

# POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE 2009: ÉTAT DES LIEUX

Les crises de politique extérieure vécues durant ces derniers mois suscitent des questions sur le positionnement international de la Suisse et sur la capacité d'action du Conseil fédéral. Les conditions-cadres pour les stratégies de niche helvétiques se sont dégradées dans la politique tant financière qu'europpéenne. Au niveau mondial tout comme à l'échelle européenne, la sauvegarde des intérêts en l'absence d'un réseau solide d'Etats partenaires devient un exercice de plus en plus difficile. Avec la question soulevée par le Conseil fédéral à propos de l'adhésion à l'UE et le nouvel élan pris en direction d'une réforme de la direction de l'Etat, la Suisse va au devant de débats de fond certes controversés, mais nécessaires.



Ministre des Affaires étrangères Calmy-Rey et le président de la Confédération Merz lors d'une conférence de presse à Berne, 19.08.09 REUTERS

La Suisse subit depuis des mois une pression extérieure d'une intensité inhabituelle. Elle se voit confrontée à plusieurs crises de politique extérieure en même temps. Dans ce contexte, la controverse autour du secret bancaire a eu un retentissement international particulièrement marqué. Après que la Suisse a été mise par le G20 et l'OCDE sur une liste dite grise de paradis fiscaux, qu'elle a été forcée par les Etats-Unis de publier des données concernant des clients de l'UBS et qu'elle a fait l'objet de critiques inhabituellement acerbes de la part de plusieurs Etats européens, le Conseil fédéral a fait en mars 2009 des concessions de grande portée en ce qui concerne l'amélioration de l'échange d'informations en matière fiscale. Les critiques nourries autour de la place financière suisse continuent toutefois d'enfler

de la même manière que le litige avec l'UE portant sur les régimes fiscaux cantonaux. S'y ajoute la crise libyenne dans le sillage de laquelle la Suisse a longtemps agi sans coordination au plan de la politique intérieure et manqué d'expédients en matière de la politique extérieure. Rarement le Conseil fédéral a été aussi dupé que dans le différend concernant la libération des deux otages de Tripoli.

L'interaction des diverses crises a fait naître l'impression d'un malaise dans la politique extérieure de la Suisse. La Suisse est dans une large mesure perçue comme étant sous l'emprise d'un environnement international pour l'heure plutôt mal intentionné, le petit Etat ne pouvant se défendre ni contre les attaques que les grandes puissances lancent contre l'ordre

juridique suisse, ni contre les machinations du leader de la révolution libyenne Kadhafi. Mais parler d'une crise de la diplomatie suisse serait trop simple. Au contraire, le ministère des affaires extérieures a récemment réussi à glaner quelques succès, que ce soit en termes de promotion de la paix (médiations dans les conflits avec l'Iran et entre la Turquie et l'Arménie, mandats de puissance protectrice de la Russie et de la Géorgie) ou dans la gestion de la crise en vue de désamorcer le conflit opposant l'UBS et les Etats-Unis.

Le diagnostic se pose plutôt dans le sens d'une crise affectant le cas particulier (*Sonderfall*) que représente la Suisse. L'acceptation internationale des stratégies de niche et des voies particulières empruntées par la Suisse en matière de politique économique extérieure et européenne va décroissant. De même, le positionnement en tant qu'acteur de niche va de pair avec une détermination croissante des lois suisses par l'extérieur. Parallèlement, les dernières crises ont mis au grand jour un besoin de réformes des institutions politiques. Une réforme de la direction de l'Etat pour l'augmentation de la capacité stratégique et d'action du Conseil fédéral est urgente dans un monde marqué par une complexité croissante et un raccourcissement des périodes d'avertissement.

Le nouveau Rapport sur la politique extérieure publié en septembre 2009 n'a pas été spécialement rédigé pour appréhender

der ce type de questions fondamentales. Quand bien même il est principalement conçu sous forme de rapport d'activité, il met parfaitement en lumière certains aspects conceptionnels et quelques challenges centraux de la politique extérieure de la Suisse. Les affirmations pertinentes contenues dans ce document en ce qui concerne les questions du positionnement et de la capacité d'action sont par conséquent prises en considération dans les réflexions qui suivent.

### Niches de moins en moins bien acceptées

La Suisse est un acteur de niche au vrai sens du terme. Dans les domaines de la finance et de la fiscalité, de la politique européenne ou de la promotion de la paix, elle adopte parfois une position très autonome. Si les niches de l'économie extérieure trouvent leur origine dans des stratégies déployées dans le cadre d'une concurrence entre sites, la voie particulière suivie par la Suisse en matière de politique européenne ainsi que sa politique de paix autonome sont aussi marquées par des facteurs internes comme la neutralité et la démocratie directe. Les niches ont toutes en commun l'idée d'un rôle particulier dévolu à la Suisse. L'acceptation externe et, partant, la praticabilité d'un chemin spécifique à la Suisse sont toutefois devenues moins évidentes avant tout en ce qui concerne le secret bancaire et la politique fiscale. Des tendances analogues se dessinent vis-à-vis du bilatéralisme avec l'UE.

Tant que le processus de la globalisation était surtout lié à la dérégulation et à la création de marchés transfrontaliers, la Suisse a réussi à occuper une position favorable avec ses niches externes et son économie orientée sur l'exportation. A ce jour, elle compte en effet au nombre des gagnants de la globalisation. Sur la toile de fond que constitue la vulnérabilité évidente de la globalisation face aux crises, on peut toutefois observer une tendance à une politisation de l'économie et à une coordination toujours plus étroite entre les grandes puissances économiques au niveau des conditions-cadres. Même s'il convient de ne pas surestimer cette évolution dans sa portée, elle constitue pour la Suisse un défi, en particulier en ce qui concerne la sauvegarde de ses intérêts en tant que place financière.

Le combat de retraite livré par le Conseil fédéral concernant le secret bancaire a

### Documents clé

- ▮ **Rapports de politique étrangère:**  
2009 [↗](#); 2007 [↗](#); 2000 [↗](#); 1993 [↗](#)
- ▮ **Rapport Europe 2006** [↗](#)
- ▮ **Réforme de la direction de l'Etat** [↗](#)

longtemps été improvisé et réactif outre mesure. Une stratégie de positionnement à long terme dans le domaine financier et fiscal apparaît d'autant plus urgente que le Rapport sur la politique extérieure souligne à juste titre que la pression exercée sur la Suisse devrait persister même après la décision qui a été prise d'élargir l'aide administrative en matière fiscale. Dans ce contexte, le Rapport fait référence non seulement aux différents projets de loi américains, mais aussi et surtout aux nouvelles exigences possibles de l'UE qui aspire à une révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne et, à plus long terme, aussi à l'échange automatique des informations avec la Suisse. Il s'agit en outre d'étudier suffisamment tôt l'importance que le système européen de surveillance, actuellement en gestation, des banques, des bourses et des assurances représente pour la Suisse. Finalement, on exige aussi du Conseil fédéral, dans le cadre du différend qui l'oppose à l'UE concernant les régimes fiscaux cantonaux, qu'il trouve une solution qui désamorcerait les reproches de discrimination formulés par l'UE et qui remporterait en même temps la majorité des suffrages au plan de la politique intérieure.

### Limites du bilatéralisme

Au niveau européen également, la voie particulière empruntée par la Suisse a tendance à devenir moins praticable en raison de l'harmonisation déjà fort avancée de nombreux domaines politiques au sein de l'UE (voir aussi l'analyse CSS 37 [↗](#)). Cet état de fait est souvent thématiquement de manière remarquable dans le Rapport sur la politique extérieure, ce qui n'était pas le cas dans le Rapport Europe 2006. Les explications et les exemples illustratifs qui y figurent permettent de tirer trois conclusions: premièrement, la stratégie suisse de la participation sélective au processus d'intégration européen est toujours davantage sujette à critique. En s'assurant des avantages en termes de compétitivité internationale par une non-participation délibérée aux processus de réglementation dans certains domaines politiques, la Suisse s'attire toujours davantage le reproche de vouloir faire la «fine bouche» (*Rosinen-picken*). Les critiques que l'UE élève à l'encontre des règles régissant l'imposition

cantonale des entreprises sont un exemple qui démontre que Bruxelles attend de la Suisse qu'elle respecte toujours davantage les normes de l'UE également dans les domaines qui ne sont pas couverts par les accords bilatéraux.

En deuxième lieu, l'UE n'est bientôt plus disposée à souscrire à des solutions spéciales dans le cadre des accords bilatéraux. Elle insiste bien plus pour que la Suisse s'engage à reprendre le droit pertinent de l'UE (acquis communautaire) lors de l'actualisation des accords existants et des négociations en vue de conclure de nouvelles conventions. Troisièmement, les dispositions et la faculté de l'UE à conclure de nouveaux accords bilatéraux avec la Suisse ont tendance à s'estomper. Cette évolution serait surtout à mettre sur le compte de l'augmentation du nombre des Etats membres et de l'hétérogénéité croissante de l'UE dans le sillage de l'élargissement vers l'Est. Quand bien même la voie particulière de la Suisse en matière de politique européenne se trouve moins exposée aux feux croisés de la critique que le secret bancaire et même si la nécessité d'agir du point de vue économique semble moins significative, le Conseil fédéral fait bien de se préoccuper suffisamment tôt de la question de l'opportunité du bilatéralisme à long terme.

### Politique de paix: l'exception

S'agissant de la troisième niche que constitue la politique de la paix, on ne peut pour l'heure pas identifier de resserrement de la marge de manœuvre comme c'est le cas pour la politique européenne et la question de la place financière. Même si en particulier la politique de dialogue et de médiation poursuivie au Proche-Orient suscite occasionnellement des controverses (voir analyse CSS 35 [↗](#)), la Suisse a pu asseoir sa position en tant que prestataire de bons offices. On peut aussi constater que dans le Rapport sur la politique extérieure, le DFAE affermit sa volonté de placer l'instrument du dialogue toujours plus sur le devant de la scène.

Il convient toutefois de ne pas surestimer les répercussions d'une politique de paix active exercée sur l'ensemble de la politique extérieure de la Suisse. Il se peut que le mandat de puissance protectrice exercé pour Washington en Iran ait pu faire avancer le deal sur les livraisons de gaz avec Téhéran et ait joué un rôle dans la détente provisoire intervenue dans le conflit avec les Etats-Unis à propos de l'UBS. Cela

n'a cependant pas empêché Washington d'user de son pouvoir pour forcer la Suisse à livrer les données concernant des clients de l'UBS en vertu du droit d'urgence. De même, le mandat de puissance protectrice assumé pour la Russie en Géorgie ne va pas pour autant amener Moscou à s'engager comme espéré pour une présence de la Suisse à la rencontre aux sommets du G20.

Une éventuelle extension de la politique de paix peut par conséquent aller entièrement dans l'intérêt de la Suisse, mais n'apporterait qu'une contribution limitée à la maîtrise des principaux défis de politique extérieure. En outre, le fait que la Suisse doit ses cases libres en matière de politique de la paix essentiellement à sa non-appartenance à l'UE ne doit pas préjuger de la question stratégiquement plus importante du positionnement futur vis-à-vis de l'UE.

### Sauvegarde des intérêts par prise d'influence

Le positionnement de la Suisse en tant qu'acteur de niche n'est pas seulement remis en question parce que des politiques de niche importantes deviennent moins réalisables. Un deuxième défi se situe au niveau de sa capacité décroissante à influencer le pilotage de domaines politiques qui revêtent une importance centrale pour la Suisse.

A l'échelle mondiale, le format du G20 évolue comme organe principal de pilotage de l'économie mondiale. Contrairement à ce qui se passait avec le G8, les décisions du G20 pourraient avoir pour la Suisse des conséquences directes et de grande portée, étant donné que la légitimité de cet organe et avec cela, le caractère engageant de ses décisions, sont mieux affirmés. Le fait que la Suisse n'ait pas sa place au sein du G20 malgré sa puissance économique et l'importance de sa place financière, relève toutefois moins de son positionnement que de la nécessité d'impliquer dans une plus large mesure les pays émergents. Le fait est que d'autres Etats européens sont au moins représentés au sein du G20 par le truchement de l'UE. Si la Suisse devait, dans le sillage des discussions – dominées par le G20 – portant sur une nouvelle répartition des puissances au sein du Fonds monétaire international, perdre son siège au Conseil exécutif du FMI, elle serait largement exclue des débats menés autour de la réforme de l'architecture financière et économique mondiale.

A l'échelon européen, le pouvoir d'influence de la Suisse décroît également. Ce qui frappe avant tout, c'est la détermination croissante des lois suisses par l'UE. Force est par ailleurs de constater que d'autres organisations telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe sont de plus en plus dominées par les 27 Etats de l'UE. Parallèlement, elles perdent de leur importance car l'UE a partiellement repris à son compte leurs fonctions originelles. L'AELE, qui est devenue ces dernières années une plate-forme importante pour la coopération économique entre les Etats européens ne faisant pas partie de l'UE et des pays tiers, voit elle aussi son avenir fragilisé dans l'éventualité de l'entrée de l'Islande dans l'UE.

### Quels réseaux?

Sur la toile de fond que constitue la complexité croissante du système international, les réseaux prennent une importance toujours plus grande. Comme la Suisse ne fait pas partie d'une alliance fixe, elle cherche à sauvegarder ses intérêts en particulier par le biais de son réseau de relations bilatérales et de partenariats variables spécifiques. En réponse à la nouvelle répartition des pouvoirs dans le monde et compte tenu de son cheminement européen particulier, elle s'efforce depuis 2005 d'étoffer ses relations avec la Russie et avec les grandes puissances non européennes que sont les Etats-Unis, la Chine, le Japon, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud. Elle déplace aussi les centres de gravité en direction du réseau diplomatique en les faisant passer de l'Europe et des Etats-Unis vers l'Asie, l'Afrique et le Proche-Orient, l'étendue et les détails du remaniement ne faisant l'objet de chiffres officiels.

Considérant l'actuel positionnement de la Suisse dans le monde, ces mesures sont tout à fait justifiées. Néanmoins, l'Europe va à l'avenir aussi représenter le pôle d'intérêt central pour la Suisse. A la différence des Etats de l'UE dont l'organisation est aujourd'hui dans une large mesure décidée à Bruxelles, la Suisse ne va pas pouvoir se permettre de supprimer ses représentations dans les capitales européennes, car c'est surtout là qu'elle doit défendre ses intérêts européens. Il subsiste en outre le risque que la prétention de Berne à disposer d'un réseau dense de représentations au plan mondial se traduise par une dilution des effectifs des différents postes. Si la Suisse entend conserver son positionne-

ment tout dévolu à l'autonomie, elle devra nécessairement renforcer ses moyens diplomatiques. Même dans cette hypothèse, la question se pose de savoir si la Suisse peut, avec ses partenariats bilatéraux et variables, survivre dans la compétition internationale. Les doutes semblent donc d'autant plus justifiés que le Rapport sur la politique extérieure expose la manière dont les Etats européens voisins réagissent, également vis-à-vis de l'extérieur, face à la perte de poids relative de l'Europe dans le contexte mondial en intensifiant la collaboration dans le cadre de l'UE.

En fait, de nombreux paramètres indiquent qu'une sauvegarde effective des intérêts en dehors du réseau avec l'UE, autrefois dense et dévolu à la solidarité, sera encore plus ardue à l'avenir. Même si le colonel Kadhafi fait actuellement des pieds de nez à d'autres gouvernements européens, il n'irait certes pas jusqu'à prendre en otage des citoyens de l'UE. Le risque de mesures de rétorsion de la part de Bruxelles serait trop grand. Dans le même ordre d'idées, les Etats-Unis n'auraient pas agi contre un Etat de l'UE avec la véhémence dont ils ont fait preuve dans le cas de la Suisse.

### Débat nécessaire autour de l'Union européenne

Eu égard aux difficultés croissantes que pose une sauvegarde effective des intérêts à un petit Etat autonome, à la praticabilité faiblissante de certaines niches économiques et à l'accroissement des défis liés à la voie particulière empruntée par la Suisse dans le cadre de l'Europe, un nouveau débat s'impose aujourd'hui sur les avantages et les inconvénients d'une adhésion à l'UE. Le fait que le Rapport sur la politique extérieure exige aussi une discussion sur l'Europe peut être considéré comme étant sa déclaration politique la plus importante. En plus de l'étude envisagée par le bureau d'intégration, un débat objectif exigera aussi un pilotage politique. La rhétorique européenne qui qualifie le bilatéralisme de «voie royale», érige en tabou la question de l'adhésion à l'UE et défend la compétition avec l'UE pour offrir les meilleurs concepts au sens d'une «eurocompétitivité», n'est plus adaptée à la situation. La politique européenne ne doit plus non plus être considérée, comme ce fut le cas pendant des dizaines d'années, uniquement sous l'angle de l'accès au marché pour l'économie suisse.

Indépendamment de la clarification de la difficile question de l'adhésion, il serait dans l'intérêt de la Suisse de faire savoir qu'elle est disposée à renforcer sa participation dans le complexe de solidarité européen et à en partager plus largement les charges. Dans ce contexte, une collaboration plus intensive avec l'UE en matière de sécurité extérieure occupe en particulier le devant de la scène. Le scepticisme observé en Suisse depuis des années vis-à-vis d'un accord-cadre dans le domaine de la PESD et d'une convention dite administrative avec l'Agence européenne de défense, la non-adhésion de principe aux déclarations de la PESD et le non du Conseil national à une participation à l'opération Atalante démontrent toutefois clairement que la volonté d'un rapprochement avec l'UE en matière de politique de sécurité est très faible. L'UE continue d'être perçue en Suisse plus comme une menace plutôt qu'une chance.

sures de moindre envergure actuellement discutées, comme un mandat plus long pour le Président de la Confédération, ne renforceraient la direction politique que dans une faible mesure. De même, le rattachement de la présidence de la Confédération à la direction du DFAE serait peu efficace à cause du principe de rotation. En revanche, des mesures permettant des débats de fond plus nombreux au Conseil fédéral seraient envisageables et utiles. Il vaudrait aussi la peine d'étudier la création d'un bureau de planification stratégique au sein du DFAE ou à l'échelon du Conseil fédéral, qui aborde, à l'abri de la fièvre opérationnelle du quotidien, des questions fondamentales de la politique extérieure et qui anticipe des développements internationaux. On peut en outre localiser un potentiel d'amélioration, comme le montre l'exemple libyen, dans la communication de crise interdépartementale, un challenge qui n'est pas réservé à la seule Suisse.

### Réformes institutionnelles?

La sauvegarde effective des intérêts n'est pas seulement une question de positionnement, mais aussi de capacité stratégique et d'action. Les déficits en question de la Suisse peuvent être attribués partiellement aux particularités institutionnelles du système politique suisse. La démocratie directe fixe sciemment des limites à la capacité stratégique du Conseil fédéral. Le système de gouvernance marqué par la collégialité et la concordance contribue certes à l'équilibre intérieur et se caractérise par une haute légitimité, mais restreint toutefois la capacité d'action du Conseil fédéral avant tout dans les situations extraordinaires. Cet état de fait s'est encore renforcé ces dernières années en raison de la polarisation politique, de la personnalisation de la politique, de l'internationalisation de presque tous les domaines politiques et, partant, de la complexité croissante de la politique extérieure.

Les chances d'engager une réforme de la direction de l'Etat compte tenu des expériences faites ces derniers mois et du nouvel ordre du jour adopté au Conseil fédéral pour traiter cette thématique sont mieux qu'avant. Quant au contenu, le défi consiste d'une part dans le fait que les mesures de grande envergure comme le passage à un système d'opposition et la fonction d'un chef de gouvernement dans une démocratie référendaire ne s'avèreraient guère. D'autre part, les me-

**Voir aussi**

**Politique de sécurité: analyses du CSS**  
N° 55 - juin 2008 - 3<sup>ème</sup> année

**POLITIQUE SUISSE AU PROCHE-ORIENT: AMBITIEUSE ET CONTROVERSÉE**

La politique de la Suisse au Proche-Orient est autonome et ambitieuse, ce qui a récemment donné lieu à des controverses. Il existe de bonnes raisons d'opter pour une stratégie de médiation et de dialogue avec les régimes déplaçés et les organisations islamistes pour résoudre les conflits. Néanmoins, la politique de niche suisse est marquée par certaines tensions et un manque de cohérence. Il se pose la question de savoir dans quelle mesure la Suisse en tant que pays occidental peut et doit assumer la fonction de médiation entre le monde islamique et l'Occident.



**Dialogue avec le Hamas**  
Une analyse de la politique suisse au Proche-Orient... Les accords économiques avec des rétrogrades... Dialogue avec le Hamas... Une analyse de la politique suisse au Proche-Orient... Les accords économiques avec des rétrogrades... Dialogue avec le Hamas...

© 2008 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

**Politique de sécurité: analyses du CSS**  
N° 52 - juillet 2008 - 3<sup>ème</sup> année

**POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA SUISSE: LE BILATÉRALISME – SOLUTION PERMANENTE?**

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne ont réduit la pression sur la politique européenne de la Suisse. Aujourd'hui, l'adhésion à l'Union européenne n'est plus une question économique. Mais l'opportunité et la validité du bilatéralisme restent à valider. Le bilan en matière de souveraineté menace de plus en plus de devenir négatif. En outre, la voie du bilatéralisme est vulnérable au plan de la politique intérieure et extérieure. La double stratégie de la coopération bilatérale et des politiques volontaires de niche dans le secteur financier et fiscal et dans la politique extérieure est source de critiques au sein de l'UE.



devenir, une question clé de la politique extérieure suisse. En fait, la Suisse a toujours eu la question de l'Europe au cœur de son essor économique. Elle a cette politique externe... La Suisse a toujours eu la question de l'Europe au cœur de son essor économique. Elle a cette politique externe... La Suisse a toujours eu la question de l'Europe au cœur de son essor économique. Elle a cette politique externe...

© 2008 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

**Politique de sécurité: analyses du CSS**  
N° 49 - novembre 2007 - 3<sup>ème</sup> année

**POLITIQUE ETANGERER SUISSE: NOUVELLES ORIENTATIONS**

On peut observer depuis quelques années d'importants changements de tendances dans la politique étrangère suisse. La politique européenne n'est plus marquée par la question du positionnement stratégique par rapport à l'UE, mais par la consolidation du bilatéralisme. Sa perte d'importance relative s'accompagne d'une pondération accrue des relations bilatérales avec des centres de pouvoir extra-européens et de la politique de paix. La cohérence de la politique étrangère reste un défi. Un consensus interne quant au rôle et aux priorités de la Suisse en politique étrangère ne s'esquisse pas.



contre la Russie, la Chine, le Japon, l'Inde, le Brésil et l'Allemagne. La Suisse doit sa politique étrangère... La Suisse doit sa politique étrangère... La Suisse doit sa politique étrangère...

© 2008 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich