDD), L a entendu parler de candidatures de Bangkok, Tokyo et Vienne. Il faudrait donc commencer un lobbying auprès des personnes influentes au sein des organisations internationales (Secrétaire général, M. Strong, ...). Le Secrétariat de la CDD devrait être une structure légère et la CDD devrait être établie sur le modèle de la Commission des droits de l'homme (53 membres comme à l'ECOSOC). Nairobi ne s'est pas révélé un centre opérationnel en matière d'environnement et il y a un vide que le Secrétariat de la CDD pourrait combler. La France va s'efforcer de rallier les membres de la Communauté afin qu'ils soutiennent activement la candidature de Genève pour accueillir le Secrétariat de la CDD. La Suisse devra mener une campagne active en marge de l'Assemblée générale de l'ONU auprès des autres Etats et arriver avec des propositions très concrètes (présentation d'un bâtiment, plaquette explicative, etc.).

4. **Raisons de l'échec de la candidature suisse pour l'OCAC, du point de vue français**

Selon L, La Haye avait les avantages suivants:

- elle était la première à déposer sa candidature (21.08.90)
- les autorités néerlandaises ont fait des démarches auprès des capitales à très haut niveau et auprès des représentations étrangères, en particulier celles qui ne reçoivent pas d'instructions régulières de leur centrale
- l'offre était présentée avec professionnalisme (plaquettes, visites à la Haye, planification de l'offre et des préparatifs y relatifs,...)
- programmes de formation en faveur des inspecteurs pour les pays en développement
- statut de représentant permanent avec tous les privilèges et immunités correspondants.

La candidature de Genève a été présentée trop tard. L'offre financière, trop faible au départ, a été améliorée de façon substantielle, mais également trop tard. En outre, la présentation de l'offre a parfois amené à des confusions (utilisation du mot "crédit" faisant croire à un prêt) et le statut accordé aux ambassadeurs du désarmement est apparu comme discriminatoire.

Vienne avait une moins bonne préparation de son offre et de l'organisation de sa visite à Vienne. Les démarches ont été faites de façon désordonnée.

En conclusion, il faut vendre une candidature pour accueillir une organisation internationale comme on vend une ville olympique en faisant preuve de compétitivité commerciale.

II. **Opérations de maintien de la paix**

1. **Yougoslavie**

Selon L, les USA ont déposé un projet de résolution excluant la Yougoslavie des organisations internationales, car elle n'est pas le successeur de l'ancienne Yougoslavie. La France est plutôt d'avis qu'il faut exclure la Yougoslavie des travaux des organisations internationales et laisser la question de la succession ouverte.

La situation sur le terrain n'est pas très bonne, bien que les vols humanitaires aient pu reprendre. Le général (un canadien) chargé de la FORPRONU aurait été relevé de ses fonctions en raison des menaces portées contre lui.

La France dispose d'un contingent très important en Yougoslavie (devrait arriver à quelque 3000 hommes). Le Secrétaire général de l'ONU estimerait que la FORPRONU

peut devoir continuer pendant des années. Le Président Mitterrand a proposé une conférence internationale sur le modèle de la Conférence sur le Cambodge, élargie aux pays "voisins" comme l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie.

Dans le cadre des préoccupations humanitaires liées à la situation en Yougoslavie, l'initiative du HCR de réunir une conférence sur la situation des réfugiés est accueillie de façon positive. La Croatie ne peut plus faire face à l'afflux de réfugiés et menace de fermer ses frontières. Il faut donc trouver une solution à ce problème humanitaire. Selon L, la France sera obligée de participer au moins financièrement.

2. Sahara occidental

La Suisse a pour le moment 65 personnes dans son unité médicale, dans les 3 cliniques. Cependant, c'est une opération qui dure plus longtemps que prévu et l'accord des parties n'est plus entièrement acquis, bien que le processus de négociation ne soit pas interrompu. Les conditions géopolitiques ont considérablement évolué. La Suisse ne voudrait pas cautionner par sa présence un référendum sans véritables garanties d'un déroulement honnête. L'ONU se dirige vers un référendum de confirmation en novembre prochain. La Suisse suit attentivement l'évolution de la situation et va probablement réduire son engagement au Sahara occidental pour l'adapter à la taille réduite de la MINURSO par rapport aux prévisions de départ. Selon l'évolution des choses, le Conseil fédéral pourrait être amené à ne pas renouveler, à son échéance, la décision qui fonde la participation de l'unité médicale suisse de l'opération. L'opinion politique suisse jouera également un grand rôle en la matière.

Selon L, trois problèmes demeurent:

- les critères pour établir les listes d'électeurs. Fixés par M. Perez de Cuellar, ils n'ont pas à être formellement acceptés par le Conseil de sécurité, qui les a "accueillis favorablement". Mais il incombe bien au Secrétaire général d'en décider et les parties (en particulier le Polisario) ne peuvent donc pas contester le choix du Secrétaire général, ratifié par M. Boutros Boutros-Ghali.
- pour débloquer la situation, M. Boutros-Ghali a proposé de discuter la question de l'application des critères plutôt que les critères eux-mêmes, et de s'assurer que des garanties suffisantes sont accordées par la partie victorieuse à la partie perdante pour les suites du référendum (non discrimination, non poursuite, ...)
- la question de l'interférence des élections marocaines peut poser problème. Mais on ne peut pas déterminer maintenant avec certitude si le roi du Maroc maintiendra ces élections ou attendra la tenue du référendum comme l'exige le Polisario, afin d'éviter de porter l'opprobre d'un échec du Plan de paix.

Il importe pour la France que le Secrétaire général prenne ses responsabilités dans le cadre du plan de paix établi. Etant donné l'arrière-plan historique, la France n'envisage pas de s'impliquer directement dans la question du Sahara occidental. Mais elle s'en tient strictement à l'application du Plan de paix.

3. Chypre

La Grande-Bretagne avait tenté, il y a quelques mois, de faire entrer la Force de l'ONU à Chypre dans le cadre des contributions obligatoires. De l'avis de L, il n'est pas logique de procéder à un tel changement car cette opération dure déjà depuis 28 ans, et cela pourrait contribuer à "institutionnaliser" pour longtemps encore l'opération. On peut même se demander, selon L, si la présence de la Force de l'ONU n'a pas contribué à bloquer toute envie de négocier, dans la mesure où les parties en cause ne supportent aucun frais.

Le Secrétaire général est en train d'examiner les moyens de réviser à la baisse l'engagement de l'ONU, pouvant aller le cas échéant jusqu'à un retrait complet.

4. Cambodge

La France serait en faveur de l'adoption de sanctions à l'égard des Khmers Rouges, lesquels disposent des fonds nécessaires grâce aux exploitations de rubis. La France estime qu'il faudrait donc se montrer beaucoup plus ferme qu'on ne l'a été jusqu'à présent, et maintenir la pression sur les Khmers Rouges. L'attitude de la Chine est encourageante dans la mesure où elle ne soutient plus les Khmers Rouges. Elle n'ira probablement pas jusqu'à adopter des sanctions contre eux.

Selon L, il faut éviter de donner des griefs aux Khmers Rouges qui considèrent que l'opération de l'ONU ne contrôle pas suffisamment le gouvernement de Pnom Pen. Il faudrait donc renforcer le contrôle de l'ONU sur l'administration civile.

Des rumeurs courent sur l'éventualité d'une démission du Représentant spécial, M. Akashi (Japonais), qui estimerait ne plus être en mesure d'exécuter son mandat.

Selon L, la Conférence de Tokyo ne doit pas être considérée comme de l'activisme japonais. Elle a permis de réunir des fonds importants. Le Japon et les USA ont consenti de gros efforts dans ce domaine et la France est très satisfaite des résultats obtenus. La Conférence a notamment permis de montrer aux Khmers Rouges qu'ils étaient isolés.

III. Droit humanitaire

NF : la Conférence du Mouvement de la Croix-Rouge de Budapest n'a pas pu avoir lieu en raison notamment de la crainte des Sociétés d'être prises dans un processus de politisation des débats (question de la participation de la Palestine à titre d'observateur).

Nous constatons un piétinement de l'idée humanitaire et l'on n'a jamais tiré les conséquences de la Guerre du Golfe sur le droit de la guerre. Il en est de même de la question de la Somalie. Il s'agit donc pour la Suisse, Etat dépositaire des Conventions de Genève, de contribuer à trouver une formule pour réunir la Conférence elle-même ou, à défaut, les Etats parties aux Conventions de Genève pour réaffirmer le caractère obligatoire et apolitique du droit humanitaire.

Le traitement du dossier humanitaire au sein des Nations Unies est plus politisé et plus dirigé en faveur de certaines victimes uniquement, au détriment des autres, ce que le CICR essaie justement d'éviter.

Pour L, on observe un certain flottement parmi les hauts responsables du CICR. Le Comité a perdu le monopole de l'action humanitaire. Celle-ci devient depuis quelques années un enjeu médiatique et politique dont nous devons tenir compte. Il s'agit là d'une nouvelle forme d'action humanitaire, où les médias sont utilisés pour attirer l'attention des opinions publiques sur les problèmes humanitaires de certaines régions. Cela permet d'une part de faire affluer les fonds et, d'autre part, de forcer la décision des gouvernements concernés. Cette évolution va à l'encontre de la politique humanitaire du CICR fondée sur la discrétion. Le CICR doit collaborer avec les Nations Unies de façon institutionnelle, même s'il n'est pas un organe du système. Il doit accepter cette évolution.

La France aurait souhaité que la 26ème Conférence de la Croix-Rouge puisse avoir lieu, mais ne pense pas qu'il appartienne aux Etats parties aux Conventions de Genève de prendre l'initiative de régler le problème. Le Président du CICR doit assumer cette responsabilité et examiner les moyens de convoquer la Conférence selon d'autres modalités.

Le droit de la guerre a été conçu comme un droit entre nations structurées. Cependant, de plus en plus de conflits ont lieu en dehors de toute structure étatique (Somalie, Libéria,...). On assiste même à une réémergence de "Terres inconnues", c'est-à-dire d'endroits auxquels les organismes humanitaires n'ont même plus accès en raison du manque de sécurité. Les schémas traditionnels de l'intervention humanitaire sont dépassés.

Pour NF, nous vivons à l'ère des "nouveaux barbares". Le fond du problème est que, peut-être, les grandes puissances militaires ne sont pas prêtes à accepter une codification supplémentaire du droit humanitaire portant par exemple sur l'utilisation des nouvelles armes. Il ne semble pas non plus que les Nations Unies aient la volonté de traiter de cet aspect de codification. Ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable, mais cette remarque a pour but d'illustrer le vide qui existe à cet égard. Il convient donc de lancer au moins un appel à la Communauté internationale pour le respect du droit humanitaire existant et une campagne de sensibilisation sur la nécessité de tirer les leçons des derniers grands conflits (guerre du Golfe notamment). La Suisse, en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève, assume certaines responsabilités dans ce domaine.

IV. Diplomatie préventive

Poussée par la relative tiédeur des appréciations du Conseil de sécurité, la France a l'intention de réagir de façon très positive au rapport du Secrétaire général de l'ONU "Agenda for Peace" d'ici la fin du mois de juillet. Elle accueille notamment favorablement les propositions du Secrétaire général visant à une exploitation maximale de toutes les possibilités d'intervention offertes par la Charte. L veillera à ce que nous recevions une copie de la réponse de la France dans ce domaine.

La France va également suggérer au Secrétaire général la mise en place à New York d'une véritable structure opérationnelle d'Etat-major qui soit en mesure de fournir rapidement des expertises, de procéder à une programmation et d'assurer la conduite opérationnelle des opérations. Il faudrait en outre mettre en place un mécanisme efficace pour mobiliser les fonds nécessaires, qui ne doit toutefois pas pénaliser les Membres permanents du Conseil de sécurité. La France ne peut que souscrire aux propositions visant à accroître la sécurité du personnel des Nations Unies sur le terrain. Enfin, L note que l'engagement de la France dans les opérations de maintien de la paix est considérable.

V. Réorganisation du système des Nations Unies

L estime que beaucoup d'idées ont été avancées qu'il conviendra toutefois d'éclaircir. Il regrette que les Nordiques n'aient pas envoyé de délégation au niveau ministériel à l'ECOSOC pour défendre leurs propositions dans le domaine de la réorganisation.

La multiplicité des agences sur le terrain est très défavorable à l'efficacité et une coordination est indispensable.

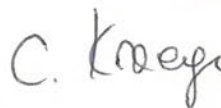
VI. Groupe de Genève

Selon L, le Groupe de Genève (GG) est devenu une enceinte où tous les thèmes sont abordés, y compris les questions politiques. La co-présidence USA/GB ne se justifie donc plus, dans la mesure où le GG est perçu par les USA comme une chambre d'enregistrement de leurs idéaux, ce qui ne permet plus un véritable débat.

La France s'oppose à un dédoublement du GG, avec un groupe à New York, car cela accroîtrait le risque d'une politisation du GG au profit des USA et aboutirait à une perte d'unité. Les USA ont tendance à vouloir faire passer des messages au Secrétaire général au nom du GG, sans même avoir obtenu formellement l'aval des membres du Groupe. La France s'oppose à cette évolution. L a l'intention d'établir un document en la matière pour la prochaine réunion du GG en marge de l'Assemblée générale. Il est indispensable de fixer un cadre aux activités du GG.

Conclusions

Les développements survenus à la suite de la fin de la Guerre froide ont suscité des espoirs qu'il est cependant difficile de concrétiser, faute de moyens adéquats. Ainsi, il apparaît que les opérations de maintien de la paix actuellement en cours, après avoir obtenu certains succès, piétinent et des solutions doivent être recherchées pour éviter cette évolution.



Caroline Kraege

ak

o.104.1 / o.711.3 - KRC

Berne, le 24 juillet 1992

NOTE À

- Office fédéral des affaires économiques extérieures
- Direction politique
 - Secrétaire d'Etat Kellenberger
 - Divisions politiques I, II et III
 - Secrétariat politique
 - Bureau de l'intégration
- Direction du droit international public
- Conseiller juridique
- Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
 - Directeur Stähelin
 - Division de la politique et de la planification
 - Division des affaires générales
 - Division aide humanitaire et ASC
- Ambassades Beijing, Belgrad, Bonn, Londres, Moscou, Paris, Prague, Rabat, Tokyo, Vienne, Washington

Visite à Berne du Ministre Jean-Pierre Lafon, Directeur des Nations Unies et des Organismes internationaux au Ministère français des affaires étrangères, le 16 juillet 1992

Suite au Bulletin hebdomadaire en la matière, vous trouverez en annexe un compte-rendu de la visite susmentionnée établi par notre collaboratrice, Mme Kraege. Ces entretiens se sont déroulés dans une atmosphère très cordiale.

Direction des organisations
internationales
Le Directeur



F. Nordmann

Annexe mentionnée

Copie : - à toutes les sections de la DOI
- NF, HO, LTJ, THA, SRO, MRO, NGA, RJO, VR, LEU, PDO, KRC