

La Suisse dans le monde en 2028

Rapport du groupe de travail
« Vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 »

à l'intention du conseiller fédéral Ignazio Cassis
2 juillet 2019



Table des matières

Avant-propos du conseiller fédéral Ignazio Cassis

Ciblée, interconnectée, réactive : la vision 2028 en bref

1. Introduction – Pourquoi une vision de la politique étrangère à l’horizon 2028 ?	1
2. Le monde en 2028 – à quoi faut-il se préparer ?	3
2.1. Moteurs politiques : la Suisse dans un monde fragmenté et marqué par le retour de la politique de puissance	3
2.1.1. Géopolitique et nationalisme	3
2.1.2. L’ordre international sous pression	4
2.1.3. Agenda 2030 : progrès en matière de développement et défis mondiaux	5
2.2. Moteurs écologiques : la durabilité comme fondement de la prospérité et de la sécurité	7
2.2.1. Tendances environnementales : la réduction des dommages causés à la planète est impérative	7
2.2.2. Le changement climatique – une mégatendance	8
2.3. Moteurs technologiques : la transformation numérique s’accélère	9
2.3.1. Une nouvelle phase de la numérisation	9
2.3.2. La quatrième révolution industrielle	9
2.4. Moteurs économiques : le commerce et la production en point de mire de la numérisation et de la géopolitique	10
2.4.1. Glocalisation	10
2.4.2. Un ordre commercial fragmenté	10
2.5. Moteurs sociaux : identité, repli et droit de regard	12
2.5.1. Réflexes de défense contre la mondialisation	12
2.5.2. Mouvements transnationaux	12
3. Vision de la politique étrangère à l’horizon 2028	13
3.1. Une politique étrangère guidée par des intérêts clairement définis et par les valeurs de la Suisse	13
3.1.1. Une conception commune des intérêts à défendre	14
3.1.2. Fixer des priorités régionales	17
3.1.3. Les grandes puissances en point de mire	19
3.1.4. Coopération structurée avec les pays partageant les mêmes vues	20
3.2. Face à l’érosion de la confiance, établir un lien plus étroit entre politique intérieure et extérieure	21
3.2.1. Une coopération plus étroite avec le Parlement et les cantons	21
3.2.2. Élargir le dialogue sur la politique étrangère	23
3.2.3. Le Conseil fédéral, organe directeur de la politique étrangère	24
3.2.4. La communication, un élément à part entière de la politique étrangère	24
3.3. Accorder davantage de poids aux besoins des citoyens et de l’économie	25
3.3.1. Des prestations sur mesure à l’étranger	25
3.3.2. Qui dit politique étrangère dit aussi politique économique extérieure	26
3.3.3. L’économie suisse, partenaire de l’Agenda 2030 et de la protection du climat	27
3.4. Le <i>soft power</i> de la Suisse au service d’un monde stable et plus pacifique	28
3.4.1. Renforcer le profil de la coopération au développement et l’ancrer sur le plan intérieur	28
3.4.2. Moderniser et positionner de manière optimale les bons offices de la Suisse	33
3.4.3. Bâtir des ponts pour un ordre mondial fondé sur des règles	35
3.5. La technologie, un nouveau domaine thématique de la politique étrangère	38
3.5.1. La Suisse, pôle mondial de la gouvernance et de l’innovation en matière de nouvelles technologies	38
3.5.2. Diplomatie technologique	39
3.5.3. Accroître l’efficacité de la politique étrangère	40
3.6. Une Suisse sûre d’elle aux côtés et vis-à-vis de l’Europe	41
3.6.1. La participation réglementée au marché intérieur : un enjeu déterminant	41
3.6.2. Défense des intérêts sectoriels à tous les niveaux	42
3.6.3. Entre indépendance et participation à la construction européenne	43
4. Fondements pour une politique extérieure réactive à l’avenir	44
À propos d’AVIS28	49

Avant-propos du conseiller fédéral Ignazio Cassis



© KEYSTONE/Walter Bieri

Lorsque j'ai pris la direction du DFAE fin 2017, un thème était absolument prioritaire : l'accord institutionnel avec l'UE. En parallèle, j'ai découvert progressivement d'autres priorités du département, et constaté que s'il existait des stratégies sectorielles dans divers domaines, il manquait cependant une vue d'ensemble. Que voulons-nous vraiment en matière de politique étrangère ? Quelles sont les tendances et les évolutions en cours dans le monde, et quelles sont les opportunités et les défis qui se présentent à la Suisse ? La Constitution fédérale nous confie une mission fondamentale, elle est notre raison d'être. La stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral a pour but d'interpréter cette mission fondamentale. Elle est cependant peu connue, présentée en termes généraux, et je ne savais pas à quel point elle est véritablement vécue.

Interpellés sur le sujet, divers observateurs ont estimé que la politique étrangère de la Suisse est en règle générale axée sur les opportunités à saisir. Ce qui est, jusqu'à un certain point, certainement dans la nature des choses. La Suisse n'est pas une grande puissance, elle ne tient pas les rênes de la politique mondiale. Et elle s'en est d'ailleurs plutôt bien sortie jusqu'à présent, grâce à son approche pragmatique. Notre pays se porte très bien. Il jouit d'une bonne réputation au niveau international. Les valeurs de la Suisse, comme l'ouverture au dialogue, la fiabilité et l'intégrité, ainsi que le partage du pouvoir et l'état de droit, rayonnent durablement.

Mais est-ce suffisant pour l'avenir ? Dans un monde de plus en plus multipolaire, la Suisse doit savoir précisément ce qu'elle veut. « *Si tu ne sais pas où tu veux aller, peu importe quel chemin tu prends* ». Voilà, en résumé, ce que dit le chat à Alice lors de son voyage au pays des merveilles. En tant que pays fortement intégré dans les réseaux internationaux et qu'État hôte de nombreuses organisations internationales, la Suisse a grand intérêt à regarder vers l'avenir et à savoir quel chemin elle veut prendre.

Sa politique étrangère n'a guère changé en substance depuis la fin de la guerre froide. La rupture géopolitique de l'époque a trouvé son expression dans le rapport de politique extérieure du Conseil fédéral de 1993, qui a établi la politique étrangère de la Suisse sur de nouvelles bases conceptuelles. Quelques ajustements ont été effectués depuis lors, mais dans l'ensemble la continuité prime. Celle-ci constitue certes une caractéristique intrinsèque de la Suisse et garde toute son importance. Mais le monde n'est plus le même. La Suisse a besoin de se projeter dans l'avenir, de tracer de nouveaux horizons en matière de politique étrangère. Nous ne devons pas tout faire différemment. Cependant, nous devrions orienter la politique étrangère en fonction des défis et des opportunités de demain et pérenniser les atouts de la Suisse. D'où l'idée d'une vision.

Pour élaborer celle-ci, j'ai décidé de mettre sur pied un groupe de travail. Les membres de ce groupe d'experts devaient venir d'horizons différents. Outre la Confédération et les cantons, largement représentés au sein du groupe, des représentantes et des représentants du monde scientifique, de l'économie et de la société civile devaient également prendre part aux travaux. Enfin, le groupe de travail était composé de cadres dirigeants du DFAE, du président de la Conférence des gouvernements cantonaux et d'autres experts. Le large éventail de compétences ainsi réunies devait assurer l'équilibre des positions. Dans le même temps, il fallait veiller à ne pas trop élargir le cercle des participants pour ne pas limiter la dynamique des discussions.

L'horizon choisi est de dix ans (2019–2028), d'où le nom: « Vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 » (*Aussenpolitische Vision Schweiz 2028, AVIS28*). Cette vision prospective représente la situation à laquelle nous aspirons. D'une part, elle doit avoir une portée suffisante pour couvrir un horizon un peu plus lointain. D'autre part, il faut pouvoir en déduire des objectifs stratégiques concrets.

Le groupe de travail avait pour mandat de rédiger un rapport pouvant servir de source d'inspiration pour la future politique étrangère. Il était important pour moi que toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs du DFAE puissent participer au processus AVIS28 et apporter leurs idées. Grâce à de nombreux événements organisés en interne et à un blog, le groupe de travail a insufflé à ce processus une dynamique qui a dépassé mes espérances.

À travers le présent rapport, le groupe de travail s'est acquitté de son mandat. Ce document nous aide à mieux comprendre les moteurs du changement. Il développe ainsi la vision d'une politique étrangère interconnectée et efficace, qui doit évoluer de manière à la fois proactive et réactive. Il contient de solides considérations et propositions, qui me fourniront une base très utile pour les travaux futurs au DFAE.

S'agissant de la politique européenne, le Conseil fédéral a déjà exposé sa vision : la Suisse a besoin du meilleur accès possible au marché de l'UE tout en conservant une indépendance maximale. Une voie bilatérale consolidée constitue à cet égard le modèle approprié. Outre cette relation essentielle avec l'UE, le rapport évoque aussi nos rapports avec les organisations internationales dans un monde multipolaire. Il analyse nos intérêts avec pertinence et montre qu'une politique étrangère davantage orientée vers le changement ne remet pas pour autant en question les valeurs éprouvées de la Suisse.

Enfin, j'ai été convaincu par le principe directeur qui sous-tend ce texte, à savoir une approche impliquant tous les acteurs nationaux (*Whole-of-Switzerland*). Les nouvelles technologies, par exemple dans le domaine de la numérisation, vont transformer le monde : la Suisse neutre a toutes les cartes en main pour se positionner comme un pôle de la gouvernance numérique. Ici aussi, il est indispensable de coopérer étroitement avec tous les acteurs concernés – le monde scientifique, les milieux économiques, les organisations multilatérales et les ONG. Les bâtisseurs de ponts sont plus que jamais indispensables, notamment au sein du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le groupe de travail mérite toute notre gratitude pour ce rapport substantiel et propre à nourrir notre inspiration. Mes remerciements vont également à tous ceux qui ont contribué au processus AVIS28. Au DFAE, nous poursuivrons et approfondirons ce processus, notamment pour en dégager de nouvelles impulsions pour la stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral 2020–2023.

Ce rapport offre une bonne base pour une discussion constructive sur le positionnement futur de la Suisse dans le monde. Dans cet esprit, je lui souhaite de nombreuses lectrices et de nombreux lecteurs.

«Si la vie ne présente aucune vision à laquelle on aspire, (...) alors il n'y a aucune raison de se donner de la peine.»

Erich Fromm

AVIS 28

Vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028

Intérêts et priorités
clairement définis

Lien plus étroit entre
politique extérieure et
intérieure

Davantage de poids
accordé aux besoins des
citoyens et de l'économie

Le *soft power* de la Suisse
au service d'un monde
plus pacifique

Technologies : une
nouvelle thématique

Une Suisse sûre d'elle
aux côtés et vis-à-vis
de l'Europe

La politique étrangère aujourd'hui

Ciblée, interconnectée, réactive : la vision 2028 en bref

La politique étrangère prend de plus en plus d'importance comme garante de la prospérité et de la sécurité de la Suisse. L'histoire de la Suisse est placée sous le signe de la réussite mais à l'horizon 2028, cette réussite devra se poursuivre dans un contexte international transformé. Il faudra alors que la Suisse trouve le courage d'opérer une mutation. **Sa politique étrangère devra être davantage ciblée, interconnectée et réactive :**

- La Suisse doit conduire sa politique étrangère en s'appuyant sur une position mieux définie qu'auparavant.
- En tant que pays indépendant, elle doit fonctionner davantage en réseau, sur le plan intérieur comme sur le plan international, afin de faire valoir ses intérêts et ses valeurs. Il est nécessaire qu'elle fonde sa politique étrangère sur une approche impliquant tous les acteurs nationaux (*Whole-of-Switzerland*) et qu'elle s'associe davantage à des États partageant les mêmes vues pour poursuivre ses objectifs.
- La Suisse doit ajuster les instruments de sa politique étrangère de manière à anticiper en permanence les défis et les opportunités qui se présentent, et réagir avec souplesse et rapidité. Elle doit acquérir les compétences et les ressources qui lui permettront de faire entendre sa voix dans le monde volatil de demain et de contribuer à façonner l'environnement international conformément à ses aspirations.

Concrètement, AVIS28 (en allemand : *Aussenpolitische Vision Schweiz 2028*) esquisse une **vision en six points**, qui servira de cadre à l'élaboration de la future politique étrangère de la Suisse :

1. **La politique étrangère de la Suisse en 2028 est stratégique et ciblée, elle est guidée par des intérêts clairement définis et par les valeurs qui sont les siennes.** Elle poursuit des priorités thématiques et régionales. La Suisse adopte une position cohérente sur la scène internationale – notamment vis-à-vis des grandes puissances.
2. **La politique extérieure et la politique intérieure sont étroitement liées.** La politique étrangère bénéficie d'un large soutien à l'intérieur du pays, notamment parce que ses priorités correspondent aux attentes de la population. Le Conseil fédéral élabore la politique étrangère en étroite concertation avec le Parlement et les cantons, en s'appuyant sur une conception commune des responsabilités.
3. **Les services aux citoyens et la collaboration étroite avec l'économie suisse sont des atouts reconnus de la politique étrangère.** La politique étrangère et la politique commerciale fonctionnent comme un tout homogène. L'accès des entreprises suisses au marché constitue une priorité majeure. En tant que partenaire actif de la Confédération, le secteur privé participe à la réalisation des objectifs de développement durable.
4. **Dans son engagement en faveur d'un monde plus pacifique et stable, la Suisse mise sciemment sur ses forces intrinsèques.** La coopération au développement est ciblée. Elle crée des emplois sur place, privilégie des solutions innovantes pour réduire la pauvreté et accorde une importance stratégique à la thématique migratoire. L'aide humanitaire fait appel à de nouvelles solutions technologiques, ce qui la rend plus performante. La promotion de la paix se distingue par une stratégie claire, un large soutien politique et des offres solidement profilées. La Suisse est capable de réagir rapidement lorsque ses bons offices sont sollicités. Elle renforce, au travers d'initiatives fructueuses, un ordre mondial fondé sur des règles et elle œuvre en faveur d'un meilleur respect du droit international et des droits de l'homme, y compris dans un environnement numérique.
5. **En 2028, les nouvelles technologies sont reconnues comme un domaine thématique de la politique étrangère.** La Suisse est l'un des principaux pôles de gouvernance mondiale dans le secteur de la transformation numérique. Elle s'est dotée d'un profil thématique clair et fait intervenir sa diplomatie technologique dans les débats politiques internationaux. Les acteurs des secteurs industriel et scientifique sont des interlocuteurs incontournables dans ce processus.
6. **La Suisse a consolidé la voie bilatérale et participe à la réalisation de l'Europe, comme partenaire à part entière, même si elle n'est pas membre de l'Union européenne (UE).** Les questions institutionnelles sont réglées, les milieux politiques suisses ont développé un narratif européen stratégique et résolu. La Suisse se considère comme un pays européen, tant sur le plan géographique que culturel ; la défense de ses intérêts sur l'échiquier international passe d'abord par l'Europe. La Suisse s'investit dans l'élaboration de solutions communes en vue de régler la coopération régionale. Elle fait usage de son droit de participation pour intervenir efficacement dans des domaines politiques qui sont coordonnés au niveau européen par l'UE.

Introduction - Pourquoi une vision de la politique étrangère à l'horizon 2028 ?

La Suisse est l'un des pays les plus sûrs et les plus prospères du monde. Elle bénéficie d'une grande stabilité politique et ses citoyennes et citoyens ont confiance dans leurs institutions. De bonnes perspectives s'offrent aux nouvelles générations. En raison de sa prospérité, son ouverture, sa compétitivité et sa capacité d'innovation, la Suisse est devenue une puissance de moyenne importance sur les plans politique et économique, et elle a des intérêts marqués sur la scène internationale.

L'histoire de la Suisse est placée sous le signe de la réussite. Mais cette réussite n'est pas immuable.

Jusqu'ici, l'approche pragmatique de la Suisse, qui se concentrait sur la résolution de questions concrètes et avançait étape par étape, après mûre réflexion, a porté ses fruits. Mais le monde devient de plus en plus rude, fragmenté, compliqué – et imprévisible. Pour la Suisse, cela signifie qu'elle ne peut plus se contenter de gérer sa réussite. Elle doit, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'ici, s'appuyer sur une position bien définie pour mener son action – surtout en politique étrangère.

Dans le cadre des tâches régaliennes qui leur incombent, les États doivent notamment évaluer régulièrement leur environnement politique international, analyser en profondeur le changement et ses causes, identifier les défis et les opportunités et, le cas échéant, réajuster les orientations de leur politique étrangère. Aujourd'hui, une telle approche est plus importante que jamais.

Nous vivons une période de grandes mutations qui engendrent des répercussions pour la Suisse.

La numérisation transforme la société et l'économie. Le changement climatique nous oblige à reconsidérer les modèles de croissance des pays industrialisés. L'évolution des rapports de force politiques modifie la conjoncture politique mondiale. Les tensions géopolitiques se multiplient et les conflits commerciaux s'accroissent. Les piliers de l'ordre international que sont le droit international public et le multilatéralisme font l'objet d'une remise en question. Les mouvements migratoires préoccupent les populations. Dans de nombreux

pays, l'intensification des mouvements de protestation traduit une perte de confiance envers les institutions politiques. L'UE est aujourd'hui en proie à une crise d'identité. La Suisse en ressent aussi les conséquences.

Elle entend déterminer en toute indépendance sa future position au sein de l'Europe et dans le monde. Cela signifie qu'elle doit pouvoir faire face aux changements qui se produisent sur la planète et leur apporter des réponses. Elle a besoin d'une vision lui permettant de défendre ses intérêts et de promouvoir ses valeurs dans un contexte international volatil.

La politique étrangère prend de plus en plus d'importance, comme garante de la prospérité et de la sécurité de la Suisse.

À cet égard, la Constitution fédérale offre un fondement solide sur lequel la politique étrangère de la Suisse peut s'appuyer pour se développer. Le contexte est favorable : la Suisse bénéficie d'une grande crédibilité, parce qu'elle respecte ses engagements et qu'elle accomplit son rôle de médiation avec sérieux et sincérité. Ses bons offices et son action en faveur de l'état de droit sont appréciés, tout comme ses interventions dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire. La Genève internationale est un atout de sa politique étrangère. Son réseau de représentations à l'étranger, la compétence de son personnel et les prestations professionnelles qu'elle offre à ses ressortissants à l'étranger sont également des points forts.

Mais il y a encore à faire. Face au retour de la politique de puissance, la Suisse devra présenter un front uni vis-à-vis de l'extérieur, connaître ses intérêts et savoir comment elle veut atteindre ses objectifs. Il est important qu'elle résiste aux tentatives de pression et aux convoitises et elle sera le mieux à même d'y parer si elle a déjà préparé des propositions de solution avant que la pression ne se fasse sentir. Jusqu'à présent, la situation était souvent inversée : d'abord, la Suisse négligeait la pression dont elle faisait l'objet, ensuite elle protestait, et enfin, elle cédait malgré tout. Pour gérer différemment la pression internationale, elle doit développer sa capacité d'analyse prospective.

La Suisse doit en outre faire valoir sa position là où les décisions importantes se prennent. Enfin, il est primordial qu'elle dispose des instruments, partenaires et réseaux adéquats pour pouvoir façonner son environnement comme elle l'entend et saisir les opportunités qui se présentent dans le monde.

En d'autres termes, la Suisse a beaucoup à faire, et ce dans un contexte national où le malaise vis-à-vis des influences extérieures s'amplifie. Ce malaise est certes moins prononcé que dans d'autres pays européens, mais cette évolution ne doit pas être sous-estimée. Il s'agit plutôt de rappeler que la Suisse ne serait jamais devenue le modèle de réussite qu'elle est aujourd'hui sans la stabilité du dispositif normatif international, qui conserve toute son importance.

AVIS28 montre avec quels atouts la politique étrangère peut contribuer à la prospérité et à la sécurité de la Suisse.

Ce rapport dresse un état des lieux, de manière à tirer les conclusions appropriées face aux changements qui s'opèrent actuellement. Il les transcrit dans un cadre général qui accorde aussi une place à la politique intérieure : plus qu'avant, la réussite de la Suisse dépendra de sa faculté à faire en sorte que les citoyens et citoyennes voient et comprennent les avantages de sa politique étrangère.

AVIS28 est une vision et non une stratégie.

Le rapport est une source d'inspiration, qui aide à réfléchir à l'élaboration de la future politique étrangère de la Suisse et à en tracer les grandes lignes. Il entend contribuer au dialogue sur la Suisse de demain. La perspective décennale nous laisse le temps de scruter attentivement l'horizon. De même, cet intervalle permettra de formuler des hypothèses plausibles sur l'évolution du monde et de la Suisse. AVIS28 définit un **cadre pour les deux prochaines législatures**, ce qui permet d'intégrer progressivement les adaptations et les innovations.

Posant comme prémisse la mutation de notre environnement, AVIS28 esquisse des éléments qui serviront de trame à l'élaboration de la politique étrangère de la Suisse. Ils sont présentés sous la forme d'une **vision en six points** pour la politique étrangère 2028 :

- 1. La politique étrangère de la Suisse en 2028 est stratégique et ciblée, elle est guidée par des intérêts clairement définis et par les valeurs qui sont les siennes.**
- 2. La politique extérieure et la politique intérieure sont étroitement liées.**
- 3. Les services aux citoyens et la coopération étroite avec l'économie suisse sont des atouts reconnus de la politique étrangère.**
- 4. Dans son engagement en faveur d'un monde plus pacifique et stable, la Suisse mise sciemment sur ses forces intrinsèques.**
- 5. En 2028, les nouvelles technologies sont reconnues comme un domaine thématique de la politique étrangère.**
- 6. La Suisse a consolidé la voie bilatérale et participe à la réalisation de l'Europe, comme partenaire à part entière, même si elle n'est pas membre de l'UE.**

Le rapport se conclut par des considérations sur les futurs fondements de la politique étrangère.

Le processus de réflexion sur la politique étrangère doit tenir compte des faits suivants : la culture politique de la Suisse et ses spécificités imposent des limites à la capacité stratégique de notre pays. Mais ces spécificités sont aussi une chance, pour la Suisse et pour son engagement dans le monde. L'intégration politique (démocratie de concorde), la coexistence pacifique dans la diversité linguistique, culturelle et religieuse, une structure étatique fondée sur le partage du pouvoir et une politique axée sur le bien commun : ces acquis historiques constituent non seulement les forces intrinsèques de la Suisse, mais ils revêtent aussi une grande importance pour la politique étrangère de demain.

Le monde en 2028 - à quoi faut-il se préparer ?

Rien n'est permanent, sauf le changement.

Il est difficile de prédire à quoi le monde ressemblera en 2028. Certains moteurs du changement annoncent cependant différents axes d'évolution. Ils posent le cadre stratégique pour la discussion sur la future politique étrangère de la Suisse.



2.1. Moteurs politiques : la Suisse dans un monde fragmenté et marqué par le retour de la politique de puissance

La mondialisation demeure une mégatendance. L'interdépendance mondiale se poursuivra dans de nombreux domaines. Toutefois, elle ne sera plus aussi intense qu'avant la crise financière de 2008. De plus, on observe, un peu comme un retournement de tendance, un recentrage sur le national et le local.

La redistribution des pouvoirs économiques s'accompagne d'une fragmentation politique du monde. En dehors du monde occidental, les valeurs libérales ne sont plus automatiquement associées à la prospérité. En lieu et place, un concept antinomique connaît un succès croissant : le capitalisme sans pluralisme politique. Il en résulte une concurrence entre deux modèles différents d'Etat et de conception du développement. Cette concurrence remet en cause le monde tel qu'il était jusqu'à présent, c'est-à-dire un monde porté par les valeurs occidentales.

2.1.1. Géopolitique et nationalisme

La rivalité **des grandes puissances** va avoir des répercussions croissantes sur les relations internationales – au plan stratégique, économique et technologique. Les tensions géopolitiques s'accroissent. De plus en plus, la défense des intérêts passe par le recours aux moyens de la puissance. Le nationalisme et le protectionnisme reviennent en force.

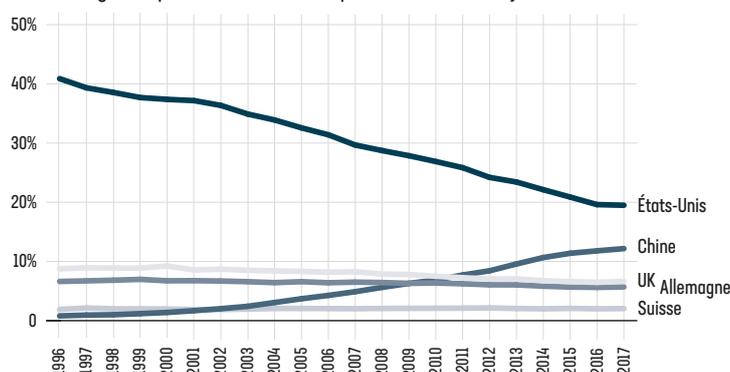
Pour l'instant, les **États-Unis** demeurent la première puissance du monde. Si leur population ne dépasse pas 4 % de la population mondiale, ils représentent un quart de la création de richesses, 35 % de la capacité d'innovation et 40 % des dépenses militaires au niveau de la planète. Néanmoins, les États-Unis commencent à abandonner progressivement leur rôle de puissance régulatrice mondiale. La définition des intérêts nationaux est plus étroite qu'auparavant. Le slogan *America First* a remplacé *Leader of the Free World* mais ce changement de paradigme avait été amorcé avant le gouvernement Trump et devrait perdurer au-delà.

Aujourd'hui, la **Chine** fait à nouveau partie des puissances mondiales. L'État chinois à parti unique a créé une dynamique économique colossale et il est en train de devenir une puissance technologique et scientifique. Le capitalisme d'État s'assortit d'un narratif national qui fait à nouveau plus fortement référence à des principes marxistes-léninistes. L'adaptation progressive de la Chine au modèle de développement occidental, qui était attendue depuis des années, n'a pas eu lieu.

En politique intérieure, la Chine est confrontée à des défis de taille. En politique étrangère, le pays est aujourd'hui la seule grande puissance à disposer d'une vision claire pour l'avenir. L'initiative relative à une nouvelle route de la soie (*Belt and Road Initiative*) est un projet intercontinental d'infrastructures et d'investissements qui s'inscrit dans le long terme. Son but est de garantir l'approvisionnement de la Chine en ressources et en énergie et de lui permettre d'exporter sa production surabondante dans le secteur industriel. L'initiative est censée stimuler le développement des régions les plus pauvres dans l'ouest de la Chine et renforcer l'influence de Pékin en Asie centrale. De même, elle devrait ouvrir de nouvelles voies de transport vers l'Europe, qui contourneraient les voies maritimes contrôlées par les États-Unis. De nombreux obser-

La Chine comble son retard dans le domaine des sciences

Pourcentage des publications scientifiques citées dans les journaux occidentaux



Source : SCImago; <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>

vateurs estiment toutefois que Pékin a lancé cette initiative pour recentrer le commerce international et la politique mondiale autour de la Chine. Reste à savoir avec quel succès la Chine mettra en œuvre ce projet du siècle – et avec quelles conséquences pour les pays concernés. À elles seules, les dimensions du projet témoignent des nouvelles ambitions de la Chine.

La **Russie** continue à figurer parmi les pays affichant des ambitions de grande puissance. Moscou fonde sa politique étrangère sur un narratif national, critique à l'égard de l'Occident, qui remet en question l'ordre libéral.

La puissance de Moscou repose essentiellement sur sa force militaire. La Russie ne fait pas partie des dix plus grandes économies. Son PIB est aujourd'hui comparable à celui de la Corée du Sud, de l'Espagne ou de l'Australie. La Russie pourrait rattraper son retard économique en adoptant des réformes et en amorçant un rapprochement avec les pays occidentaux. Mais elle ne semble pas disposée à changer de cap, que ce soit sur le plan intérieur ou extérieur.

Compte tenu du climat tendu sur la scène politique mondiale, un rapprochement des États au sein de l'Union européenne ferait sens. Une Europe unie pourrait devenir une puissance mondiale, ce qui est du reste l'un des objectifs déclarés de l'**Union européenne**. Mais les forces centrifuges ont également touché le vieux continent.

L'UE est un géant économique et les pays européens se retrouvent toujours en tête, en termes de qualité de vie. Mais les lignes de fracture internes vont fortement occuper l'UE dans un proche avenir. Les États membres qui jouent un rôle majeur au sein de l'UE sont confrontés à de fortes tensions politiques à l'intérieur de leurs frontières. Les mouvements de protestation remettent en question le processus d'intégration européenne dans sa forme actuelle. L'UE ne peut que rarement exploiter son potentiel d'acteur de la politique étrangère car les positions de ses États membres divergent sur de nombreux points. Ses aspirations à acquérir une « autonomie stratégique » et une « souveraineté européenne » demeurent donc pour l'instant plutôt au stade théorique.

Il est difficile de savoir si la tendance s'oriente vers davantage d'Europe ou moins d'Europe. Le marché intérieur, avec ses quatre libertés au cœur du processus d'intégration européenne, devrait en revanche – ou précisément pour cette raison – continuer à exister. De même, les États membres devraient poursuivre leurs efforts pour parvenir à un consensus sur les questions de la sécurité intérieure et de la compétitivité mondiale de l'Europe.

Il est encore trop tôt pour dire si l'**Occident**, en tant que communauté de valeurs transatlantique, pourra conserver sa capacité d'influence politique. Pour l'heure, la rhétorique de Washington laisse penser le contraire. Cependant, dans la future configuration de la politique mondiale, les États-Unis et l'Europe auront toujours besoin l'un de l'autre comme partenaire. Il serait donc prématuré de considérer l'Occident comme un concept obsolète.

2.1.2. L'ordre international sous pression

L'importance croissante des valeurs non occidentales a entraîné une érosion de l'ordre international libéral. L'état de droit, et avec lui la démocratie et les droits de l'homme, sont remis en cause. Le droit international public est soumis à forte pression. En de nombreux endroits, la liberté d'expression subit des restrictions. La fréquence avec laquelle les faits sont contredits par des pseudo-faits – et pas seulement dans les autocraties – est inquiétante. Il est difficile de dire pour l'instant s'il s'agit là d'une « récession » temporaire ou d'une réelle inversion de tendance après des décennies de progrès.

L'affaiblissement de l'ordre international est aussi attesté par le fait que **les traités sur la maîtrise des armements ne sont plus appliqués** : la tendance est au réarmement. Une course à l'armement entre la Chine, les États-Unis et la Russie, avec les conséquences régionales qui en résulteraient, n'est pas exclue. Il sera difficile d'assurer une stabilité stratégique dans un contexte multipolaire. Les risques d'une utilisation abusive du cyberspace à des fins de domination politique, de surveillance et de défense militaire sont d'ores et déjà omniprésents.

Compte tenu des divergences croissantes entre leurs États membres, de nombreuses organisations multilatérales luttent pour conserver leur capacité d'action. La loi du plus fort s'accroît, notamment dans le domaine de la sécurité et de l'économie. « Le retour de la loi de la jungle » : c'est ainsi que le journaliste américain Robert Kagan résumait en 2018 les mutations actuelles.

Une telle synthèse est exagérée : le multilatéralisme n'a pas disparu, même s'il se transforme et se fragmente. Les **structures de gouvernance se diversifient**, allant parfois jusqu'à se faire concurrence et à se superposer.

De nouveaux réseaux de coopération voient également le jour, par exemple entre les villes. Du fait de l'urbanisation accélérée partout dans le monde, les villes deviennent des acteurs importants pour les questions climatiques, énergétiques et migratoires.

Grâce à la numérisation, les acteurs non étatiques acquièrent un pouvoir d'influence. Ce développement vient freiner le regain d'ambition des États-nations.

Il faudra du temps pour qu'un nouvel ordre mondial stable émerge de cette situation confuse. Ces évolutions constituent un véritable défi pour les États de petite et moyenne taille comme la Suisse, dont la prospérité et la sécurité sont tributaires d'un ordre mondial fondé sur des règles. **Dans les années à venir, il deviendra nettement plus difficile pour la Suisse de défendre ses intérêts.**

Il est possible, comme l'annoncent certains experts, qu'apparaisse une nouvelle bipolarisation du monde, sino-américaine cette fois. Mais d'autres évolutions sont tout aussi plausibles. S'il est vrai que, dans les enceintes multilatérales comme l'ONU, les confrontations au sujet de conflits régionaux sont plus fréquentes et plus virulentes, il demeure possible d'atteindre un consensus sur de nombreuses questions. Avec l'Agenda 2030, l'Accord sur le climat et le Pacte sur les migrations, l'ONU est parvenue à élaborer des amorces de solution à des problématiques mondiales. Un multilatéralisme réformé est tout à fait concevable. La Suisse peut y contribuer.

2.1.3. Agenda 2030 : progrès en matière de développement et défis mondiaux

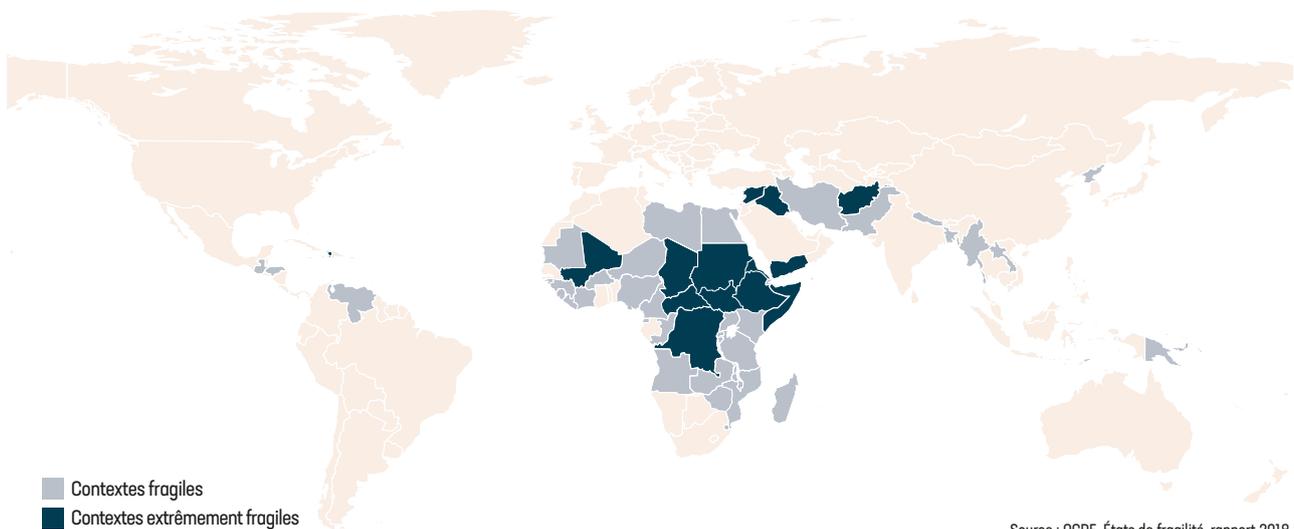
L'Agenda 2030 pour le développement durable offre un cadre global pour le développement durable dans les domaines économique, social et écologique. Adopté en 2015, l'agenda impose des objectifs communs à tous les États

et constitue une rupture avec l'ancienne logique nord-sud. Il jette en outre les bases d'une coopération moderne au développement. L'agenda est également devenu un point de référence pour la Genève internationale, car les organisations qui y sont installées sont nombreuses à participer à sa mise en œuvre.

Le monde enregistre d'importants **succès en matière de développement**. Ainsi, le nombre d'enfants décédés avant l'âge de cinq ans est passé de 36 % au début du XX^e siècle à 4 % en 2015. Dans le même temps, le pourcentage d'adultes capables de lire et d'écrire est passé de 21 % à 85 %. Entre 1990 et 2015, l'accès à l'eau potable a été amélioré pour plus de 2,5 milliards de personnes. Le revenu par habitant est un indicateur particulièrement important pour mesurer le progrès : le pourcentage de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a chuté, passant de 41 % en 1981 à 10 % en 2015.

Malgré ces progrès, il subsiste d'énormes défis mondiaux. En font partie notamment les innombrables **crises et conflits**, dont l'intensité de violence peut atteindre des niveaux dramatiques. Aujourd'hui, les conflits durent bien plus longtemps en moyenne qu'il y a 20 ans. La pléthore de causes diffuses et d'acteurs au conflit complique la recherche de solutions durables. Les conflits internes demeurent majoritaires mais les grandes puissances et les puissances régionales s'en servent de plus en plus pour mener une guerre par procuration. Il semble peu probable qu'une guerre éclate entre les grandes puissances mais les risques d'escalades accidentelles à la suite de provocations militaires sont en augmentation.

États fragiles - l'Afrique en point de mire



Source : OCDE, États de fragilité, rapport 2018

Population mondiale par région et par revenu

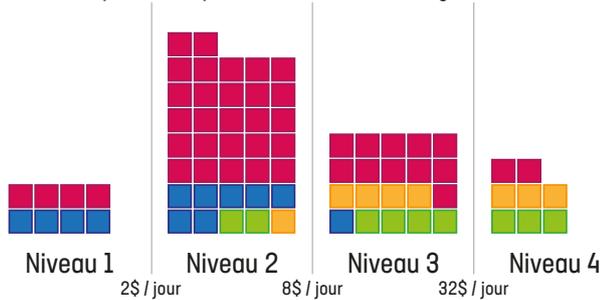
2017

Population par région



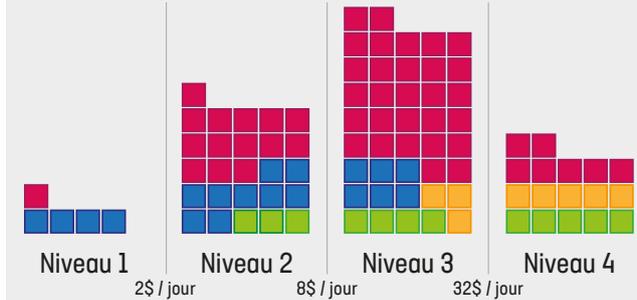
Chaque silhouette représente un milliard de personnes

Nombre de personnes par niveau de revenu et région



Chaque cube représente 100 millions de personnes

2040



Source : d'après Hans Rosling, Factfulness, 2018

La question des États fragiles demeure un enjeu de taille. D'après l'OCDE, 24 % de la population mondiale vit dans des États fragiles et ce pourcentage pourrait même atteindre 28 % d'ici à 2030 – ce qui équivaut à 2,3 milliards de personnes au total. Comparativement, la lutte contre la pauvreté dans ces pays donne peu de résultats : il est probable qu'en 2030, plus de 80 % des personnes en situation de pauvreté extrême vivront dans des États considérés comme fragiles.

Les **tendances démographiques** sont un élément important pour le futur. Un grand nombre d'États fragiles connaissent une forte croissance démographique. Selon les prévisions de l'ONU, la population mondiale devrait augmenter de 2,2 milliards de personnes entre 2017 et 2050. Plus de la moitié de cette croissance démographique aura lieu en Afrique, dont la part dans la population mondiale passera de 17 % à 26 %. L'Europe semble être le seul continent dont la population va diminuer. D'ici à 2050, elle représentera moins de 8 % de la population mondiale (10 % actuellement). L'Asie quant à elle représente d'ores et déjà 60 % de la population mondiale et ce pourcentage va encore augmenter.

Les défis démographiques sont très hétérogènes : l'Afrique a une population particulièrement jeune (dont 40 % ont déjà aujourd'hui moins de 15 ans) pour laquelle il s'agira en priorité de créer des emplois. Selon les estimations, 800 millions de personnes arriveront sur le marché du travail d'ici

à 2050. L'avenir de l'Afrique passera par un entrepreneuriat dynamique. L'Europe pour sa part devra gérer les problèmes inhérents au vieillissement de sa population. Les coûts en hausse de l'État social, conjugués à un enlisement des réformes dans de nombreux pays, créent des conditions-cadres difficiles.

La **migration** va demeurer un sujet politique central. Il faut s'attendre à un accroissement de l'exode rural et de la pression sud-nord. Alors que le flux migratoire n'augmente que légèrement par rapport à la population mondiale, le choix des pays de destination s'est concentré ces dernières années sur les pays d'Europe, les États-Unis et les États du Golfe : en 2017, 30 % des 258 millions de migrants à travers le monde vivaient en Europe. La moitié d'entre eux avait migré d'un autre pays européen. La politique migratoire devrait continuer de se concentrer sur les **moyens d'empêcher la migration irrégulière** depuis l'Afrique. L'Europe reste soumise à la pression migratoire.

L'instabilité qui règne dans les pays au sud de l'Europe se répercute sur cette dernière, à la fois sous forme de pression migratoire et de menace persistante de **terrorisme djihadiste**. Le risque est grand que le terrorisme devienne « plus intelligent » et plus dangereux, en raison essentiellement des progrès technologiques. Selon la situation politique et économique, la **violence d'extrême-droite ou d'extrême-gauche** risque aussi d'augmenter.



2.2. Moteurs écologiques : la durabilité comme fondement de la prospérité et de la sécurité

Les conditions environnementales et le changement climatique sont des enjeux mondiaux de premier ordre. Ces prochaines années, ils occuperont le devant de la scène sociale et politique. L'énorme croissance que connaissent l'économie et la société depuis le milieu du XX^e siècle impactent de plus en plus l'environnement. Les ressources naturelles sont surexploitées et la forte consommation d'énergies fossiles est tout sauf durable. Les conséquences des changements écologiques menacent d'anéantir les progrès réalisés en matière de développement.

Cela fait des années que le « Global Risk Report » du Forum économique mondial (WEF) inscrit les risques environnementaux en tête des défis mondiaux. Les milieux politiques ont effectivement pris quelques mesures pour réduire l'empreinte écologique. Dans certains domaines, on constate même un renversement de tendance : des indices montrent que depuis l'interdiction des substances chimiques qui détruisaient la couche d'ozone, un processus de régénération s'est amorcé. La couche d'ozone se stabilise. Mais dans le bilan général, l'avenir environnemental est sombre. Pour atteindre les objectifs socio-économiques de l'Agenda 2030, il est indispensable de réaliser simultanément des progrès dans le volet écologique de ce programme.

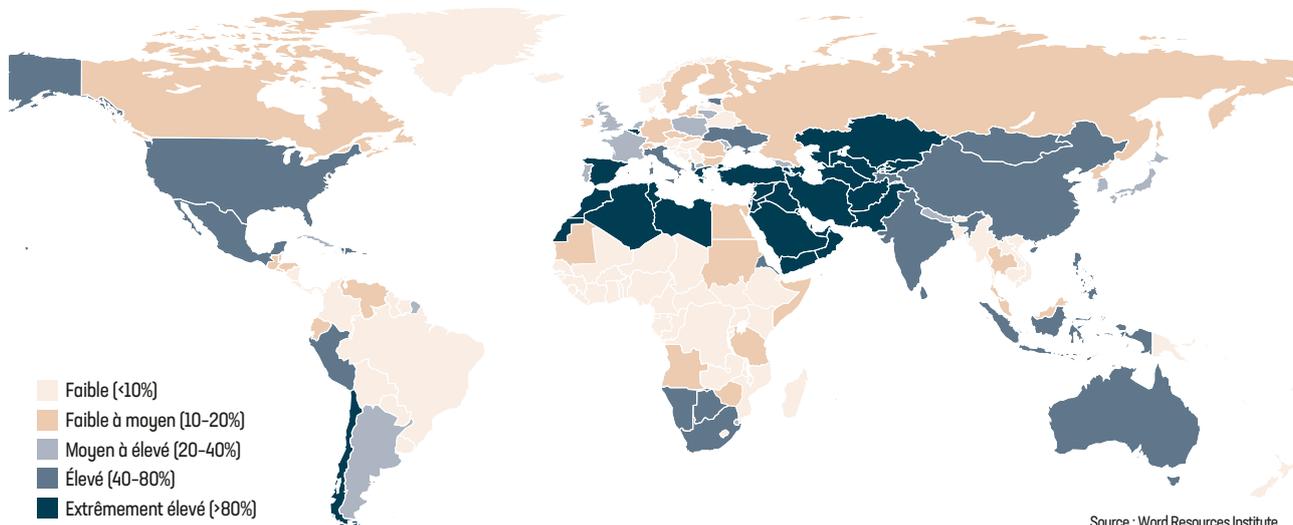
2.2.1. Tendances environnementales : la réduction des dommages causés à la planète est impérative

Les limites planétaires n'ont pas toutes fait l'objet d'une étude scientifique approfondie. Il est presque unanimement admis que, dans de nombreux domaines de l'environnement, des seuils critiques ont été atteints, ou sont sur le point de l'être. Ainsi, d'après les rapports de l'ONU sur l'environnement, la **pollution atmosphérique** augmente dans le monde – en dépit des progrès accomplis dans les pays industrialisés. Chaque année, près de 7 millions de personnes décèdent prématurément à cause de cette pollution. La **qualité des sols se dégrade** également. Un tiers ou presque de la surface terrestre de la planète est touché.

La **biodiversité recule** à un rythme alarmant. Cette perte réduit la capacité des écosystèmes à accomplir des fonctions vitales. En Europe de l'Ouest et en Europe centrale, la diversité des espèces a diminué de 60 % par rapport à ce qu'elle était à l'origine. Depuis 1970, les populations d'animaux vertébrés ont reculé de 60 % partout dans le monde. Selon leur milieu de vie, entre 25 % et 42 % des espèces invertébrées sont aujourd'hui menacées d'extinction.

L'**acidification des océans** et leur contamination par les déchets plastiques constituent un autre désastre écologique. De plus, la **qualité de l'eau douce se dégrade**. Outre la pollution par les germes, les produits chimiques, les pesticides et les métaux lourds, la propagation des résistances aux antibiotiques par les cours d'eau est très préoccupante. Ces résistances deviennent une menace globale pour la santé et la sécurité alimentaire. Pour couronner le tout, l'augmentation de la consumma-

Stress hydrique : pronostics pour 2040



tion d'eau entraîne des pénuries : selon l'ONU, plus de 30 États – dont près de la moitié sont situés au Proche et Moyen-Orient – seront confrontés à un « stress hydrique extrême » d'ici à 2040. Ce stress se produit lorsque la consommation d'eau dépasse 80 % des ressources en eau disponibles.

2.2.2. Le changement climatique - une mégatendance

Le changement climatique est le facteur écologique le plus important. Depuis 1960, le nombre de tonnes de CO₂ émises chaque année a été multiplié par quatre. L'élévation du niveau de la mer en est une conséquence directe. Les conditions climatiques sont altérées. Les phénomènes météorologiques extrêmes s'amplifient et se multiplient.

Le changement climatique constitue une **mégatendance qui concerne tous les pays**. Il aggrave l'évolution de l'environnement, déjà négative, et affecte l'ensemble de la société et de l'économie. Les pays en développement sont particulièrement touchés car ils ne disposent pas de moyens suffisants pour s'adapter à cette évolution. Dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, le changement climatique menace les récoltes, l'alimentation et les revenus. D'ici à 2030, il pourrait faire retomber 100 millions de personnes dans l'extrême pauvreté à travers le monde. D'après la Banque mondiale, il contraindra plus de 140 millions de personnes à fuir leur foyer d'ici à 2050. Ce sont les régions côtières surpeuplées, comme le delta du Nil ou le Bangladesh ainsi que plusieurs États insulaires, qui sont les plus menacées. Certaines zones au sud du Sahara pourraient devenir inhabitables à cause de la chaleur.

La Suisse est elle aussi affectée par le changement climatique. Le fait d'être un pays enclavé la dessert, car elle ne peut pas profiter de la régulation thermique des océans. Le réchauffement climatique dépasse déjà de 2°C les températures qui prévalaient avant l'ère industrielle. L'ampleur du réchauffement enregistré en Suisse est donc deux fois plus élevée que la moyenne mondiale. La Suisse est doublement touchée : d'une part, elle ressent directement les effets du réchauffement, que ce soit par l'augmentation des épisodes de canicule – et leur impact sur la santé – ou la fonte progressive des glaciers ; d'autre part, elle en subit les conséquences indirectes, comme la migration ou les difficultés d'approvisionnement en biens essentiels.

L'ampleur des risques futurs dépend principalement de notre capacité à **limiter le réchauffement de la planète, qui devient une priorité mondiale**. L'accord de Paris s'est fixé pour objectif de contenir le réchauffement « nettement en dessous de 2°C » par rapport aux niveaux préindustriels, d'ici à la fin du siècle. Pour atteindre cet objectif, il faudrait selon l'ONU multiplier par trois les mesures déjà mises en place pour protéger le climat.

Fondamentalement, il s'agit de rendre la croissance économique plus sobre en émissions de carbone. La durabilité va devenir une pierre angulaire de la prospérité et de la sécurité. L'un des leviers pour ce faire consisterait à mettre en place systématiquement des mesures incitatives en faveur des innovations durables et évolutives. En plus des initiatives politiques, les nouvelles technologies auront un rôle central à jouer pour réduire notablement la pression exercée sur l'environnement, due à la consommation et à la production. Elles sont d'autant plus importantes qu'à ce jour, les recettes classiques de politique environnementale mises en œuvre pour répondre aux défis climatiques ne se sont guère montrées efficaces.



2.3. Moteurs technologiques : la transformation numérique s'accélère

Les nouvelles technologies deviendront ces prochaines années le **principal moteur de changement**, avec à la clé des répercussions sur la politique mondiale, l'environnement, l'économie et la société. Une véritable révolution s'annonce dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Aujourd'hui, quelque 11 milliards d'appareils, de capteurs et d'êtres humains sont connectés entre eux, un nombre qui pourrait atteindre 200 milliards d'ici à 2030.

2.3.1. Une nouvelle phase de la numérisation

Fondée sur l'internet des objets, les *big data* et les technologies du *cloud*, l'intelligence artificielle (IA) ouvrira une nouvelle phase de la transformation numérique. L'IA permet aux machines d'apprendre de l'expérience, de prendre en compte de nouvelles informations et d'exécuter des tâches qui nécessitent une capacité de réflexion comparable à celle de l'homme. Dans certains cas, les systèmes d'IA atteignent des performances supérieures à la capacité cognitive humaine. S'agissant des facultés sensorimotrices et de l'intelligence sociale, l'écart entre les capacités de ces systèmes et celles de l'être humain diminue. Celui-ci devrait toutefois conserver son avantage en ce qui concerne l'intelligence émotionnelle. La numérisation 2.0 deviendra un moteur essentiel d'innovation, de création de valeur et de croissance. Elle changera la manière dont nous vivons, travaillons et vieillissons. Mais elle recèle aussi d'énormes risques, par exemple dans le domaine militaire et en matière de surveillance. L'IA soulève, pour la Suisse également, de nombreuses questions sensibles du point de vue de la politique extérieure.

Les données, matière première du XXI^e siècle, modifient les fondements de la puissance. Les *big data* et les technologies d'IA assurent à leur détenteur un avantage stratégique en termes de puissance. Il existe certains signes d'une compétition pour la suprématie technologique future dans le domaine de l'IA, en particulier entre les États-Unis et la Chine. Pékin investit des sommes énormes dans les nouvelles technologies : l'IA devrait propulser l'économie chinoise dans l'avenir, mais aussi assurer une surveillance et un contrôle « intelligents » de la sécurité publique et donc des citoyens et citoyennes. Le nationalisme technologique pourrait devenir une tendance significative, au détriment d'une utilisation libre et équitable des nouvelles technologies. Le libre accès à Internet est un acquis de plus en plus menacé.

2.3.2. La quatrième révolution industrielle

À l'instar des technologies de communication, les **biotechnologies et le génie génétique** sont en phase de connaître des innovations majeures. De nouvelles procédures diagnostiques et thérapeutiques ouvrent d'énormes possibilités dans le domaine de la santé, mais soulèvent aussi des questions éthiques. Le même cas de figure se présente pour la culture de variétés végétales génétiquement modifiées ou génétiquement éditées dans l'agriculture. Les nanotechnologies et la bionique changeront quant à elles la production industrielle.

Nous vivons le début d'une quatrième révolution industrielle, portée par la **convergence entre technologies numériques, biologiques et physiques**. Le potentiel de changement que recèle chacun de ces domaines technologiques est décuplé sous l'effet de cette convergence. Du point de vue économique, le monde physique perdra de son importance par rapport à ce monde numérique interconnecté. Des experts prévoient que la quatrième révolution industrielle dépassera largement les précédentes par sa vitesse, son ampleur et son impact sur les systèmes économiques, sociaux et politiques.

La quatrième révolution industrielle offre aussi un grand potentiel pour relever les défis environnementaux. Les nouvelles technologies contribueront à réduire l'empreinte écologique de l'humanité et à inscrire l'interaction entre la société, l'économie et l'environnement dans une logique de durabilité.

Les avancées vertigineuses de la robotique, de l'apprentissage automatique et de l'automatisation auront un impact sur les marchés du travail dans le monde. L'informatisation complète de la fabrication et les nouveaux processus et techniques de production promettent d'importants gains de productivité. D'une part, de nombreux emplois, même très qualifiés, sont susceptibles d'être remplacés, ce qui pourrait accentuer les inégalités sociales. D'autre part, les nouvelles technologies engendrent toujours des **innovations et de nouvelles tâches** dans l'interaction entre l'homme et la machine. Ainsi, les taux de chômage sont remarquablement bas dans des pays comme la Corée du Sud ou le Japon, où les processus de création de valeur sont fortement robotisés.

L'effet disruptif de la quatrième révolution industrielle sur les marchés du travail et la société dépendra du décalage entre l'automatisation et l'émergence de nouveaux domaines d'activité. Cette transition requiert la mise en place d'un cadre approprié, par exemple dans le domaine de l'éducation. La dynamique technologique doit bénéficier au plus grand nombre.



2.4. Moteurs économiques : le commerce et la production en point de mire de la numérisation et de la géopolitique

Le changement technologique marque aussi l'évolution économique mondiale : la quatrième révolution industrielle **modifie les flux commerciaux**. Cela s'explique par la mutation de l'industrie mondiale : les groupes ayant de grandes unités de production dans divers pays ne seront probablement pas le modèle d'avenir. L'intelligence artificielle et la baisse des coûts de production font que la production de masse tend à être délaissée au profit de petites productions locales : les entreprises peuvent de nouveau se rapprocher de leurs clients et produire sur leur marché de distribution. D'une part, les sociétés internationales sont ainsi davantage incitées à renforcer leur ancrage dans l'économie locale, ce qui peut favoriser une croissance plus inclusive dans les zones périphériques. D'autre part, des lignes de production qui avaient été délocalisées dans des pays à bas salaire sont rapatriées dans les pays membres de l'OCDE.

2.4.1. Glocalisation

Les entreprises de pays dont le marché national est exigu, comme la Suisse, sont particulièrement concernées par cet enjeu, mais elles voient aussi s'ouvrir de nouvelles perspectives. Pour prendre un exemple, les textiles intelligents et les textiles connectés modifieront profondément l'industrie textile mondiale. La combinaison de coûts de production plus faibles, d'un savoir-faire textile et de compétences en électronique pourrait donner un nouvel élan à l'industrie textile suisse. Dans le secteur de l'industrie, près de 60 % de tous les biens exportés aujourd'hui sont des produits non finis qui transitent par les chaînes de valeurs mondiales. Cette part va baisser, avec **la glocalisation croissante des processus de production**.

Les avancées technologiques constitueront un défi tout particulier pour les pays en développement. L'industrialisation, considérée jusqu'à présent comme un moteur important du développement, risque de disparaître. Des emplois peu qualifiés du secteur industriel pourraient être supprimés. L'ambition de l'Agenda 2030 de ne laisser personne de côté prend une nouvelle signification à la lumière du changement technologique.

Dans le même temps, une pression accrue s'exerce de ce fait sur ces pays pour qu'ils améliorent leurs conditions-cadres économiques afin de continuer à attirer des investissements. Les pays en développement ont, pour certains, une plus grande capa-

cité d'adaptation que les pays industrialisés, car ils comptent moins de structures anciennes entravant le changement. En outre, les avancées technologiques – par exemple, le smartphone – sont aujourd'hui disponibles simultanément presque partout. Des choix judicieux pourraient engendrer pour les pays en développement de nouvelles opportunités de croissance.

S'agissant des pays industrialisés et émergents, on peut donc imaginer que les **pays à hauts salaires sont mieux placés pour la quatrième révolution industrielle** que les pays émergents. Le basculement structurel de puissance de l'Occident vers d'autres régions du monde pourrait se ralentir. Mais il reste l'inconnue de l'évolution de la croissance dans les différents pays.

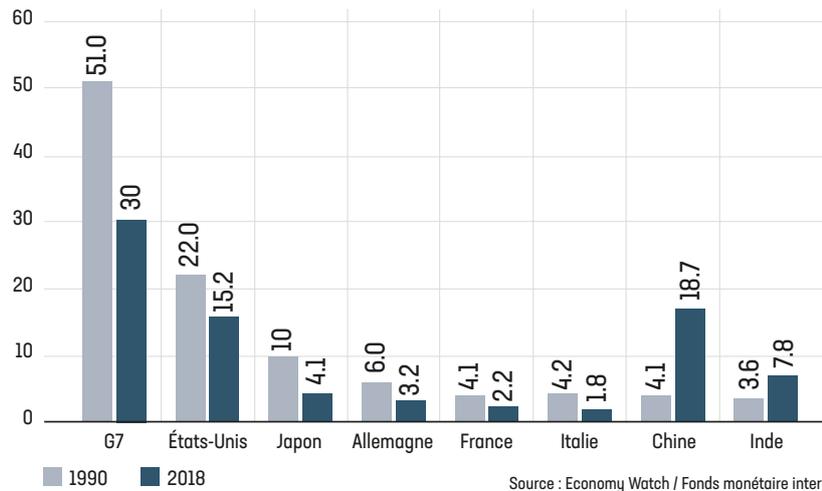
2.4.2. Un ordre commercial fragmenté

La polarisation de la politique internationale se reflète dans une fragmentation de l'ordre commercial international. L'Organisation mondiale du commerce lutte pour conserver son rôle de gardien du système commercial international. Elle doit se réformer pour renforcer sa légitimité. Dans le domaine de la régulation, les accords plurilatéraux tendent cependant à remplacer les accords multilatéraux. Concernant la suppression des droits de douane et le libre-échange, les accords régionaux et bilatéraux sont une réalité incontournable.

L'escalade actuelle des mesures protectionnistes et des contre-mesures entre les puissances commerciales affaiblit l'ordre commercial international. Tant que la politique internationale sera dominée par des tensions entre les grandes puissances, les objectifs et les ambitions politiques pourraient avoir une influence sur le commerce mondial. De nouvelles **tensions géo-économiques** sont à prévoir.

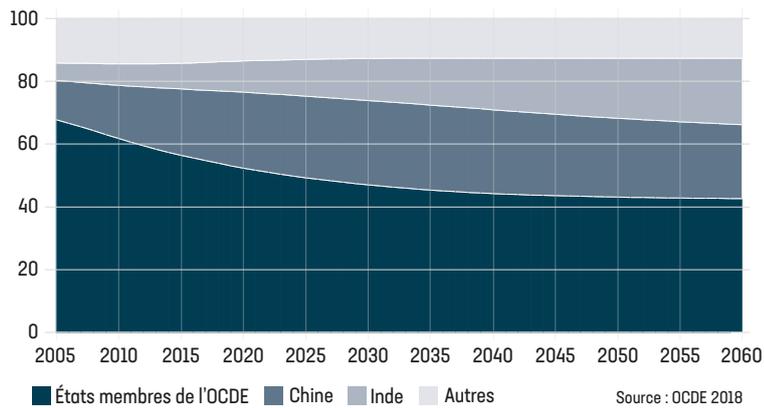
Déplacement des centres de gravité économiques : 1990-2018

Part du PIB mondial (PPP) en %



Déplacement des centres de gravité économiques : prévisions à l'horizon 2060

Part du PIB mondial (PPP) en %



OCDE : UE et États du G7, Australie, Chili, Corée du Sud, Islande, Israël, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse, Turquie



2.5. Moteurs sociaux : identité, repli et droit de regard

La tendance à la fragmentation se fait également sentir au niveau social. Dans les sociétés occidentales, les principes fondamentaux du modèle démocratique sont de plus en plus contestés. Un certain malaise à l'égard des institutions et des responsables politiques s'insinue dans le débat public. Les mouvements de protestation modifient le paysage politique. La polarisation de la politique intérieure entrave l'efficacité gouvernementale.

2.5.1. Réflexes de défense contre la mondialisation

Cette attitude de repli s'explique par divers facteurs, qui vont des conséquences non résolues de la crise financière et de la dette de 2008 à la crise des réfugiés de 2015. Mais ce changement de valeurs est aussi un réflexe de défense contre la mondialisation. Celle-ci a certes réduit les inégalités entre les États et offert de nouvelles opportunités à de nombreuses personnes, mais elle a également creusé davantage les écarts de revenus dans de nombreux pays. Les pertes d'emplois dues à la quatrième révolution industrielle pourraient potentiellement renforcer les protestations sociales. En outre, les gains de prospérité ont pour corollaire les peurs de déclasserment. Aussi le scepticisme vis-à-vis de la mondialisation touche-t-il également des groupes sociaux qui, par rapport aux générations précédentes, ont surtout profité de la mondialisation.

La quête d'identité et le repli gagnent en importance dans la politique. De nombreux citoyennes et citoyens estiment subir une perte de leur pouvoir de contrôle démocratique. Dans les domaines où des règles du jeu et des normes internationales ont été fixées dans le sillage de la mondialisation s'exprime le désir de retrouver une souveraineté jugée perdue. Et ce n'est pas tout : la dynamique à l'œuvre soumet les partis traditionnels à une pression croissante. Ils perdent ainsi de leur attrait au profit de mouvements politiques.

Le sentiment de malaise politique est attisé par des acteurs étatiques et non étatiques qui favorisent la désinformation. Les sociétés ouvertes sont devenues plus vulnérables à l'ère de la numérisation. Un enjeu essentiel consistera à renforcer la capacité de résistance des sociétés aux campagnes d'infox (*fake news*). Le rôle de l'éducation est fondamental lorsqu'il s'agit de la capacité d'évaluer la qualité des informations en circulation. Les technologies basées sur l'IA pour le traitement de l'image et de la vidéo rendront plus difficile la distinction entre informations authentiques et falsifiées (notamment avec la propagation de *deep fakes*).

Les médias sociaux favorisent la fragmentation des valeurs et des positions politiques. D'une part, ils offrent aux citoyennes et aux citoyens une source supplémentaire d'informations et d'échanges dans un monde gagné par l'individualisme. D'autre part, on voit apparaître des **communautés d'opinion parallèles ayant des perceptions différentes**, qui consomment de plus en plus d'informations personnalisées et font abstraction des autres avis. Cette dynamique peut affaiblir la cohésion sociale.

2.5.2. Mouvements transnationaux

Les nouveaux mouvements et identités transnationaux sont favorisés par la numérisation. Dans les communautés virtuelles, les êtres humains s'organisent par-delà les frontières géographiques et politiques. L'engagement des jeunes en faveur de la lutte contre le changement climatique illustre cette dynamique transnationale. Ils demandent à avoir voix au chapitre ou à obtenir des réponses, mais ne sont pas intrinsèquement sceptiques vis-à-vis de la mondialisation. Le mouvement *#MeToo*, mais aussi le terrorisme djihadiste (EI, Al-Qaida) et le crime organisé, constituent d'autres exemples de cette transnationalisation.

Certes, la cohésion sociale reste forte en Suisse. Mais dans notre pays aussi, un malaise croissant se fait sentir à l'égard des processus de réglementation internationaux. La politique extérieure devrait pouvoir répondre à ce malaise.

Vision de la politique étrangère à l'horizon 2028

Le deuxième chapitre a décrit les mutations du monde, relevé les moteurs de développement et mis en évidence les implications de ces mutations pour la Suisse. La vision de la politique étrangère à l'horizon 2028 traduit cette évolution, aussi bien mondiale que nationale, en différentes options concrètes.

AVIS28 identifie six nouveautés en termes de politique extérieure. Cette vision expose en premier lieu la situation optimale souhaitée à l'horizon 2028. S'ensuivent des propositions qui peuvent être combinées de manière modulaire pour développer la politique étrangère de manière à atteindre cet objectif.



3.1. Une politique étrangère guidée par des intérêts clairement définis et par les valeurs de la Suisse

Afin de continuer sur la voie de la réussite, la Suisse se doit de définir clairement ses intérêts pour l'avenir et de les poursuivre de manière résolue. Dans le cas de la Suisse, une politique d'intérêts n'équivaut pas à une politique de puissance ou au recours à l'unilatéralisme. La Suisse ne doit pas non plus perdre de vue ses valeurs. Bien au contraire : en Suisse, intérêts et valeurs vont de pair. Ils constituent les deux faces d'une même médaille.

Les forces intrinsèques de la Suisse doivent rester au centre de sa politique étrangère. L'engagement pour la démocratie et l'état de droit, le dialogue et la culture du compromis, pour l'intégration des minorités et le partage du pouvoir, pour les droits de l'homme et l'équité entre les femmes et les hommes ainsi que pour les principes humanitaires est une composante essentielle de la politique étrangère. Une politique étrangère suisse sans valeurs ne serait pas suffisamment forte et crédible. La Suisse est reconnue pour sa tradition humanitaire au niveau international. La solidarité est indissociable de sa conception de l'État.

Cela dit, la politique étrangère a toujours eu pour vocation première la défense des intérêts. À l'avenir, la Suisse aura la tâche encore plus difficile à cet égard en raison des évolutions de la géopolitique et de la politique commerciale évoquées plus haut. Car sa prospérité suscite des convoitises et, en tant qu'actrice autonome, elle sera plus fréquemment la cible de pressions internationales. Dans une configuration multipolaire, elle devra en outre prendre position plus souvent sur des questions controversées.

La Suisse devrait donc se pencher de manière plus intensive sur ses intérêts. Car pour défendre efficacement ses intérêts, il faut d'abord les connaître. Forte de cet objectif, la Suisse peut s'engager sur la scène internationale : une politique d'intérêts implique de **pouvoir s'imposer comme un acteur d'influence**.



Vision à l'horizon 2028

La politique étrangère de la Suisse en 2028 est stratégique et ciblée, elle est guidée par des intérêts clairement définis et les valeurs qui sont les siennes.

Elle poursuit des priorités thématiques et régionales. La Suisse adopte une position cohérente - notamment vis-à-vis des grandes puissances.

Elle tire parti du potentiel que lui confère son statut d'acteur autonome de la politique étrangère, tout en poursuivant parallèlement ses intérêts en coopération avec les Etats qui partagent ses vues.

Cette vision prospective repose sur quatre éléments thématiques :

3.1.1. Une conception commune des intérêts à défendre

L'art. 2 de la **Constitution fédérale** sert de point de départ à la définition des intérêts. La **sécurité de la Suisse, sa prospérité et son indépendance** constituent ses intérêts essentiels du point de vue de la politique étrangère. S'y ajoutent la conservation durable des ressources naturelles ainsi que la promotion d'un ordre international juste et pacifique, fondement de la sécurité, de la prospérité et de l'indépendance.

L'art. 54 de la Constitution énumère d'importants volets de la politique étrangère. En vertu de cet article, la Confédération « s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. » Dans son message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, le Conseil fédéral a précisé que cette énumération n'est pas exhaustive. Il y explique également que l'art. 101 de la Constitution, en vertu duquel la Confédération « veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger » concrétise la norme attributive de compétence en matière de politique étrangère. En d'autres termes : **la politique étrangère est aussi une politique économique extérieure.**

La Constitution fixe ainsi les lignes essentielles de la politique étrangère, tout en laissant une grande latitude pour aménager cette dernière. La politique étrangère peut être développée pour tenir compte d'exigences internationales ou de préférences émises au niveau national. Un large débat peut fournir des informations sur les intérêts que la Suisse doit défendre dans ce contexte. Le but est de concrétiser la sécurité, la prospérité et l'indépendance, qui sont des intérêts essentiels de la Suisse – en prenant en compte les domaines transversaux que sont **l'ordre international** et la **durabilité**.

La sécurité devient plus importante

La sécurité prend une importance croissante dans la politique étrangère. Il est de l'intérêt de la Suisse que les États – et en particulier les grandes puissances – **règlent les conflits de manière pacifique**. La paix signifie plus de sécurité et plus de prospérité.

Un ordre international où le droit prime la force est donc tout aussi essentiel. La Suisse a intérêt à **défendre les acquis de cet ordre international** et à les développer. Parmi ces acquis figurent des organisations de sécurité à la capacité d'action reconnue comme l'ONU et l'OSCE, le respect de l'état de droit et du droit international, la promotion de la démocratie et un système de maîtrise des armements qui fonctionne.

Tous les États devraient pouvoir disposer des **nouvelles technologies** pour un usage pacifique, sur la base de normes communes. De même, un **cyber-espace** ouvert, libre et stable est dans l'intérêt de la

Foyers d'insécurité géopolitique dans le voisinage commun de l'UE/OTAN et de la Russie



Suisse. La démocratie et l'État de droit doivent être protégés contre **l'espionnage** et à même de résister à la **désinformation** et aux influences. Enfin, la Suisse contribue à assurer la sécurité de ses ressortissants et ressortissantes à l'étranger par le biais de la **protection consulaire**.

Du point de vue géographique, la **stabilité de l'environnement européen** est essentielle pour la sécurité de la Suisse. Au cours des dernières décennies, cette dernière a bénéficié de l'effet stabilisateur de l'OTAN et de l'unification européenne. Mais les bouleversements tant sociaux que politiques à l'œuvre dans de nombreux pays le montrent : cette stabilité ne peut plus être considérée comme un acquis.

Une haute priorité doit être accordée aux États voisins de l'Europe situés au sud et à l'est de ses frontières. **L'Afrique, le Proche et le Moyen-Orient ainsi que les Balkans occidentaux et les pays d'Europe de l'Est** situés entre la Russie et l'UE sont des régions prioritaires pour les contributions de la Suisse à l'effort de stabilisation. Le but est de créer des perspectives de développement sur place, de réduire la pression migratoire vers l'Europe et de prévenir les menaces liées au terrorisme et au crime organisé. Il faudrait en outre renforcer **l'ordre de sécurité paneuropéen inclusif**. La Suisse peut y contribuer en favorisant la confiance entre la Russie et l'Occident et en défendant les principes de l'OSCE. Elle peut en outre œuvrer pour que les pays situés entre l'UE et la Russie jouissent de meilleures perspectives et d'une plus grande stabilité.

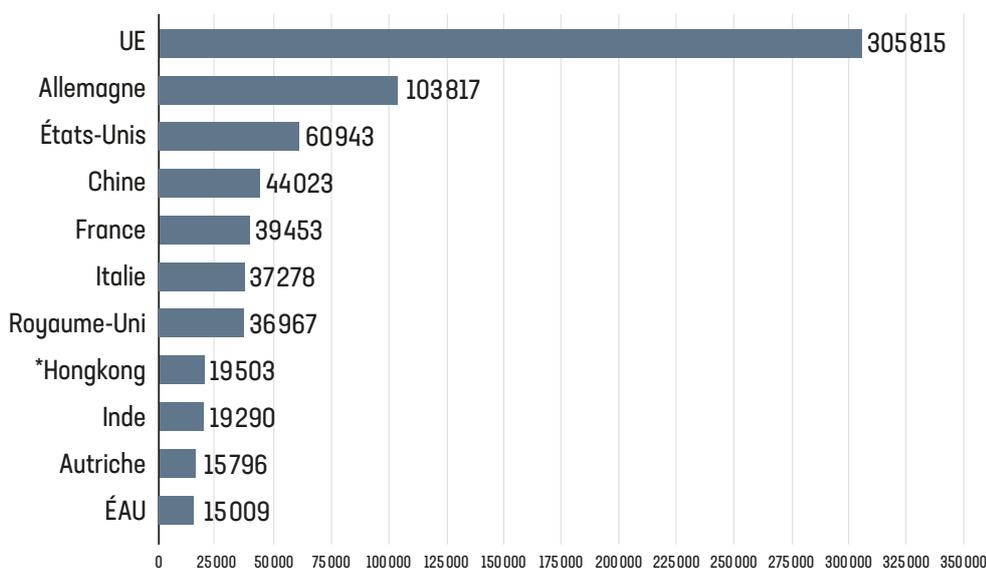
Prosperité : un engagement accru en faveur des intérêts économiques

La promotion économique assurée dans le cadre de la politique étrangère sert la prospérité de la Suisse. La politique étrangère contribue ainsi également à la cohésion interne du pays et à la consolidation de ses services sociaux. Le soutien aux entreprises suisses à l'étranger gagne de ce fait en importance. Il deviendra plus difficile d'assurer **l'accès des entreprises suisses au marché** et de maintenir des règles de concurrence équitables : les entreprises doivent pouvoir commercer et investir sans subir de discrimination. Cela implique, non seulement l'accès au marché, mais aussi la sécurité juridique pour les investissements à long terme et la protection de la propriété intellectuelle.

Un ordre international fondé sur des règles est essentiel à la prospérité de la Suisse. Une organisation mondiale du commerce ayant les moyens d'agir et la libéralisation des échanges par d'autres mesures multilatérales constituent des priorités. Tant qu'il n'y aura pas d'avancée à cet égard, l'accent sera mis sur les accords plurilatéraux et les accords bilatéraux de libre-échange. La politique de libre-échange est primordiale pour la Suisse, pays d'exportation, car l'accès aux marchés est un facteur de compétitivité et de plein emploi.

Les marchés clés sont l'UE, les États-Unis, la Chine et – en cas de *Brexit* – le Royaume-Uni. Pour la Suisse et sa prospérité, il reste essentiel de maintenir et de développer sa **politique commerciale extérieure tournée vers les marchés**

Principaux partenaires commerciaux de la Suisse en 2018 (en millions de CHF)



* Région administrative spéciale

Source : Administration fédérale des douanes [chiffres : exportations + importations, sans les services]

mondiaux. Aujourd'hui, parmi les principaux marchés de croissance pertinents pour l'économie suisse figurent l'Australie, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Mexique, la Corée du Sud et la Turquie.

La quatrième révolution industrielle demandera de grands efforts d'adaptation aux entreprises et à l'État ainsi qu'aux citoyennes et aux citoyens. La politique étrangère doit apporter sa contribution en recourant à de nouveaux formats de gouvernance qui permettent d'assortir cette mutation d'une réglementation appropriée.

La prospérité d'autres pays contribue de manière significative à celle de la Suisse. Celle-ci a donc intérêt à **favoriser le développement d'autres pays.** L'Agenda 2030 pour le développement durable offre un cadre utile pour cet engagement. Par ailleurs, il faudra favoriser une croissance économique mondiale dont le niveau d'émissions soit beaucoup plus faible, une mission importante qui incombera également à la politique étrangère suisse.

Indépendance : liberté d'action et nouvelles opportunités de la neutralité

Qui dit indépendance, dit liberté d'action. Ici, il s'agit avant tout de la protection contre l'arbitraire. Les accords internationaux constituent, à cet égard, un instrument approprié. Ils n'affaiblissent pas la souveraineté de la Suisse, mais la protègent de la « loi du plus fort » grâce aux règles qu'ils établissent. La Suisse ne devrait pas pour autant conclure un maximum d'accords. Il est important pour elle que les accords soient dans son intérêt et bénéficient d'un réel soutien à l'intérieur du pays.

Suivre sa propre voie en matière de politique étrangère reste pour la Suisse la meilleure garantie de son indépendance. Certes, les risques vont croissant : dans la compétition internationale pour la puissance politique, un pays sans partenaires au sein d'une alliance, comme la Suisse, peut être plus facilement mis sous pression. Les avantages d'une politique de libre-échange indépendante peuvent se transformer en inconvénients lorsque des acteurs comme l'UE viennent se positionner sur le même créneau et concluent, grâce au renforcement de leur pouvoir de marché, des accords qui leur sont potentiellement plus favorables. Reste aussi la question de savoir comment la Suisse peut préserver son indépendance et sa capacité d'action dans l'espace numérique. Toujours est-il qu'il est aujourd'hui plus avantageux pour la Suisse de suivre sa propre voie.

Une combinaison intelligente entre indépendance et ouverture est essentielle pour l'avenir. Il est de l'intérêt de la Suisse d'entretenir des relations politiques avec tous les États et de maintenir sa politique du dialogue. L'indépendance exige de faire preuve de réactivité en matière de politique étrangère, de s'assurer une large présence dans le monde et de posséder de solides connaissances des autres cultures.

La **neutralité suisse** constitue un atout pour une politique étrangère indépendante. Dans les années 1990 encore, elle était remise en question, voire déclarée obsolète. Aujourd'hui, elle offre de nouveau des opportunités à la Suisse. Tant que la Suisse sera entourée par l'UE et l'OTAN, la fonction protectrice de la neutralité ne sera pas au premier plan. L'intérêt de la neutralité réside plutôt dans le fait qu'elle permet à la Suisse d'avoir une plus grande marge de manœuvre : grâce à sa neutralité, elle peut proposer des solutions en tant qu'actrice crédible. Les autres acteurs savent qu'elle ne poursuit pas d'agenda caché ni d'ambitions de puissance.

La neutralité est également importante pour la politique d'État hôte et les bons offices. Elle offre des perspectives à la Suisse, par exemple en ce qui concerne la transformation numérique. La Suisse est ainsi un lieu approprié lorsqu'il s'agit de mener des discussions et d'élaborer des réglementations sur des sujets d'avenir hautement politisés comme l'intelligence artificielle.



3.1.2. Fixer des priorités régionales

En tant qu'État indépendant placé entre des pôles de puissance, la Suisse a intérêt à disposer d'une large présence dans le monde. Mais elle ne peut pas être omniprésente, pas plus qu'elle ne peut tout faire. Elle devra donc fixer des priorités.

L'Europe reste la région clé pour la prospérité et la sécurité de la Suisse. Certes, la part de l'UE-28 dans le PIB mondial (PPA) a diminué au cours des dix dernières années de 21 % à 16 % et pourrait encore baisser au cours des dix prochaines années. Mais cette tendance n'enlève rien à l'importance primordiale du marché intérieur pour l'économie suisse. En 2018, 52 % des exportations suisses étaient destinées à l'UE, tandis que 70 % des importations en provenaient. Même sans le Royaume-Uni, l'UE-27 représenterait toujours le principal marché avec 48 % des exportations de la Suisse et 66 % de ses importations (état 2018).

La défense des intérêts de la Suisse à l'égard de l'UE et la collaboration avec celle-ci revêtent une importance stratégique. Et cela ne vaut pas uniquement pour l'accès au marché. De nombreux sujets qui relevaient autrefois de la politique intérieure ont pris une dimension européenne au cours des dernières décennies. Il est essentiel pour la Suisse, pôle d'innovation, de participer aux programmes de recherche européens. Par ailleurs, les questions de sécurité intérieure se traitent aussi de plus en plus au niveau européen.

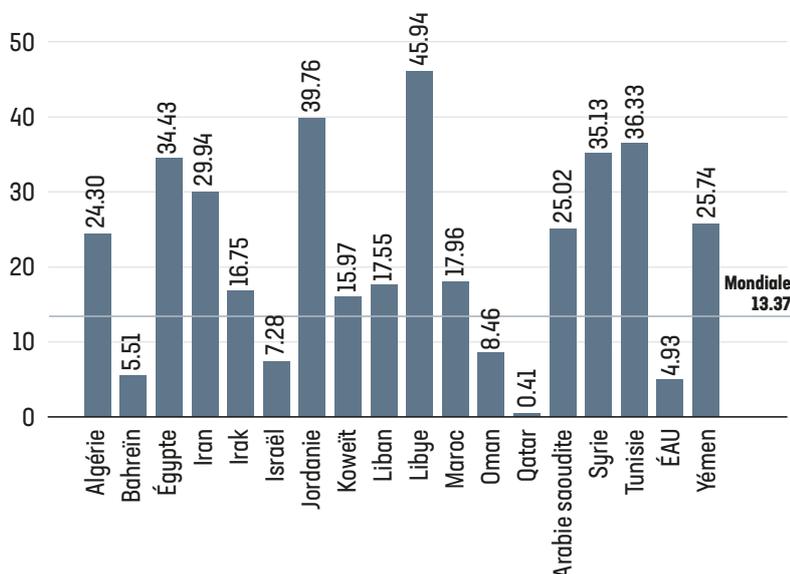
La Suisse a besoin de relations stables et de confiance avec les pays voisins. L'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche représentent à elles seules les deux tiers du commerce bilatéral de marchandises entre la Suisse et l'UE. Le volume des échanges de la Suisse avec le Bade-Wurtemberg est équivalent à celui des échanges avec la Chine. En cas de *Brexit*, un large accès au marché et un partenariat étroit avec le Royaume-Uni occuperont une place de choix dans les priorités.

La transformation de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale s'est déroulée de manière inégale. Le démantèlement de la démocratie et l'approfondissement des lignes de fracture géopolitiques ne sont pas dans l'intérêt de la Suisse. La poursuite de ses dialogues à la fois critiques et constructifs avec la Russie et la Turquie, la stabilisation des Balkans occidentaux et le règlement des conflits en Europe de l'Est et dans le Caucase du Sud restent d'importants domaines d'action.

La stabilité de **l'Afrique** revêt également un intérêt stratégique pour la Suisse. En ce qui concerne l'Afrique du Nord, le développement économique et la coopération en matière migratoire sont au premier plan. Pour assurer la sécurité de la Suisse, il est également important de progresser dans la stabilisation de la zone de crise située au sud du Sahara. Cette zone s'étend du Mali à la Somalie, en passant par le lac Tchad. Elle se caractérise par une grande fragilité, des conflits, du terrorisme, une forte pauvreté et une intense croissance démographique.

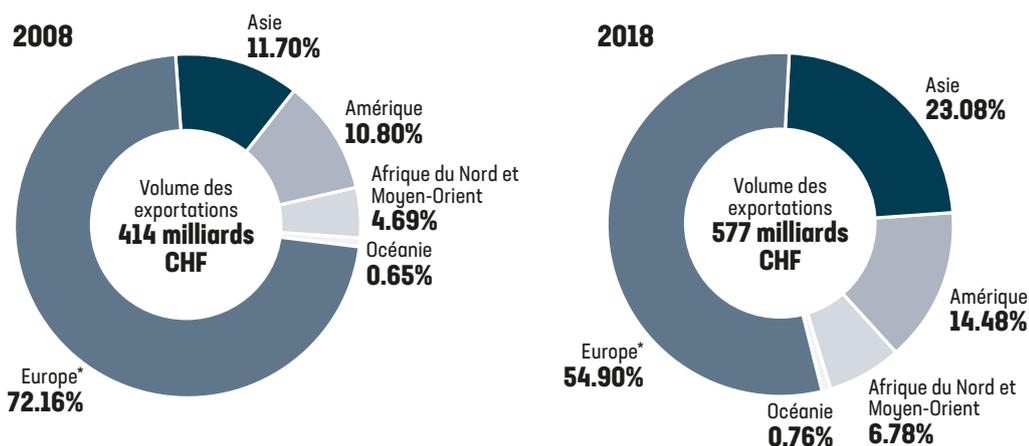
Chômage des jeunes au Proche-Orient et en Afrique du Nord

Chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans en %



Source : Organisation internationale du travail, base de données ILOSTAT. Données extraites en septembre 2018

Part croissante de l'Asie dans le commerce extérieur



* y compris Europe du Sud-Est et Europe de l'Est / Russie

Source : Administration fédérale des douanes

Il ne faudrait toutefois pas se limiter à la problématique migratoire. Des pays non européens ont reconnu le potentiel économique considérable du continent et y investissent massivement. Même si la part de cette région du monde dans le volume total des échanges de la Suisse ne représente actuellement que 1,5 %, il est de l'intérêt du pays de promouvoir et d'utiliser davantage le marché africain. Le développement économique de l'Afrique sert la prospérité et la sécurité de la Suisse. Si cette dernière favorise ce développement en aidant des entreprises suisses à saisir les opportunités qui se présentent dans la région, elle devrait également y renforcer sa présence politique.

Le Proche et le Moyen-Orient compte parmi les régions cruciales pour la sécurité de la Suisse. À la différence de l'Afrique, cette zone pourrait voir son importance économique générale stagner, voire baisser. La région connaît des bouleversements historiques : de nombreuses lignes de conflit géopolitiques, ethniques et religieuses réduisent les chances de la stabiliser. Les conflits armés, la mauvaise gouvernance, la pénurie d'eau de plus en plus grave, la croissance démographique et le fort taux de chômage des jeunes (jusqu'à 30 %) sont des réalités incontournables. Il faut s'attendre à une augmentation des flux migratoires à travers la Méditerranée.

Il est de l'intérêt de la Suisse d'éviter une nouvelle déstabilisation de la région et d'y favoriser des avancées. La prévention et l'atténuation des conflits, les mandats de puissance protectrice, la diplomatie de l'eau, le respect du droit international humanitaire et la promotion de la coopération régionale peuvent être les composantes d'un engagement fort en faveur de la paix.

Dans cette région également, la Suisse a intérêt à améliorer les perspectives économiques. Elle pourrait ainsi encourager davantage de start-up et de jeunes entrepreneurs, par exemple dans le Territoire palestinien occupé. Grâce à la connexion à des marchés formels, les personnes concernées, entrepreneurs ou employés, verraient leurs droits renforcés. La Suisse pourrait développer sa coopération avec certains États de la région dans les domaines économique, scientifique et financier. Par ailleurs, elle devrait apporter une aide sur place aux réfugiés au Proche et au Moyen-Orient, comme elle le fait en Afrique.

L'Asie représente une grande opportunité pour l'économie suisse. Selon l'OCDE, en 2028, cette région pourrait compter quatre des cinq plus grandes économies du monde générant la moitié du PIB mondial, soit la Chine, le Japon, l'Indonésie et l'Inde. Par ailleurs, les deux tiers de la classe moyenne mondiale pourraient vivre en Asie à l'horizon 2030. La part de l'Asie dans le commerce extérieur suisse est passée d'un peu moins de 12 % à plus de 23 % au cours de la dernière décennie.

L'Asie devient aussi un pôle central de la politique internationale, d'où l'importance de la présence de la Suisse dans la région. Du point de vue de la politique de sécurité, cette région est moins importante pour la Suisse que l'Afrique et le Proche-Orient. Cependant, la Suisse a intérêt à un règlement pacifique des conflits et à la promotion de structures de sécurité coopératives. Au niveau bilatéral, elle entretient déjà des relations très diversifiées avec la Chine. Il existe un potentiel de développement des relations avec d'autres pays, comme l'Inde, qui prendra de l'importance pour l'économie suisse et qui est aussi un point d'ancrage de la démocratie dans la région.

Sur le **continent américain**, l'accent est mis sur les relations avec les États-Unis. Dans les autres pays de la région, les intérêts suisses sont moins importants. En Amérique latine et aux Caraïbes, la Suisse dispose d'intérêts économiques ponctuels. Les relations économiques bilatérales avec ces pays sont susceptibles d'être développées. La lutte contre la corruption est un thème important de la coopération. La Suisse coopère étroitement avec de nombreux États du continent américain dans le cadre multilatéral. C'est essentiellement le cas pour les questions liées à la protection du climat, aux droits de l'homme et à la démocratie. Il en va de même pour le Canada, le deuxième partenaire commercial de la Suisse sur le continent.



3.1.3. Les grandes puissances en point de mire

Les relations avec les grandes puissances deviennent plus importantes pour la défense des intérêts de la Suisse. Des améliorations sont ici nécessaires. Dans un monde davantage marqué par la diplomatie des grandes puissances, la politique de puissance et l'unilatéralisme, une Suisse indépendante a besoin de stratégies claires et de relations politiques solides face aux acteurs les plus influents.

Le Conseil fédéral a en effet reconnu dès 2005 l'importance des pays prioritaires extra-européens. Son approche consistant à établir des « partenariats stratégiques » avec les BRICS, les États-Unis, le Japon et la Turquie n'a cependant pas – dans la plupart des cas – produit les effets escomptés. Les relations sont trop asymétriques et ont été trop fortement définies par les modalités de coopération au détriment des contenus. Il en résulte que les relations bilatérales sont davantage administrées que façonnées activement sur le plan politique.

À l'avenir, il faudrait aménager les **relations avec les pays prioritaires en fonction de stratégies** en associant politique, sécurité, économie, technologie, science et développement durable, en s'attachant en priorité aux intérêts suisses et aux domaines à fort potentiel. Parmi ceux-ci figurent les bons offices de la Suisse, qui ouvrent régulièrement des portes qui seraient autrement restées closes.

Un objectif principal est d'assurer la cohérence entre les départements dans leur approche envers les pays prioritaires. À cet égard, la démocratie de concordance place la Suisse devant des défis particuliers. Les stratégies par pays, qui relèvent de la responsabilité du Conseil fédéral et définissent

des objectifs clairs, constituent un des instruments auxquels il est possible de recourir. Elles ne sont certes pas la solution miracle pour éviter que la Suisse ne fasse entendre des voix discordantes. Mais elles permettent d'avoir une vue d'ensemble, afin de réduire la segmentation de la politique étrangère.

Des stratégies cohérentes sont nécessaires surtout à l'égard des États-Unis, de la Chine et de la Russie, qui sont les principales puissances mondiales actuelles.

Les États-Unis revêtent toujours une importance fondamentale pour la prospérité et la sécurité de la Suisse. La Suisse doit tenir compte du fait que les États-Unis continuent d'occuper une position dominante dans le système international. Les relations bilatérales reposent sur un solide socle historique, des valeurs largement partagées et d'étroits liens culturels et humains. On estime qu'un million de personnes d'origine suisse vivent aux États-Unis. Ce pays est de loin la principale destination des investissements directs d'entreprises suisses. Il est le deuxième partenaire commercial de la Suisse, qui est quant à elle le septième investisseur aux États-Unis et compte parmi les vingt principaux investisseurs dans ce pays. Les conditions que rencontrent les entreprises non américaines sur le marché étasunien deviennent plus difficiles. La Suisse a intérêt à renforcer ses relations avec les États-Unis et à consolider les conditions-cadres offertes à ses entreprises. Un accord de libre-échange et une coopération étroite dans le domaine des réglementations internationales des marchés financiers y contribueraient.

Si l'on considère la fréquence des visites diplomatiques ces dernières années, les relations avec Washington sont moins intenses qu'avec Pékin. Les États-Unis n'ont jamais manifesté d'intérêt pour un partenariat stratégique. Au-delà des mandats de puissance protectrice en Iran et au Venezuela et de la collaboration en matière de formation professionnelle, de nouveaux champs de coopération méritent d'être explorés, par exemple en ce qui concerne les nouvelles technologies et les nouvelles questions soulevées en droit international. La Suisse peut aussi proposer un important savoir-faire en matière de restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées. Le renforcement de la coopération par le biais de *think tanks* influents aux États-Unis peut également servir à défendre les intérêts nationaux à long terme. Si la Suisse veut faire valoir ses intérêts multilatéraux au niveau mondial, elle doit aussi les exprimer à Washington et, là où c'est opportun, chercher à engager une coopération.

La Suisse a établi des relations particulièrement étroites avec la Chine.

Elle est le premier pays du continent européen à avoir conclu un accord de libre-échange avec la Chine, qui est aujourd'hui le troisième partenaire commercial de la Suisse. Une trentaine de dialogues techniques menés sur des thèmes divers montrent que la Chine, plus que d'autres pays, a accepté l'idée d'un partenariat stratégique. En outre, une vingtaine de cantons et de villes entretiennent désormais des partenariats économiques et culturels avec des provinces et des communes chinoises.

Le Conseil fédéral devrait définir pour sa politique chinoise des prochaines années une stratégie claire qui combine intelligemment les opportunités et les défis de cette coopération. Cette stratégie doit tenir compte aussi bien du développement interne de la Chine que de la situation internationale. Si la polarisation de la politique internationale devait s'accroître, cela pourrait compliquer les relations avec la Chine. Des relations économiques étroites et un dialogue stratégique demeurent certes importants, mais ils devraient s'inscrire dans une stratégie globale.

Si la **Russie** ne figure pas parmi les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, Moscou reste, en raison de son poids sur l'échiquier politique mondial, un acteur important pour sa politique étrangère. Depuis l'annexion de la Crimée et divers cas d'espionnage et cyberincidents, les relations bilatérales sont devenues plus difficiles. La Suisse, plus que d'autres pays européens, continue cependant de privilégier le dialogue plutôt que l'isolement. Elle est confortée dans ce choix aussi bien par ses missions de bons offices – notamment les mandats de puissance protectrice qu'elle exerce en Géorgie et en Russie – que par la certitude que la sécurité en Europe ne peut se construire qu'avec la Russie et non pas contre elle.



3.1.4. Coopération structurée avec les pays partageant les mêmes vues

Afin de sauvegarder ses intérêts dans un contexte politique mondial difficile, la Suisse peut collaborer plus étroitement avec certains États partenaires. Aujourd'hui, déjà, elle coopère avec des acteurs aux vues similaires, principalement sur des thématiques spécifiques et sur un plan technique.

La Suisse a tout intérêt à instaurer une coopération plus structurée, transversale et politique avec des pays partageant ses vues (*like-minded countries*, LMC). Il est vrai que ces pays ne comptent pas au nombre des acteurs dominants sur la scène mondiale. Ils ont cependant un rôle à jouer et l'expérience a montré qu'ils étaient fiables et que leurs intérêts étaient similaires à ceux de la Suisse. Ces États défendent un ordre pacifique, s'engagent en faveur d'un multilatéralisme axé sur les résultats et coopèrent sur un pied d'égalité. Leurs positions convergent dans de nombreux domaines, par exemple la paix, les droits de l'homme, l'environnement, l'énergie ou les sciences.

C'est avant tout en Europe, mais pas seulement, que la Suisse trouve des pays qui partagent ses valeurs. Dans la perspective du monde de demain, elle devrait également intégrer des États non européens dans une stratégie LMC. Des initiatives en ce sens ont déjà été lancées en-deçà du niveau politique. Ainsi, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, Israël, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et Singapour collaborent dans le cadre de la *Small Advanced Economies Initiative*. Cette initiative regroupe des pays industrialisés de 5 à 10 millions d'habitants qui coopèrent sur des questions touchant à l'économie et à l'innovation. Il faudrait examiner d'autres formats, comme la création d'un groupe de petits États (le K7), qui constituerait un pendant au G7. Une stratégie LMC permettrait à la Suisse de nouer des partenariats durables : elle aurait ainsi plus de poids pour défendre ses intérêts.



3.2. Face à l'érosion de la confiance, établir un lien plus étroit entre politique intérieure et extérieure

Il est essentiel d'encourager et de promouvoir activement une culture qui conçoit la politique étrangère comme une partie intégrante de la politique intérieure et la politique intérieure comme un élément de la politique étrangère. Cette dimension de la politique étrangère devrait être davantage prise en compte à l'avenir. En Suisse, démocratie semi-directe, la société est moins sceptique par rapport à la mondialisation et la politique que dans d'autres pays occidentaux. Cela dit, même dans notre pays, un malaise est perceptible. La confiance dans la politique étrangère doit être rétablie en créant des liens avec la politique intérieure.



Vision à l'horizon 2028

En 2028, la politique étrangère et la politique intérieure sont étroitement liées.

La politique étrangère bénéficie d'un large soutien à l'intérieur du pays, parce que ses priorités correspondent aux attentes de la population. Elle repose sur un dialogue permanent et une approche impliquant tous les acteurs nationaux (*Whole-of-Switzerland*).

Elle occupe une place de choix dans les priorités du Conseil fédéral. Ce dernier mène la politique étrangère en étroite concertation avec le Parlement et les cantons, et les responsabilités sont clairement définies.

Le document AVIS28 présente quatre éléments constitutifs d'un lien plus étroit entre la politique étrangère et la politique intérieure :



3.2.1. Une coopération plus étroite avec le Parlement et les cantons

De plus en plus, la législation nationale se voit complétée par des réglementations européennes et internationales. Désormais, la politique étrangère marque plus significativement les lois et les processus de politique intérieure. Souvent, les normes négociées à l'échelle mondiale ne peuvent plus être fondamentalement modifiées dans le cadre national.

Au lieu de traités internationaux, on assiste à l'**émergence de davantage d'instruments dits de *soft law*, ou de droit souple**. Ceux-ci établissent

certaines des règles de conduite (*law*), mais ne sont pas contraignants (*soft*) en droit international. Ils sont donc plus faciles à négocier et peuvent contribuer à maintenir un cadre normatif international en dépit des blocages politiques. En règle générale, ils ne sont toutefois pas soumis aux parlements. Cette évolution a suscité des débats de politique intérieure sur la répartition des rôles et des responsabilités.

Si la Suisse entend défendre efficacement ses intérêts, elle doit agir de manière coordonnée et cohérente. Dans cette optique, la coopération entre la Confédération, le Parlement et les cantons en matière de politique étrangère doit reposer sur un socle de confiance. Les bases nécessaires semblent intactes : les droits de participation du Parlement et des cantons ont été étendus depuis les années 1990. Le Conseil fédéral est donc tenu de consulter les commissions de politique extérieure sur les projets d'envergure. Pour leur part, les cantons peuvent demander à être consultés lors de la préparation des décisions de politique extérieure. La Confédération a également la possibilité de les entendre de sa propre initiative. En outre, les cantons sont souvent représentés au sein de la délégation de négociation de la Confédération, en particulier dans le domaine de la politique européenne.

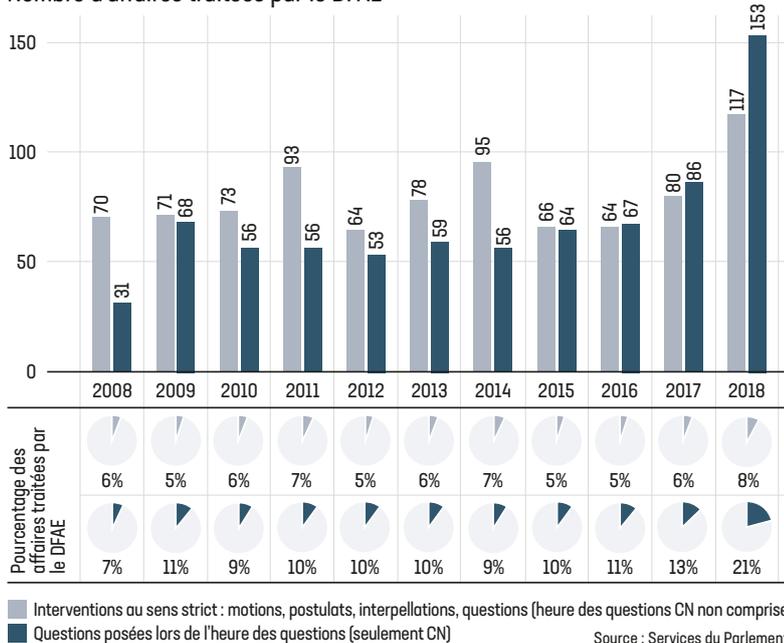
Les positions de départ divergent. Il est donc nécessaire d'agir. Il n'y a plus de coopération clairement définie en matière de politique extérieure entre le Conseil fédéral et le Parlement. Le pouvoir législatif déplore une perte de contrôle et souhaiterait être davantage impliqué. Le pouvoir exécutif, pour sa part, voit ses compétences en matière de politique étrangère de plus en plus contestées. De son point de vue, le Parlement s'immisce indûment dans ce domaine, en multipliant les interventions. En comparaison, les relations entre la Confédération et les cantons sont plus stables. La question ici est de savoir si le fédéralisme participatif doit être étendu compte tenu de l'importance croissante du droit de l'UE dans la législation nationale.

Resserrer la coopération avec le Parlement et les cantons ne saurait cependant limiter la capacité d'action du Conseil fédéral. En 2028 comme aujourd'hui, la politique extérieure doit être avant tout une prérogative du gouvernement. La répartition des compétences en matière de politique étrangère doit rester un fondement inchangé.

Quelles mesures faudrait-il mettre en place pour consolider **une conception commune des rôles du Conseil fédéral et du Parlement** en matière de politique étrangère ? Une première étape importante consisterait à mieux appliquer les réglementations existantes en matière de compétences. Il s'agit de sensibiliser davantage l'exécutif aux droits

Interventions parlementaires 2008-2018

Nombre d'affaires traitées par le DFAE



de participation du Parlement. Parallèlement, le Parlement devrait, dans le cadre de cette participation, se concentrer sur les aspects stratégiques de la politique étrangère. L'exécutif doit, pour sa part, avoir les mains libres en ce qui concerne la gestion opérationnelle de la politique étrangère.

Cela dit, les droits de participation du Parlement doivent également être précisés. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la *soft law*. Premièrement, il convient de clarifier ce que cet instrument recouvre et quelles en sont les limites. Deuxièmement, il est nécessaire de préciser quels actes de *soft law* nécessiteraient l'implication des commissions et quelle forme cette participation devrait prendre. Compte tenu du nombre de ces accords, le Parlement devra se limiter aux cas les plus essentiels. La difficulté consistera à évaluer au cas par cas le critère de l'essentialité.

Outre la question de la précision des droits de participation, il incombe au Conseil fédéral de plaider sur la scène internationale en faveur d'une plus grande implication des parlementaires dans l'élaboration de la *soft law* au sein des organisations internationales. Les mécanismes de consultation de l'OCDE et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'OSCE peuvent servir de modèles à cet effet.

Il est nécessaire de clarifier l'étendue des droits de participation des cantons. La répartition des

rôles est incontestée et les processus de participation sont bien établis. Les cantons demandent à être consultés plus tôt et plus fréquemment en matière de politique européenne. Une information plus complète leur permet de jouer un rôle plus important dans l'élaboration de l'agenda de la politique européenne de la Suisse. Ils souhaitent que leurs préoccupations soient prises en compte plus systématiquement dans la préparation des négociations des accords.

Les cantons estiment que les pertes d'autonomie résultant des accords avec l'UE doivent être compensées en accordant une plus grande importance à leurs prises de position, ce qui permettrait de préserver la structure fédérale de l'État. Pour ce qui est des projets de politique européenne touchant aux compétences cantonales, les prises de position consolidées des cantons devraient désormais avoir un nouvel « effet contraignant relatif ». Selon la volonté des cantons, le Conseil fédéral ne pourrait y déroger qu'en raison d'intérêts supérieurs de politique étrangère et devrait justifier sa dérogation par écrit. Enfin, les représentants des cantons demandent que le dialogue actuel en matière de politique européenne soit développé et formalisé au travers d'un organe de coordination commun.

Le but de la Confédération et des cantons est de préserver l'efficacité de leur partenariat en matière de politique étrangère. Une analyse conjointe

devrait permettre d'identifier si les possibilités de participation doivent être adaptées.

Il convient d'ajouter qu'il n'existe actuellement pas de bases juridiques adéquates sur lesquelles repose la politique étrangère : il n'y a pas de loi-cadre générale en la matière et la loi fédérale sur la coopération au développement date. Sur le plan législatif, les compétences du Conseil fédéral, du Parlement et des cantons en matière de politique extérieure sont régies unilatéralement par la loi sur le Parlement et par la loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Il y a lieu d'examiner si, à l'avenir, de **nouvelles bases juridiques** reflétant l'importance croissante de la politique extérieure seraient nécessaires.



3.2.2. Élargir le dialogue sur la politique étrangère

Au-delà du Parlement et des cantons, la politique étrangère doit être mieux communiquée à la population. Il serait souhaitable de mettre en place un dialogue national sur la politique étrangère et les intérêts de la Suisse. Une politique étrangère proche des citoyens et ancrée dans la politique intérieure, qui permet à chacun de tirer parti des opportunités d'une société en mutation rapide, est la pierre angulaire de la Suisse de demain.

Les compétences et les réseaux pertinents situés à l'extérieur de l'administration fédérale devraient être davantage utilisés à des fins de politique étrangère. Le DFAE devrait adopter **une approche impliquant tous les acteurs nationaux** (*Whole-of-Switzerland*). À l'heure actuelle, la coopération avec les ONG suisses est significative et établie de longue date. Celles-ci apportent une importante contribution à la réalisation des objectifs de la coopération internationale, les partenariats pouvant cependant être renforcés par une orientation stratégique encore plus claire à la lumière de l'Agenda 2030. La nouvelle stratégie de coopération de la DDC avec les ONG suisses constitue une bonne base dans cette optique

Parallèlement, le DFAE cultive des contacts réguliers avec des institutions scientifiques et des laboratoires d'idées (*think tanks*). Ces échanges pourraient être intensifiés, la mise en commun des compétences permettant à la Suisse de renforcer sa capacité d'action en politique étrangère. En 1943 déjà, l'Institut suisse de recherches internationales (SIAF) voyait le jour, avec pour vocation de proposer des points de repère objectifs dans une période troublée. Le Conseil fédéral a été l'un des moteurs à l'origine de cette initiative. Avec ses trois centres de Genève et plusieurs centres d'excellence spécialisés

dans la politique de paix, la politique de sécurité et les questions européennes et économiques, la Suisse dispose aujourd'hui d'une grande expertise en matière de politique mondiale. La coopération avec l'économie suisse peut encore être considérablement développée. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère pourraient en effet grandement profiter des compétences, des réseaux et de la connaissance du terrain des entreprises helvétiques (chap. 3.3).

Des dialogues citoyens avec des diplomates pourraient contribuer de façon essentielle au rapprochement entre la politique étrangère et la politique intérieure. Les représentants de la Suisse dans le monde travaillent dans un environnement parfois très éloigné de la vie quotidienne suisse. Il est important qu'ils restent en prise avec les débats et les sensibilités de la politique intérieure. Inversement, la politique étrangère est souvent perçue par la population comme quelque chose d'étranger. La population suisse devrait être davantage familiarisée avec les priorités de politique étrangère du Conseil fédéral. L'échange direct entre la population et les diplomates suisses permet de renforcer l'intérêt qu'elle porte à la politique étrangère et de sensibiliser les deux parties. En organisant un « Tour de Suisse des salles communales », de véritables débats pourraient avoir lieu de Genève à Appenzell sur des questions de politique étrangère actuelles.

Une autre option serait de mettre davantage **de dossiers de politique étrangère en consultation**. Ainsi, toutes les parties intéressées auraient l'occasion de faire valoir leurs positions et leurs points de vue à un stade précoce de la prise de décision. Jusqu'ici, cet instrument n'a été que rarement utilisé en politique étrangère. À l'avenir, la politique étrangère du Conseil fédéral pourrait ainsi avoir un ancrage plus fort et plus précoce au sein de l'opinion. De même, mener des **enquêtes périodiques sur la politique étrangère** via, entre autres, les médias sociaux pourrait être un moyen de prendre le pouls de la population.



3.2.3. Le Conseil fédéral, organe directeur de la politique étrangère

Aujourd'hui, les conseillers fédéraux ont peu de temps à consacrer à la politique extérieure et aux voyages à l'étranger et ce, malgré l'importance croissante des réglementations internationales dans tous les départements. Le système politique suisse est axé sur la politique intérieure. Sans le réformer de manière fondamentale, des améliorations seraient possibles. Une meilleure prise en compte de l'opinion publique interne ne doit pas amener le Conseil fédéral à abdiquer sa responsabilité en matière de conduite de la politique extérieure.

Lors de ses séances, ce dernier devrait accorder davantage de poids aux questions de politique étrangère. À l'avenir, il sera encore plus important d'y consacrer suffisamment de temps. Le Conseil fédéral pourrait élargir sa marge de décision stratégique en augmentant le nombre de séances spéciales consacrées à des questions de politique étrangère et en affirmant sa volonté de leadership.

Les programmes de législation du Conseil fédéral en matière de politique extérieure devraient définir une orientation claire et être réalisés de manière cohérente. Par le passé, les stratégies n'ont pas suffisamment nourri l'action concrète de l'administration fédérale. De plus, elles étaient largement méconnues de la population. Les principes de base de la politique extérieure du Conseil fédéral, qui constituent les lignes directrices du travail de l'administration, devraient faire davantage converger la politique étrangère et les affaires intérieures. Pour ce faire, des objectifs clairs, assortis de mesures bien définies, s'imposent.



3.2.4. La communication, un élément à part entière de la politique étrangère

Une communication de qualité est indispensable pour renforcer les liens entre politique extérieure et politique intérieure. Elle n'est pas seulement un outil de gouvernance, mais constitue également un instrument stratégique de la politique extérieure. D'une part, il s'agit de donner à cette dernière un ancrage national plus solide en l'expliquant de manière compréhensible.

D'autre part, la communication gagne en importance en tant qu'instrument de défense des intérêts de politique extérieure. La manière dont la Suisse est perçue à l'étranger influence ses possibilités d'action et l'attrait qu'elle exerce en tant que

lieu de vie et pôle économique. Dans un contexte de concurrence mondiale entre États, il est essentiel que la Suisse influence activement la manière dont elle est perçue à l'étranger. Son **image** ne saurait être définie par des acteurs qui, soucieux de leurs propres intérêts et priorités, souhaitent s'arroger des avantages.

La **communication doit ainsi être liée davantage aux contenus**. Pour les dossiers importants, elle doit s'articuler autour de messages politiques clés et d'une narration stratégique permettant de les véhiculer en toute occasion. Un « marketing » ciblé influence la perception que l'on a de la Suisse à l'étranger et contribue ainsi au succès de sa politique extérieure.

Ces instruments et plateformes de communication fonctionnent pour la plupart en ligne et doivent être utilisés systématiquement pour relayer les messages centraux de manière efficace et professionnelle vers les groupes cibles pertinents en politique intérieure et extérieure. La politique officielle a du retard à rattraper dans ce domaine. Depuis quelque temps déjà, les acteurs non étatiques utilisent la communication numérique pour augmenter leur pouvoir de définition des enjeux et donc leur influence politique. Le marketing politique à l'ère numérique utilise de nouveaux instruments, que ce soit pour la récolte de signatures en ligne ou le lobbying de masse, par exemple sous la forme de l'envoi par la population d'un grand nombre de courriels destinés aux membres du Parlement. Le recours à ces outils témoigne d'une évolution politique inédite.

Les **médias sociaux** constituent une opportunité pour la politique étrangère. Ils ont cependant pour effet de décentraliser la communication, ce qui met au défi des organisations telles que le DFAE. Il est nécessaire de définir clairement les prérogatives et les compétences et de renforcer la formation des membres du personnel.

Enfin, la communication joue un rôle clé en matière de **protection contre les campagnes de désinformation**. La Suisse n'a certes pas besoin de ministère de la vérité. Mais elle devrait pouvoir donner des informations factuelles et efficaces en réponse à la diffusion d'infos. Parallèlement, la formation devra à l'avenir soutenir et accompagner les citoyens dans l'exercice de leur souveraineté numérique.



3.3. Accorder davantage de poids aux besoins des citoyens et de l'économie

La politique étrangère doit être axée sur les besoins des citoyens et promouvoir davantage les intérêts économiques que par le passé. Le soutien des citoyens et des entreprises suisses doit se voir accorder davantage de poids.

Les services aux citoyens sont un aspect traditionnel de la politique étrangère cher à la population. Dans ce domaine, le défi consiste à adapter l'offre aux nouveaux besoins de la société et à répondre à des exigences croissantes.

Dans le domaine de la défense des intérêts économiques extérieurs, un potentiel d'optimisation existe pour la politique étrangère. A ce niveau, les chances en matière de coopération gagnant-gagnant sont considérables. Accorder davantage d'importance aux questions économiques ne devrait pas pour autant s'accompagner d'un affaiblissement des autres priorités du DFAE, comme la paix, la sécurité et le développement. Ce changement de perspective pourrait, au contraire, leur insuffler un souffle nouveau et les dynamiser.



Vision à l'horizon 2028

Les services aux citoyens et la collaboration étroite avec l'économie suisse sont des atouts reconnus de la politique étrangère suisse.

Ces deux groupes cibles sont soutenus à l'étranger de manière non bureaucratique, via, entre autres, des plateformes numériques. La politique étrangère et la politique commerciale fonctionnent comme un tout homogène. L'accès au marché, la sécurité juridique et la protection des investissements des entreprises suisses constituent des engagements prioritaires de la politique étrangère de la Suisse.

De son côté, le secteur privé est un partenaire actif de la Suisse en matière de protection du climat et de développement durable.

Dans la perspective de 2028, les trois piliers suivants constituent une base optimale :



3.3.1. Des prestations sur mesure à l'étranger

Plus de 760 000 ressortissants suisses vivent à l'étranger et la tendance est à la hausse. De même, les voyages à l'étranger ne cessent d'augmenter. Si en 2012, on comptait un peu moins de 11,5 millions de voyages, en 2017, ce chiffre atteignait déjà plus de 15,5 millions.

L'aide aux Suisses de l'étranger et aux voyageurs dans le besoin est une tâche fondamentale de la politique étrangère. Toute personne de nationalité suisse se trouvant en situation de détresse peut faire appel à la protection consulaire. À ce titre, les représentations suisses assistent et conseillent les proches de personnes disparues ou enlevées.

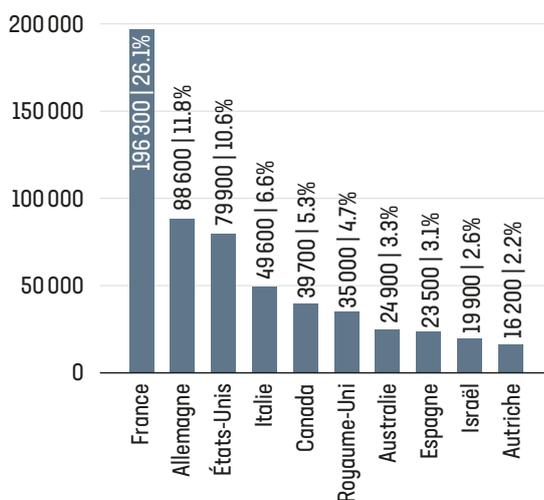
Ce domaine de la politique étrangère connaîtra de profondes mutations dans les années à venir. Les nouvelles technologies permettront une plus grande efficacité, une plus grande proximité avec les citoyens et une amélioration des prestations. Elles amèneront une **concentration des prestations et une prise en charge plus individuelle**. Une partie considérable des tâches consulaires repose sur des étapes de travail standardisées. L'usage de machines intelligentes permettrait de soulager les employés et d'augmenter l'efficacité des services. Grâce à la mise en place d'un service consulaire numérique, un guichet unique répondrait rapidement et simplement aux besoins des clients. À l'aide de l'intelligence artificielle, la Suisse serait à même d'offrir un soutien sur mesure, à distance ou sur place, à ses citoyens à l'étranger.

Le domaine consulaire pourrait être rattaché plus étroitement à d'autres secteurs de la politique étrangère. L'avènement de l'ère numérique ouvre de nouvelles perspectives pour un marketing ciblé de la Suisse. Les outils numériques permettent de s'adresser de manière plus spécifique aux communautés régionales de Suisses de l'étranger. Celles-ci pourront être sensibilisées à la position de la Suisse sur les questions de politique européenne ou sur des thématiques transfrontalières.

Top Ten : les Suisses à l'étranger en 2017

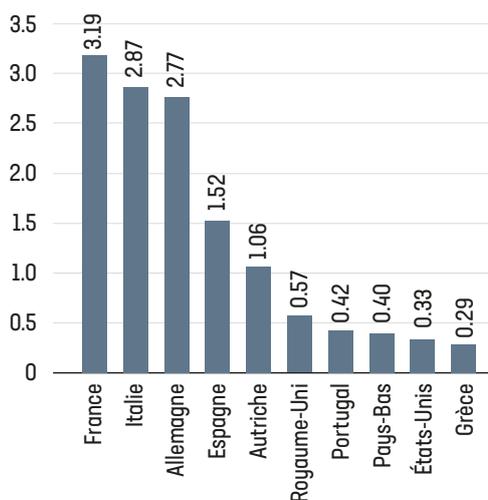
Lieu de résidence des Suisses de l'étranger

Nombre de personnes



Destinations des Suisses

Nombre de nuitées en mio.



Source: Office fédéral de la statistique



3.3.2. Qui dit politique étrangère dit aussi politique économique extérieure

La Suisse génère plus de la moitié de son PIB à l'étranger. La quote-part du commerce extérieur – la somme des exportations et des importations par rapport au PIB – est passée de 69 % à plus de 90 % depuis 1995. Parallèlement aux grandes multinationales, les deux tiers des PME suisses opèrent également à l'étranger.

Aujourd'hui, 4 000 des 5 000 entreprises suisses actives à l'étranger sont des PME. À eux seuls, les investissements directs à l'étranger ont permis aux entreprises suisses de créer deux millions d'emplois. Les trois quarts des salariés suisses travaillent dans des entreprises liées au commerce international.

La prospérité de la Suisse tient en grande partie à son économie d'exportation. Celle-ci est parfois confrontée à de grandes difficultés en raison des mutations technologiques et des tensions géopolitiques croissantes. La concurrence s'intensifie, l'accès au marché devient plus difficile. À l'avenir, la Suisse ne pourra plus exploiter les innovations et les progrès technologiques qui sont à la base de son succès de manière aussi exclusive qu'avant.

À cela s'ajoutent des risques liés aux fluctuations monétaires. Depuis sa création, l'euro a perdu près de 30 % de sa valeur par rapport au franc suisse. Un scénario de parité monétaire n'est pas à exclure. La marge d'intervention des banques centrales reste incertaine. De plus, des rivalités entre les grandes puissances se manifestent également

dans le domaine monétaire. La Russie et la Chine remettent en question le dollar américain comme monnaie de réserve et ont réduit leurs achats de trésorerie. Les experts doutent que la Suisse puisse absorber un nouveau choc monétaire aussi bien qu'en 2015.

L'engagement en faveur d'une économie d'exportation suisse prospère doit redevenir une priorité de la politique extérieure de la Suisse.

La question a certes toujours fait partie intégrante de la politique étrangère et le réseau extérieur joue un rôle important à cet égard. Cela dit, le DFAE devrait accorder plus d'importance à la promotion des intérêts économiques suisses à l'étranger et travailler en étroite coordination avec d'autres instances compétentes. Malgré les démarcations administratives, la politique étrangère et la politique commerciale doivent être pensées comme un tout. L'approche interdépartementale, qui a fait ses preuves en politique migratoire et sanitaire, représente la voie à suivre.

Un meilleur accès au marché, une plus grande sécurité juridique et une bonne protection des innovations sont des priorités qui devraient figurer en bonne place dans le programme de politique étrangère bilatérale et multilatérale. De même, les liaisons aériennes sont un facteur important pour l'économie suisse.

Les priorités définies par les organisations internationales sont de plus en plus déterminantes. C'est notamment le cas pour les problématiques interdisciplinaires et internationales telles que le changement climatique. Celles-ci, bien qu'elles ne soient pas négociées au sein des organisations commer-

ciales, ont des incidences sur le commerce international et peuvent le fausser. Toutefois, un renforcement de l'engagement en politique extérieure ne peut porter ses fruits que si des priorités communes sont définies en Suisse pour le commerce intérieur et extérieur, de manière à mieux concilier les objectifs des accords de libre-échange et de la politique agricole.

La promotion des exportations, qui gagne en importance, a encore un potentiel d'amélioration. Aujourd'hui, un grand nombre d'acteurs contribuent à soutenir les entreprises suisses à l'étranger : *Switzerland Global Enterprise* et ses *Swiss Business Hubs* disséminés dans plus de 20 marchés cibles, de même que les chambres de commerce bilatérales, les services cantonaux de promotion économique, *Swissnex*, *Suisse Tourisme* et la diplomatie suisse.

Toutefois, il n'existe à l'heure actuelle ni stratégie globale ni image de marque de la Suisse. Un guichet unique pour les entreprises pourrait regrouper tous les services d'information, de conseil et d'assistance nécessaires sur les marchés étrangers. À cet égard, le modèle suédois est inspirant : « *Business Sweden* » gère 50 bureaux dans quatre régions clés et offre des services complets dans sept secteurs d'exportation prioritaires.



3.3.3. L'économie suisse, partenaire de l'Agenda 2030 et de la protection du climat

Le partenariat noué avec les entreprises dans le domaine de la politique extérieure ne saurait être à sens unique et son but ne peut se limiter au renforcement de la défense des intérêts du commerce extérieur. Il serait également dans l'intérêt de l'économie que les entreprises suisses contribuent davantage à la mise en œuvre de la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral. Elles devraient, comme elles le faisaient par le passé, faire davantage entendre leur voix dans les débats sur la politique étrangère. Le fossé entre l'économie et la politique, que la crise financière a rendu plus profond encore, doit être comblé.

Les entreprises suisses pourraient participer davantage aux activités de coopération internationale de la Suisse. Jusqu'à présent, l'accent avait été mis sur les solutions de financement pour les partenariats public-privé et sur l'élaboration de lignes directrices pour des activités économiques respectueuses des droits de l'homme. L'objectif est de parvenir à un **véritable partenariat pour la réalisation de projets communs associant étroitement des experts du secteur privé**. C'est également l'une des priorités de l'Agenda 2030. La capacité du

secteur privé à créer de nouveaux marchés et des innovations évolutives contribue à la réalisation des objectifs de développement durable.

Le partenariat entre le gouvernement et les entreprises est particulièrement important dans les domaines du climat et de l'environnement. La nécessité d'agir se fait de plus en plus sentir des deux côtés. Elle exige des solutions communes : la politique étrangère devrait contribuer à un cadre d'action mondial qui permette l'adoption de règles du jeu et de mécanismes de mise en œuvre convenus au niveau international, crée des conditions favorables à l'innovation et laisse ainsi place à des solutions entrepreneuriales. Les normes internationales en matière de protection de l'environnement doivent être plus cohérentes, plus efficaces et plus efficientes. Le respect des règles de transparence et la promotion d'une économie verte sont au cœur de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Le marché des réductions d'émissions doit être internationalisé au-delà de l'Europe. La Suisse peut soutenir davantage les pays en développement dans la mise en œuvre des mesures climatiques et environnementales.

Pour sa part, les entreprises ont le devoir de produire en consommant moins de ressources et en générant moins d'émissions. Elles doivent en outre trouver des solutions entrepreneuriales aux problèmes environnementaux et climatiques. Outre l'économie réelle, le secteur financier devrait également contribuer davantage à l'atténuation du changement climatique et à la promotion du développement durable. La finance durable, c'est-à-dire l'intégration de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance dans les décisions de financement et d'investissement, renforce les chances de réaliser l'Agenda 2030. La place financière suisse peut y jouer un rôle de premier plan.



3.4. Le soft power de la Suisse au service d'un monde stable et plus pacifique

L'engagement en faveur du développement durable, de la paix, de la sécurité et d'un ordre mondial fondé sur des règles restera une priorité de la politique étrangère suisse. Au niveau international, les chantiers à mener sont nombreux. Et la Suisse a beaucoup à offrir. Guidée par une conception globale de la sécurité, elle fournit de précieuses contributions dans une perspective à long terme. Sa politique extérieure et sa politique en matière de sécurité se complètent.

En œuvrant en faveur d'un monde stable et plus pacifique, la Suisse choisit d'investir dans sa prospérité, sa sécurité et son indépendance. Par son engagement, elle accroît l'efficacité et la résonance de sa politique étrangère, favorise l'établissement de réseaux et bénéficie d'un capital de sympathie qui sert ses intérêts dans d'autres domaines.

La Suisse peut ici avoir davantage d'impact que dans d'autres domaines de la politique extérieure. Elle est perçue comme un partenaire crédible et fiable au sein de la coopération internationale.

Cette perception se heurte toutefois à certaines attentes exprimées sur le plan intérieur, attentes selon lesquelles la Suisse devrait agir à l'avenir de manière plus ciblée et plus efficace. L'engagement de la Suisse en faveur d'un monde stable et plus pacifique doit donc être mieux ancré dans la société et bénéficier d'un plus large soutien sur le plan intérieur. Par ailleurs, les différents instruments utilisés dans ce domaine devraient avoir un effet ciblé sur les évolutions internationales.



Vision à l'horizon 2028

Dans son engagement en faveur d'un monde stable et plus pacifique, la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 mise sciemment sur ses atouts intrinsèques.

La coopération au développement est ciblée et bénéficie d'un large soutien sur le plan intérieur. Elle accorde une importance stratégique à la réduction de la pression migratoire. En étroite collaboration avec le secteur privé et d'autres partenaires, la Suisse contribue au développement économique. Elle crée des emplois et améliore les perspectives sur place, transmet son savoir-faire en matière de gouvernance, de formation et d'environnement, et favorise des solutions innovantes pour réduire la pauvreté.

L'expertise de la Suisse en matière de promotion de la paix fait l'objet d'une forte demande internationale en 2028. L'action de la Suisse en matière de promotion de la paix se démarque par une stratégie claire, une large assise politique et une offre de services attrayante. La Suisse est en mesure d'apporter une réponse rapide et flexible lorsque ses bons offices sont sollicités. D'importants pourparlers de paix sont menés en Suisse ou avec l'implication de la Suisse. L'engagement en faveur de la paix et la coopération au développement sont étroitement coordonnés.

En 2028, grâce à des initiatives réussies en faveur d'un multilatéralisme axé sur des résultats, la Suisse contribue à renforcer un ordre mondial fondé sur des règles. Elle œuvre, aux niveaux réel et virtuel, à un meilleur respect du droit international et des droits de l'homme. En impliquant le secteur privé dans la promotion des droits de l'homme et dans le développement de normes de portée mondiale, la Suisse instaure un standard international. La Genève internationale est un centre de gouvernance pionnier et novateur. C'est là que s'organise la transformation numérique.

Les éléments ci-après sont susceptibles de favoriser une politique durable combinant coopération au développement, promotion de la paix et de la sécurité, et engagement en faveur d'un ordre mondial fondé sur des règles :



3.4.1. Renforcer le profil de la coopération au développement et l'ancrer sur le plan intérieur

La coopération au développement occupe, à maints égards, une place importante dans la politique extérieure. Plus de la moitié du budget du DFAE lui est consacrée. Bénéficiant d'une forte présence sur la scène internationale, la coopération au développement est une composante importante des relations extérieures. Elle véhicule en outre les valeurs et l'image de la Suisse dans le monde. Employée à bon escient, elle peut permettre à la Suisse, plus que tout autre instrument, d'obtenir des résultats stratégiques.

Pour une économie globalisée comme celle de la Suisse, le développement durable est une nécessité. En raison précisément de son poids, la coopération au développement a besoin, plus que tout autre instrument, du soutien du monde politique suisse. La mise en œuvre de mesures prendra du

temps, certes, mais elle permettra de dynamiser la coopération suisse au développement dans la perspective de la réalisation de l'Agenda 2030.

La coopération au développement : mieux profilée, ciblée et orientée d'après les intérêts suisses

La coopération au développement est à la fois l'expression de la solidarité de la Suisse et une composante de sa politique d'intérêts. Un lien plus clair avec les intérêts de la Suisse permettra de renforcer le consensus politique interne. Le principe selon lequel la coopération au développement est un instrument de politique extérieure doit être davantage mis en avant. Des efforts sont encore nécessaires à la centrale du DFAE, au niveau de la communication et en ce qui concerne la conception concrète de la coopération au développement.

Le recentrage sur un certain nombre de priorités thématiques et géographiques qui a été amorcé contribue de manière significative à accroître l'efficacité de la coopération au développement et à renforcer le soutien dont elle bénéficie sur le plan intérieur. Les 20 principaux pays bénéficiaires de l'aide bilatérale fournie par la Suisse représentaient 24 % de ses dépenses totales affectées à l'aide au développement en 2016/17. En 2028, ce pourcentage devrait être nettement supérieur. La coopération bilatérale au développement devrait être focalisée sur les régions dont la stabilisation politique et économique peut assurer un effet de levier maximum pour ces pays et pour la Suisse.

La priorité est accordée aux régions du voisinage oriental et méridional de l'Europe, soit l'Afrique, le Proche-Orient et le Moyen-Orient, les Balkans occidentaux et l'Europe de l'Est. Dans ces régions prioritaires, les intérêts de la Suisse sont multiples : sécuritaires, économiques et migratoires. Les écarts de richesse entre l'Afrique et l'Europe occidentale devront être réduits de manière durable. Il faudra également stabiliser les perspectives pour les habitants des régions de crise du Proche-Orient.

Mettre davantage l'accent sur le développement économique

Le secteur privé crée 90 % des emplois dans le monde et joue un rôle déterminant dans la lutte contre la pauvreté. Pour réduire la pauvreté de manière efficace, la croissance économique doit être durable. Il n'existe pour cela aucune recette miracle, mais l'on connaît un ingrédient important : la promotion de l'entrepreneuriat local et de l'innovation.

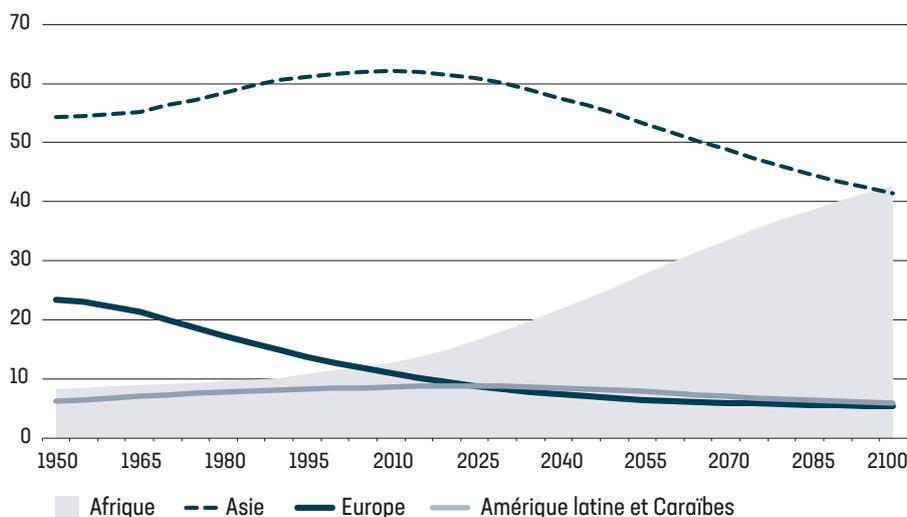
La Suisse devrait accorder une plus grande attention aux écosystèmes économiques durables qui existent au niveau local. Cela implique de collaborer avec des entreprises internationales et des ONG, et de travailler en étroite coopération avec la société anonyme de financement du développement de la Confédération (SIFEM), un fonds de fonds dont le but est de faciliter l'accès des PME locales aux capitaux et au savoir-faire. Le SIFEM investit principalement dans d'autres fonds. La banque de développement néerlandaise FMO est également pour la Suisse un modèle qui mérite de la considération. Cette banque investit directement dans le secteur privé de 85 pays émergents et pays en développement. Elle investit principalement dans les infrastructures, la microfinance et le développement durable. Ce type d'investissements publics vise à faciliter les investissements privés et non à les remplacer. L'assise financière du SIFEM est modeste en comparaison internationale et devrait être étoffée dans l'optique d'un développement du fonds.

Une croissance durable nécessite à la fois un entrepreneuriat dynamique et des conditions-cadres appropriées. Un travail de modernisation en matière de « bonne gouvernance » s'impose : des institutions étatiques opérationnelles et le respect de l'état de droit sont des préalables indispensables au développement économique. La coopération avec des régimes et des administrations étatiques corrompus que ce travail implique n'est certes pas satisfaisante, mais elle est parfois inévitable au vu des objectifs à atteindre.

Lors de la définition des zones géographiques prioritaires, il faudrait davantage tenir compte des pays dont la croissance et ses effets peuvent se répercuter sur les pays voisins. Les intérêts de l'économie suisse servent à cet égard d'indicateur. En Afrique par exemple, certains pays comme l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal sont considérés comme des moteurs économiques potentiels. Ces pays ont moins besoin de programmes globaux de coopération au développement que d'un soutien ponctuel dans des domaines comme la lutte contre la corruption,

L'Afrique a besoin d'emplois

Calcul prévisionnel du pourcentage de la population mondiale en âge de travailler, par région



Source : CNUCED, Le développement économique en Afrique. Rapport 2018

le blanchiment d'argent, l'amélioration du cadre législatif, la protection des investissements, la justice et la politique fiscale.

Renforcer la coopération avec le secteur privé suisse

Outre les grands groupes, les PME suisses devraient elles aussi tenter de se tourner vers le continent africain, car elles peuvent contribuer de manière déterminante à transformer l'entrepreneuriat local en véritable moteur de développement. Les investissements privés en Afrique sont importants et devraient être davantage encouragés et couverts par la Confédération. Il s'agit de développer un dispositif ad hoc axé plus précisément sur le soutien au démarrage et la fourniture d'un conseil de haute qualité, notamment à travers les représentations sur place.

Il est impératif de créer de nouvelles formes de coopération et d'échange entre acteurs étatiques et non étatiques, qui aillent au-delà des contributions financières privées en faveur de la coopération au développement. Le transfert de savoir-faire par le secteur privé sert d'indicateur. Le développement économique nécessite en effet la présence de professionnels expérimentés. Une solution envisageable serait de créer, sur le modèle des corps de milice actifs dans la promotion de la paix et l'aide humanitaire, un pool d'experts dont les membres, issus de l'économie privée, de la Confédération et des cantons, effectueraient des missions de plusieurs mois.

Miser sur les atouts de la Suisse : gouvernance, formation, environnement et innovation

La coopération internationale au développement est en pleine mutation. Certains pays donateurs comme la Chine ou les États du Golfe n'ont pas la même conception du développement que la Suisse. D'où l'importance d'avoir un profil clair en la matière : la Suisse devrait mettre en avant les atouts qui sont ancrés dans son propre système politique et qui lui apportent une plus-value sur le plan international. En d'autres termes, la Suisse devrait miser sur son *soft power*. Ses compétences seront de plus en plus sollicitées au niveau international.

La Suisse possède des atouts dans les domaines suivants :

- **Gouvernance** : c'est dans ce domaine que se trouvent bien souvent les principaux obstacles au développement. Sur les questions concernant l'état de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la proximité avec les citoyens et le principe de subsidiarité, la Suisse possède une solide expérience et bénéficie d'une grande crédibilité.
- **Formation** : l'expertise de la Suisse en matière d'éducation, tous niveaux confondus, et en particulier dans le domaine de la formation professionnelle, peut contribuer à améliorer les perspectives des jeunes dans les pays en développement et les pays émergents. La qualité de la formation devient plus importante que jamais pour le développement économique.

- Environnement et changement climatique : le besoin d'expertise pour réduire les émissions et la pollution et favoriser une utilisation plus efficace des ressources naturelles va augmenter au fil du temps. L'aide technique et les investissements doivent permettre aux pays en développement, par exemple, de produire de l'électricité, de la chaleur et du froid de manière plus propre, plus efficace et plus durable. Les entreprises suisses actives dans le secteur des énergies propres (*cleantech*) peuvent contribuer à apporter des solutions. Les compétences de la Suisse pour faire face aux catastrophes naturelles, qui seront plus fréquentes et plus intenses, et gérer les défis majeurs dans le domaine de l'eau seront également de plus en plus demandées.

Mais c'est aussi la manière dont la Suisse organise sa coopération au développement qui la caractérise. Sa capacité d'innovation est un atout qui mérite une plus grande attention :

- Premièrement, les programmes globaux au travers desquels la Suisse contribue à régler des problèmes mondiaux, par exemple dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la santé, présentent un caractère pionnier. La Suisse peut fournir un savoir-faire et des ressources susceptibles de contribuer à l'élaboration de solutions globales novatrices.
- Deuxièmement, la Suisse se distingue, selon une évaluation de l'OCDE, par ses partenariats et ses modèles de financement novateurs ainsi que par sa capacité à adapter ses programmes aux besoins.
- Troisièmement, la Suisse peut contribuer, grâce à de nouvelles technologies, à accroître l'efficacité de la coopération au développement. À titre d'exemple, l'intelligence artificielle peut servir à améliorer la détection précoce de tendances négatives et à renforcer, ce faisant, la prévention. La Suisse peut ainsi aider des pays en développement à exploiter les opportunités de la transformation numérique, tout en favorisant la réduction des risques qui y sont liés (cf. chapitre 3.5).

Axer la politique migratoire extérieure de la Suisse sur les causes de la migration

Pour sa prospérité, la Suisse a besoin d'une migration de main-d'œuvre, fiable et régulière. La Suisse a cependant tout intérêt à endiguer la migration irrégulière. Cela nécessite des efforts sur le plan multilatéral et un engagement au niveau bilatéral. Le lien stratégique entre la coopération au développement et la politique migratoire devrait être systématiquement transposé dans la pratique.

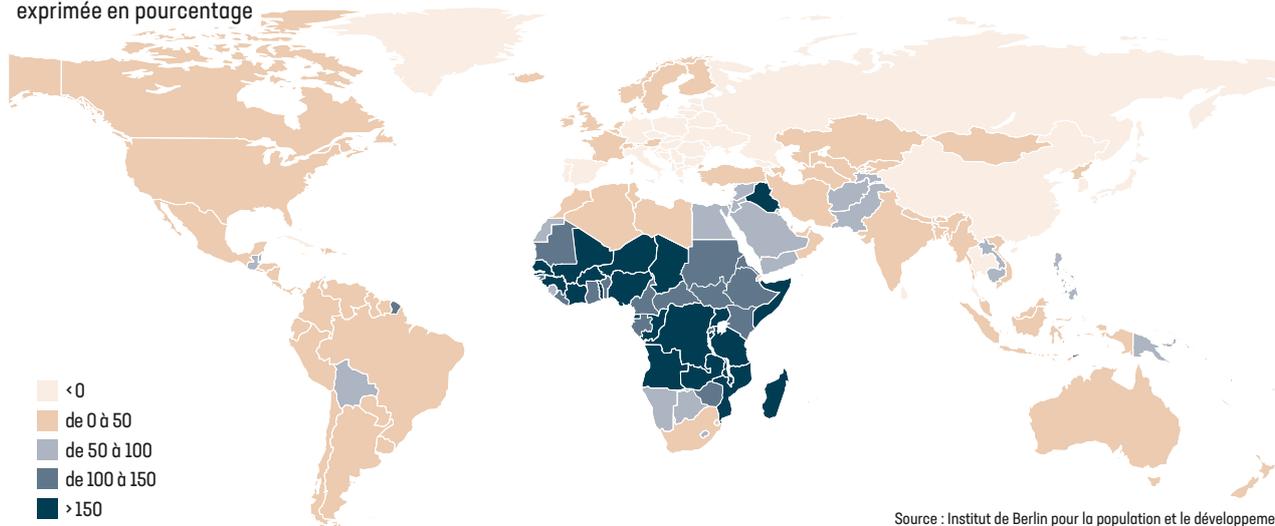
La Suisse reste fidèle à son approche en matière de développement. Face à la pression politique, de nombreux États décident d'investir leurs fonds destinés à l'aide au développement dans des solutions sécuritaires de court terme pour stopper l'immigration non désirée. La Suisse, quant à elle, devrait continuer à mener une politique migratoire extérieure globale et axée sur le long terme.

La Suisse devrait investir davantage encore dans le traitement des causes de la migration et, partant, dans la prévention. Il s'agit d'abord de s'engager dans les régions d'origine des migrants pour œuvrer à l'amélioration des perspectives économiques, sociales et politiques de la population. La Suisse devrait mettre l'accent sur la protection et la prise en charge des réfugiés et des migrants sur place. Dans les cas où les probabilités de retour sont nulles, elle devrait s'engager en faveur de l'autonomie économique des migrants dans les pays de premier accueil. Elle peut apporter un soutien aux réfugiés au moment du rapatriement et les aider à reconstruire leur existence une fois rentrés dans leurs pays d'origine. Elle peut également soutenir les pays d'origine et de transit dans la mise en place de politiques migratoires. Les partenariats migratoires bilatéraux devraient en outre être développés.

La question démographique est l'un des éléments fondamentaux de la politique migratoire extérieure. En Afrique, la baisse du taux de natalité constitue une condition essentielle à l'accroissement significatif de la prospérité des habitants. Cela nécessite notamment la mise en place de mesures concrètes de prévention destinées à favoriser la planification familiale et l'augmentation générale du niveau de formation pour l'ensemble de la population. Le taux d'alphabétisation stagne actuellement aux alentours de 60 %.

Croissance démographique 2015-2060

exprimée en pourcentage



Lier étroitement la coopération au développement et l'aide humanitaire

L'aide humanitaire joue un rôle important en termes de stabilisation et favorise ce faisant la création de perspectives sur place pour les personnes fuyant leur pays. Cela concerne en particulier les régions des pays de premier accueil qui sont situées à proximité de foyers de crise. La coopération au développement et l'aide humanitaire doivent interagir de manière constante et plus étroite. Dans les contextes de crise persistante, différencier les besoins de la population en fonction d'un instrument de coopération internationale n'est plus possible.

Ce qu'il faut, c'est une approche intégrée qui ait pour but de libérer les gens de leur dépendance vis-à-vis de l'aide d'urgence. Au-delà de celle-ci, l'aide humanitaire peut contribuer à améliorer durablement les perspectives pour la population. Inversement, les activités de coopération au développement qui sont axées sur des résultats à long terme devraient être menées avec une plus grande flexibilité opérationnelle pour pouvoir, le cas échéant, être adaptées aux contextes évoluant rapidement.

La bonne réputation de la Suisse est liée, notamment, à sa tradition humanitaire. En raison de son profil particulier et la vocation universelle de son action dans le domaine humanitaire, la Suisse continuera à l'avenir à bénéficier d'une grande crédibilité. Avec le Corps suisse d'aide humanitaire, elle possède un *soft power* et un savoir-faire reconnus à l'échelle internationale.

Concernant l'orientation future de l'Aide humanitaire, il faut prendre en considération le fait que les pays touchés par une catastrophe naturelle font de moins en moins appel à l'aide de la communauté internationale. Grâce au soutien de la Suisse notamment, de nombreux États possèdent aujourd'hui leurs propres structures leur permettant d'affronter seuls de telles crises. La dernière fois que la Chaîne suisse de sauvetage est intervenue sur les lieux d'un séisme remonte à 2009. Il convient d'examiner si l'aide humanitaire ne devrait pas opérer davantage dans le cadre d'actions directes, comme elle le fait depuis des années et avec succès en organisant des convois humanitaires en Ukraine. Les besoins en la matière existent, notamment en Afrique. Par ailleurs, la Suisse est bien placée pour mettre le potentiel du numérique au service d'une aide humanitaire plus performante. Le CICR, son principal partenaire humanitaire, joue un rôle de pionnier et de force motrice.

Préserver la marge de manœuvre et envisager une prise de risques

Notamment en raison de son poids financier, la coopération au développement est aujourd'hui sous les feux de la rampe du monde politique. L'équilibre entre liberté d'action et rendre des comptes est fondamental. Un carcan bureaucratique trop étroit serait de nature à empêcher la coopération au développement d'envisager une prise de risques dans les contextes fragiles et difficiles. Or cette capacité à prendre des risques est essentielle. De nouvelles approches, visant par exemple à favoriser la prise de responsabilité par la population locale ou à promouvoir les droits spécifiques aux entrepreneurs, doivent pouvoir être testées.



3.4.2. Moderniser et positionner de manière optimale les bons offices de la Suisse

La promotion civile de la paix bénéficie en Suisse d'un large soutien. Elle fait partie de l'ADN de notre politique étrangère. En contribuant à la prévention et au règlement de conflits, la Suisse renforce sa propre sécurité. Grâce à ses bons offices, la Suisse consolide également ses contacts avec les responsables politiques des États concernés.

Les demandes de médiation émanant de tierces parties indépendantes devraient augmenter d'ici à 2028. Toutefois, en matière de promotion de la paix, la Suisse ne doit pas se reposer sur ses lauriers, et ce pour deux raisons :

Premièrement, le travail de promotion de la paix est devenu plus difficile. De nombreux conflits sont extrêmement complexes. Il peut arriver en effet qu'au moins dix intervenants avec des intérêts divers, des structures éparses et des chaînes de responsabilité opaques soient impliqués. Les causes des conflits sont également plus complexes et leurs formes plus variées. Le fait que les conflits soient plus difficiles à régler est lié au contexte politique mondial.

Deuxièmement, le travail de promotion de la paix se fragmente et le nombre de médiateurs potentiels augmente. Les pays européens désireux de se positionner comme médiateurs sont toujours plus nombreux. De plus en plus d'acteurs non occidentaux se mettent également sur les rangs. La Suisse doit conforter sa position sur le marché disputé des bons offices et adapter son offre.

Construire la paix par le bas en utilisant les atouts de la Suisse : une ligne directrice

La multiplication des blocages politiques devrait entraîner une diminution du nombre de grands processus de paix impliquant des traités destinés à régler les conflits dans leur globalité. Le travail de promotion de la paix sera le plus souvent transféré au niveau local et focalisé sur certains aspects des conflits. La paix devra davantage se construire étape par étape. La Suisse est prédestinée à ce type de démarche *bottom-up* (ou ascendante) : son fonctionnement en tant qu'État et société se reflète dans la nature de sa démarche de promotion de la paix, globale et axée sur le long terme.

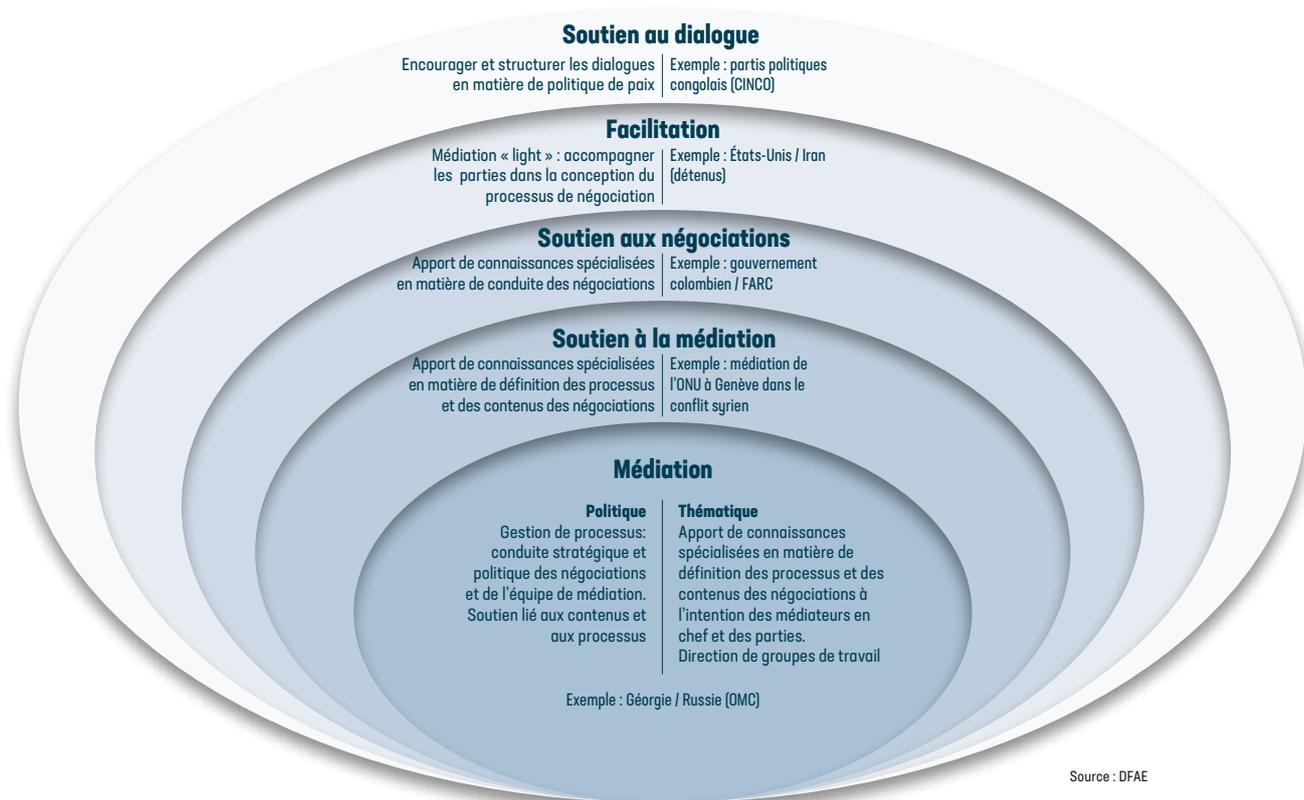
L'encouragement du dialogue, le partage du pouvoir et la prise en compte de tous les intérêts revêtent une importance croissante pour la promotion de la paix. La facilitation des processus de dialogue locaux impliquant divers groupes de la société devrait continuer à faire partie intégrante de la politique de paix. Le soutien aux femmes et aux jeunes vivant dans des zones de crise et leur implication dans la prévention des conflits et les processus de paix peuvent contribuer à mettre en place de nouvelles dynamiques sociales. L'expertise de la Suisse, notamment sur les questions constitutionnelles, en matière de traitement du passé et dans le domaine de la lutte contre l'impunité pour les crimes de guerre continuera d'être sollicitée.

Accroître l'investissement politique dans le travail de promotion de la paix

La Suisse ne pourra plus à l'avenir se contenter de proposer de simples services de médiation. Les mandats nécessitent des investissements au niveau politique. Tout en continuant à opérer avec discrétion, qualité qui lui est mondialement reconnue, la Suisse devrait œuvrer de manière plus active sur le plan politique pour obtenir des mandats. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra continuer à jouer un rôle de premier plan dans les processus de médiation.

Cela nécessite un investissement politique, une certaine prise de risques et une stratégie claire. Des offres de services attractives et un engagement sur les questions substantielles sont également importants. Outre la Genève internationale, d'autres sites sont à même d'accueillir des négociations en tenant compte du besoin de discrétion des acteurs, besoin qui a été maintes fois exprimé.

La médiation, pilier des bons offices de la Suisse



Le travail des experts suisses dans le domaine de la promotion de la paix contribue à consolider l'engagement en matière de politique de paix et à créer un climat de confiance entre les parties en conflit. En cas de besoin, une équipe dotée d'une expertise spécifique pourrait être rapidement déployée. Ce sont en règle générale des diplomates et des médiateurs expérimentés qui sont susceptibles de diriger ces équipes. Augmenter le nombre d'envoyés spéciaux, que ce soit pour des conflits ou pour des thématiques comme la diplomatie de l'eau, permet de donner un plus grand poids politique à l'engagement de la Suisse.

La participation de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU, à laquelle elle aspire, lui permettra d'aiguiser son profil en matière de politique de paix en faisant valoir son *soft power* à l'échelle nationale et internationale. Forte de son pragmatisme et de la crédibilité dont elle jouit, la Suisse peut agir en bâtisseuse de ponts. La participation de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU aura des répercussions positives, en particulier sur le site de Genève. La nécessité de mener d'intenses échanges avec les États membres de l'organisation, y compris ceux ayant le droit de veto, impliquerait pour la Suisse l'ouverture d'une importante plateforme supplémentaire pour défendre ses intérêts au niveau bilatéral.

Oser une politique de bons offices alliant tradition et innovation

L'augmentation des tensions interétatiques entraîne un regain d'intérêt pour les formes traditionnelles des bons offices, dont font partie les mandats de puissance protectrice, mais également les mesures de confiance, comme celles qui avaient été mises en place pendant la guerre froide et auxquelles la Suisse avait participé activement.

En parallèle, il est possible d'étendre les bons offices de la Suisse à de nouvelles thématiques. L'esprit des bons offices devrait ainsi devenir une composante indissociable d'une nouvelle politique technologique extérieure (cf. chapitre 3.5). Une logique qui peut également s'appliquer au domaine de l'économie : aujourd'hui, en raison de la disparité des systèmes juridiques, les mécanismes de règlement des différends dans le domaine commercial sont de plus en plus inopérants. La médiation suisse dans les différends économiques et commerciaux représente un développement pertinent des activités de bons offices. Ce type d'activités existent déjà dans la pratique : dans le contexte de la crise en Géorgie, un accord a été conclu grâce à la médiation de la Suisse entre la Russie et la Géorgie sur l'administration des douanes et le contrôle des marchandises.

Mettre le savoir-faire et les compétences techniques au service de la promotion de la paix

Le règlement des conflits « à la suisse » doit devenir une marque, qui puisse être également utilisée sans participation directe de la Suisse. Proposée conjointement par l'EPF de Zurich et le DFAE, l'offre de cours de formation de médiateurs suisses et internationaux est l'un des éléments de cette approche. L'élaboration d'un « manuel » suisse sur des mesures concrètes de promotion de la paix serait aussi envisageable. Les dialogues bilatéraux de médiation, y compris avec des pays non occidentaux, devraient être davantage encouragés.

L'action de la Suisse, à la croisée entre paix et développement

La paix et le développement durable sont étroitement liés. C'est un fait dont l'Agenda 2030 tient explicitement compte.

En Suisse, la promotion de la paix et la coopération au développement sont déjà mises en étroite relation dans des documents de référence et des stratégies régionales communes relatives à la coopération internationale. Le potentiel de la coopération internationale peut encore être optimisé au niveau opérationnel.

L'action de la Suisse dans le domaine de la diplomatie de l'eau illustre parfaitement ce qu'elle peut faire à l'interface entre paix et développement. *Blue Peace* est devenu une marque au rayonnement international : au Proche-Orient et en Asie centrale, la Suisse s'efforce de transformer l'eau, cause potentielle de conflit, en un moteur de coopération et de paix. Ce type d'approches est prometteur en termes de prévention des conflits.



3.4.3. Bâtir des ponts pour un ordre mondial fondé sur des règles

Des règles du jeu contraignantes, qui s'appliquent dans la même mesure à tous les États, grands et petits, sont la condition préalable à la coexistence pacifique au sein de la communauté internationale. La prospérité, la sécurité et l'indépendance de la Suisse sont tributaires d'un ordre mondial fondé sur des règles et ainsi d'un multilatéralisme efficace. Aujourd'hui, on a tendance à oublier l'énorme avantage que la Suisse a tiré de l'ordre international édifié après 1945. Cet avantage devrait de nouveau être mis en avant et communiqué comme tel.

Dans notre monde politiquement fragmenté, l'action multilatérale devient à la fois de plus en plus complexe et de plus en plus importante. Le partage du pouvoir entre un plus grand nombre d'États situés aux quatre coins de la planète a pour corollaire des divergences croissantes en termes d'intérêts et de valeurs. **La mutation actuelle du multilatéralisme est l'expression d'une crise de confiance à l'encontre de la mondialisation.** Si ce changement touche toutes les organisations internationales, il se manifeste toutefois de différentes manières : des organisations comme le Conseil de l'Europe, particulièrement imprégnées des valeurs qu'elles défendent, sont de plus en plus confrontées à des intérêts divergents. D'autres plateformes ayant plutôt pour vocation de garantir l'équilibre des intérêts, telles que l'ONU, bénéficient d'une plus grande stabilité.

La Suisse devrait continuer à défendre des solutions multilatérales et à œuvrer en faveur d'un ordre fondé sur le droit. Les médiateurs, qui jouent un rôle conciliateur, font l'objet d'une demande croissante. Défendant un système de valeurs stable et des solutions de compromis pertinentes, la Suisse possède les prérequis pour jouer le rôle de bâtisseuse de ponts.

Garantir la capacité d'action des organisations multilatérales

Une réforme du multilatéralisme impliquant moins de bureaucratie, plus d'efficacité et plus de résultats est nécessaire. Il importe, d'une part, d'optimiser le fonctionnement des organisations lorsque des décisions doivent être prises conjointement par les États membres. D'autre part, les résultats opérationnels de nombreuses organisations doivent être améliorés. Dans ces deux domaines, la Suisse devrait élaborer des propositions de réforme en collaboration avec ses partenaires. Grâce à l'important engagement dont elle fait preuve dans les enceintes multilatérales, la Suisse peut apporter une contribution crédible à ces discussions.

Forte de sa composition et d'une légitimité universelles, l'ONU représente pour la Suisse un instrument important pour défendre ses intérêts. Sur le plan économique, la Suisse devrait devenir un « invité permanent » du G20, à l'instar de l'Espagne et de Singapour. Ce forum permet à la Suisse de faire valoir de nombreux intérêts, et pas seulement financiers. En Europe, le rôle de l'OSCE et du Conseil de l'Europe demeure particulièrement important. En parallèle, la Suisse devrait poursuivre sa stratégie gagnante qui consiste à établir des relations formelles avec des organisations régionales extra-européennes telles que l'Union africaine ou l'ANASE. Cette stratégie lui permet d'élargir le soutien en faveur de sa politique étrangère indépendante.

Sur le plan thématique, la Suisse doit attacher une attention particulière aux sujets liés à la politique de sécurité, et ce également dans les enceintes multilatérales. L'effondrement du système international de maîtrise des armements fait de l'Europe une région moins sûre. En matière de cyberspace et d'intelligence artificielle, il est indispensable de mettre en place des règles pour prévenir une

course aux armements. Pour être efficace, la prévention des conflits devrait, elle aussi, impérativement se baser sur une approche multilatérale. Enfin, la Suisse devrait renforcer l'ancrage de son engagement multilatéral sur le plan intérieur.

Genève, laboratoire d'un multilatéralisme réformé

Au cours du dernier siècle, la Suisse est devenue, avec Genève, l'un des plus importants pôles de gouvernance au monde. De nombreuses décisions y sont prises dans le but d'améliorer la vie de millions de personnes. Le site de Genève constitue, et c'est là sa force, le cœur opérationnel du système multilatéral. Pour la politique étrangère de la Suisse, la Genève internationale permet de cultiver un réseau de contacts unique, qui peut être exploité de manière encore plus systématique.

Enfin, la Genève internationale, dont la contribution au PIB cantonal est supérieure à 10 %, est également un facteur de prospérité. L'avantage qu'en tire le pays est largement supérieur aux coûts qu'elle engendre. La marque de la Genève internationale devrait acquérir une plus grande visibilité sur le plan intérieur, à l'instar de l'engagement multilatéral de la Suisse.

Par ailleurs, pour que la Genève internationale puisse à l'avenir réunir une masse critique d'acteurs, elle devrait bénéficier d'une assise plus large au niveau régional. La région du lac Léman et la région frontalière française devraient être mieux intégrées. Cela nécessite notamment l'engagement du monde politique suisse et le développement d'une stratégie d'État hôte tournée vers le futur.

L'environnement de Genève, unique de par la diversité des acteurs en présence et du fait de la neutralité et de la crédibilité de la Suisse, permettent

La Genève internationale en quelques chiffres (2018)



Source : DFAE

de créer des conditions idéales pour positionner favorablement Genève dans le futur. Cet objectif est d'autant plus important que Genève doit faire face à la concurrence croissante d'autres sites en matière de dialogue ou de réglementation.

Pour se démarquer de ses concurrents, Genève devra se positionner comme un centre de compétence de premier plan dans le domaine des **nouvelles formes de gouvernance**. Ces dernières renvoient à des qualités qui vont au-delà de la coopération interétatique telle qu'on la connaît actuellement. Elles favorisent l'émergence d'écosystèmes dynamiques réunissant des acteurs d'horizons les plus divers et la recherche de solutions dans des domaines cruciaux pour l'avenir tels que la numérisation.

Défendre le droit international et l'intégrer dans de nouveaux champs thématiques

Pour la Suisse, le droit international est une assurance-vie. Aussi son engagement en faveur d'un meilleur respect des obligations existantes devrait-il être une priorité, et ce en particulier dans le domaine du droit international humanitaire, dont les principes sont de plus en plus souvent remis en question.

Dans de nouveaux champs thématiques tels que la transformation numérique, le dispositif juridique doit être clarifié et adapté aux nouvelles réalités (cf. chapitre 3.5). La Suisse devrait jouer à cet égard un rôle de premier plan. Cela vaut également pour l'application du droit international dans le cyberspace. Enfin, cette liste de tâches comprend également la manière de mieux impliquer les acteurs non étatiques dans les accords internationaux.

Dans le domaine de la *soft law*, la Suisse doit disposer des compétences nécessaires. Le savoir-faire en matière de règlement des différends internationaux devrait également être développé. Compte tenu de la fragmentation du système commercial, la Suisse sera en effet amenée à être impliquée plus souvent dans des différends. Le risque que des États prennent des mesures de compensation contre elle ou la poursuivent en justice s'accroît. La Suisse devra faire valoir ses intérêts par des moyens équivalents.

Protéger l'état de droit, les droits de l'homme et la démocratie

L'état de droit, les droits de l'homme et la démocratie sont trois éléments essentiels de l'ordre international actuel, dans la mesure où ils garantissent la liberté individuelle et le droit de tout un chacun de mener sa vie comme il le souhaite. Il n'y a aucune garantie que ces trois éléments soient acquis d'ici 2028, de trop nombreux pays tendant en effet de plus en plus à invoquer le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. L'engagement de la Suisse restera important, bien que plus compliqué compte tenu de la multiplication des conflits d'objectifs.

Cet engagement ne doit pas aboutir à une mise en opposition des droits de l'homme et de l'économie. Dans le but de développer, en collaboration avec le secteur privé, des normes visant à garantir le respect et la promotion des droits de l'homme par les entreprises, la Suisse a développé des approches prometteuses s'inscrivant dans une démarche partenariale et basées sur le principe de responsabilité. Ce domaine d'action, qui relève de la politique des droits de l'homme, présente un potentiel important : les entreprises ont un intérêt fondamental à respecter les droits de l'homme. En même temps, leur engagement local peut contribuer à améliorer la situation des droits de l'homme.

La conception internationale des droits de l'homme ayant elle aussi tendance à se fragmenter, la Suisse devrait s'efforcer de favoriser le dialogue entre les divers pays. Le constat selon lequel l'apparition de nouvelles thématiques engendre à la fois de nouveaux défis, tels que la protection contre l'usurpation d'identité et le cyber harcèlement et de nouvelles opportunités vaut également pour le domaine des droits de l'homme. Ce qui nous amène logiquement à nous pencher sur les droits de l'homme à l'ère numérique.



3.5. La technologie, un nouveau domaine thématique de la politique étrangère

Les moteurs technologiques bouleverseront non seulement le monde, mais aussi la politique étrangère. Il serait simplificateur de ne considérer les nouvelles technologies que comme des outils de travail. La Suisse devrait plutôt concevoir la technologie comme un nouveau domaine thématique de la politique étrangère. Une politique technologique extérieure peut contribuer à optimiser les opportunités que les nouvelles technologies représentent aussi bien pour la Suisse que pour le monde entier, et à réduire les risques qu'elles impliquent.

Avec ses écoles polytechniques fédérales et ses instituts de recherche, la Suisse est à la pointe dans le domaine des nouvelles technologies. En ce qui concerne la recherche en intelligence artificielle par exemple, la Suisse figure à la première place des classements en termes d'impact par article scientifique traitant de l'intelligence artificielle. La procédure de *deep learning* « *Long Short-Term Memory* » (mémoire court-terme persistante), qui se trouve aujourd'hui au cœur de chaque smartphone, a été développée en Suisse. En ce qui concerne l'industrie des machines et la robotique, la Suisse fait également partie des nations de pointe.

D'importantes entreprises technologiques ont leur siège en Suisse. Par rapport à sa population, la Suisse possède une forte densité de start-up actives dans le domaine de l'IA. En matière de biotechnologie, les entreprises suisses à succès jouent un rôle important dans les secteurs pharmaceutique, chimique, agricole et dans l'industrie alimentaire. Toutes ces entreprises contribuent à la bonne réputation de la Suisse en tant que pôle d'innovation. Par ailleurs, de nombreuses organisations et acteurs internationaux comme le WEF et le CICR y sont présents. Ils influencent de manière décisive les discussions sur la transformation numérique. Des organisations multilatérales comme l'ONU profitent de pouvoir travailler en réseau sur le terrain avec ces détenteurs de savoir.

Le profil de la Suisse en matière de politique étrangère la prédestine aussi à devenir un pôle de compétence pour les questions technologiques. La neutralité constitue la base d'une politique technologique extérieure crédible. L'indépendance de la Suisse et sa réputation de médiatrice créent de nouvelles opportunités.

Les conditions pour un engagement de la politique étrangère de la Suisse dans le domaine technologique sont donc favorables. Mais leur combinaison n'est pas encore idéale : la Suisse est actuellement

peu présente dans les débats sur les nouvelles technologies. En matière d'IA, ce sont la Chine et les États-Unis qui donnent le ton. La position européenne est définie par des États tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Finlande, les Pays-Bas ou le Danemark.



Vision à l'horizon 2028

En 2028, les nouvelles technologies sont reconnues comme un champ thématique de la politique étrangère de la Suisse, qui s'est imposée comme pôle mondial de la gouvernance et de l'innovation en matière d'intelligence artificielle et de nouvelles technologies. Elle s'est dotée d'un profil thématique clair et a acquis une grande visibilité dans les débats politiques internationaux.

Elle utilise les nouvelles technologies pour accroître l'efficacité de sa présence et de son engagement au niveau international. Les acteurs des secteurs industriel et scientifique sont des interlocuteurs incontournables dans ce processus.

À l'horizon 2028, le positionnement de la Suisse dans le domaine des nouvelles technologies repose sur une base solide constituée de trois piliers :



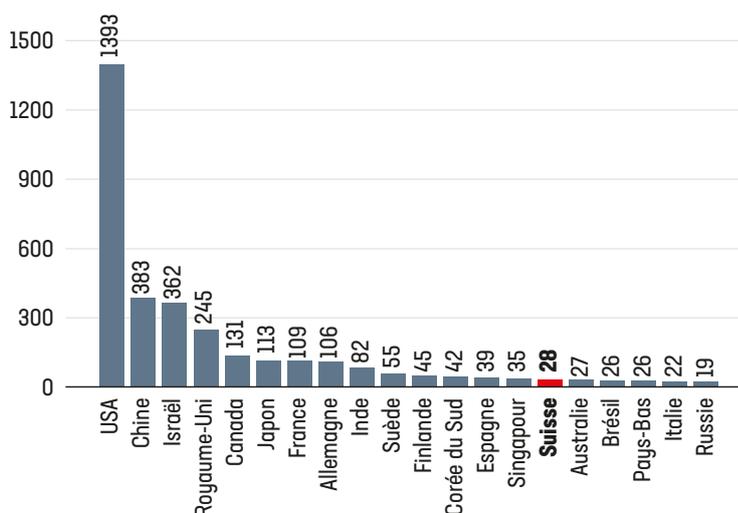
3.5.1. La Suisse, pôle mondial de la gouvernance et de l'innovation en matière de nouvelles technologies

Si la Suisse souhaite se positionner comme pôle de référence dans le domaine des nouvelles technologies, les mesures à prendre dépassent le cadre de la politique étrangère. Il s'agit d'élaborer une stratégie nationale en matière d'IA, de créer un environnement réglementaire propice à l'émergence de start-up et de mettre en place des subventions fédérales compétitives sur le plan international afin de stopper la fuite des cerveaux, déjà amorcée, du secteur de l'IA en Suisse, mais aussi dans des domaines tels que la biotechnologie.

La politique étrangère peut apporter une contribution non négligeable :

La Suisse devrait positionner la **Genève internationale comme pôle mondial des débats sur la numérisation et les technologies**. Genève se présente déjà comme un écosystème dynamique constitué de groupes d'acteurs très différents. Il convient de promouvoir cet écosystème et d'orienter son développement vers des modèles innovants de gouvernance pour les nouvelles technologies. Les institutions étatiques et paraétatiques du monde entier ne parviennent que difficilement

Top 20 des pays avec start-up IA



Source : Roland Berger et ASGARD, Artificial Intelligence - A strategy for European startups

à suivre le rythme effréné du développement technologique actuel. L'avenir se construit grâce à l'interaction créative d'un large spectre d'acteurs sur des plateformes appropriées.

La politique d'État hôte pourrait entre autres consister à développer ces ressources et ces réseaux. En début d'année 2019, le Conseil fédéral a donné l'exemple en approuvant la création de la fondation *Geneva Science and Diplomacy Anticipator*. La **relation entre la politique en matière scientifique et la diplomatie suisse** dispose d'un important potentiel.

Au-delà de Genève, la Suisse devrait **renforcer les liens entre la Confédération, la recherche et l'industrie** dans le domaine des nouvelles technologies. Regroupées, les compétences permettent d'atteindre la masse critique dans la compétition que se livrent les différents pôles. Une association de partenaires dans le domaine de l'IA aide à définir les bonnes priorités d'une politique technologique extérieure et à développer les savoir-faire correspondants.

Les milieux scientifiques ont suggéré l'idée d'une **initiative de politique extérieure pour la promotion de la recherche fondamentale sur l'IA**. L'objectif est une utilisation transparente, pacifique et juste de l'IA comme alternative à la course aux armements dans le domaine technologique. Ils proposent d'établir en Suisse une organisation IA correspondante sur le modèle du CERN. Un projet de cette ambition devrait être soutenu par un groupe suprarégional d'États de même sensibilité.

Une autre approche prometteuse consiste à considérer la Suisse comme un **refuge sécurisé pour les données**. La protection des données et la sécurité des systèmes d'information et des infrastructures dédiées gagnent chaque jour en importance, notamment pour les organisations internationales. Proposer un **coffre-fort numérique** pourrait devenir une nouvelle variante des bons offices et simultanément renforcer la Suisse comme pôle économique dans le domaine des technologies de l'information. La neutralité, la stabilité politique, les réglementations relatives à la protection des données et le savoir-faire technologique acquis constituent une bonne base.



3.5.2. Diplomatie technologique

Au cours de ces 30 dernières années, la Suisse s'est forgée un profil internationalement reconnu en matière de promotion de la paix. La compétition technologique motivée par la géopolitique pourrait donner lieu à une ambition similaire en matière de politique technologique extérieure. Cette dernière peut s'affirmer comme un lien important entre politique de paix, coopération au développement, politique environnementale et politique de sécurité extérieure, et ainsi renforcer l'ordre international fondé sur des règles.

Les nouvelles normes et solutions réglementaires constituent un objectif à long terme. À court et à moyen terme, il s'agit de poser les bonnes questions et d'élaborer des réponses largement partagées socialement. Le droit international existant

doit être appliqué le plus largement possible. Tant qu'il n'est pas possible de s'entendre sur des normes universelles, les engagements volontaires en ce qui concerne l'utilisation des algorithmes d'IA constituent une approche prometteuse. Les organisations internationales implantées à Genève sont précisément intéressées par de tels indices de référence (*benchmarks*).

En matière de technologie, la politique étrangère suisse devrait se profiler principalement dans trois domaines relatifs à la politique et à la gouvernance puis intervenir dans les discussions au niveau international :

Le premier domaine concerne les **questions de sécurité**. L'automatisation des armes et la militarisation de l'espace au moyen d'armes de haute technologie nécessitent que le contrôle des armements, le droit international humanitaire et le droit international des conflits armés soient pensés sous un angle nouveau. Ce domaine comprend également les opérations d'influence et les compétences correspondantes en matière de défense. La politique étrangère de la Suisse relative au cyberspace pourrait se développer dans le cadre de la politique technologique extérieure.

Le deuxième domaine concerne **la démocratie et les questions éthiques**. Les citoyens devraient être placés au cœur de la transformation technologique. La protection de la sphère privée dans le cyberspace et les normes sociales pour les plateformes numériques représentent les principales priorités eu égard à cet objectif. Les droits de l'homme doivent être défendus aussi bien dans le monde virtuel que dans le monde réel. Dans ce sens, la Suisse peut se positionner comme précurseur pour développer et utiliser l'IA et les autres nouvelles technologies de manière responsable et axée sur l'humain.

Le troisième domaine concerne la **transformation sociale et économique**. La Suisse peut contribuer à formuler des réponses internationales aux défis de la quatrième révolution industrielle et ainsi maximiser les opportunités des pays de l'OCDE et des pays en développement. L'accent pourrait être mis sur des stratégies permettant aux innovations technologiques de devenir des moteurs de croissance pour les pays en développement.



3.5.3. Accroître l'efficacité de la politique étrangère

La transformation numérique offre d'importantes opportunités pour concevoir et mettre en œuvre la politique étrangère. L'utilisation de l'IA comme **instrument d'analyse et de soutien à la prise de décision** renforcera son efficacité. L'analyse des médias sociaux permet, grâce aux données fournies, de savoir comment la Suisse est perçue à l'étranger (chapitres 3.2.4 et 3.3.1). En matière de promotion de la paix, les analyses des *big data* permettent de repérer à l'avance les situations de conflit potentiel. Au cours des crises humanitaires, on peut ainsi plus précisément et rapidement identifier les besoins des personnes et y répondre (chapitre 3.4.1).

La transformation numérique augmente les probabilités d'atteindre les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030. La politique étrangère de la Suisse devrait accorder une grande importance à cette idée maîtresse. Concrètement, cela signifie qu'elle devrait développer aussi bien les offres de services numériques que la fourniture de prestations.

La numérisation est un thème transversal : afin de pouvoir exploiter les opportunités des nouvelles technologies pour la politique étrangère et de se profiler dans le domaine technologique, le DFAE doit développer des compétences spécifiques et collaborer dans ce but avec les milieux industriels et scientifiques. Une unité organisationnelle consacrée à la politique technologique extérieure pourrait par exemple réunir des spécialistes des données et des diplomates experts en technologie. Cette unité pourrait servir de guichet unique pour tous les acteurs externes. Disposer d'un ambassadeur sur les questions technologiques et les savoir-faire correspondants dans des représentations à l'étranger comme San Francisco permettrait d'étendre la portée de la politique technologique extérieure de la Suisse.



3.6. Une Suisse sûre d'elle aux côtés et vis-à-vis de l'Europe

Les relations que la Suisse entretient avec l'Europe constituent le **point central de sa politique étrangère**. Les axes de développement en matière de politique internationale et commerciale indiquent que cette situation va perdurer (chapitre 2). **L'accès au marché intérieur européen** reste fondamental pour la prospérité de la Suisse. Les échanges avec l'UE représentent plus de la moitié du commerce extérieur de la Suisse et le marché intérieur devrait à nouveau gagner en importance, y compris au niveau de l'emploi. Il en va de même en ce qui concerne le rôle de l'UE comme partenaire dans les domaines de la science, de l'éducation et de l'innovation. La fragmentation persistante de l'ordre commercial mondial accroît l'attractivité du marché homogène et réglementé de l'UE. Enfin, la relocalisation des sites de production industriels pour des raisons technologiques accroît aussi son importance.

Les évolutions sur le continent européen sont cruciales également pour la sécurité de la Suisse. La manière dont **l'Europe s'affirme parmi les puissances mondiales** sera déterminante. Si les États européens ne parviennent pas à défendre leurs intérêts et leurs valeurs vis-à-vis du reste du monde, la Suisse sera elle aussi affectée par cette évolution critique. **La collaboration en matière de justice et de police** gagnera en importance au sein de l'Europe. Des solutions communes seront recherchées dans le domaine de la politique d'asile. Sans son association à l'accord de Schengen-Dublin, la Suisse serait, aujourd'hui déjà, techniquement handicapée.

Quel rôle la Suisse doit-elle jouer dans ce contexte européen ? Une augmentation de la prospérité et de la sécurité grâce à une coopération avec l'Europe peut contribuer à renforcer son indépendance. Or, l'identité politique de la Suisse est mise à l'épreuve par l'unification européenne. Les craintes de perte de souveraineté influencent le débat politique européen actuel.

Pour la politique européenne de la Suisse, cela signifie qu'elle a besoin d'un **partenariat étroit et évolutif** avec l'UE et ses États membres. Même en 2028, l'adhésion à l'UE ne sera pas à l'ordre du jour. La Suisse doit encore trouver, par la voie bilatérale, le meilleur équilibre entre un large accès au marché et une indépendance politique la plus grande possible.



Vision à l'horizon 2028

La Suisse a consolidé la voie bilatérale et participe à la construction de l'Europe, dans un esprit de partenariat, même si elle n'est pas membre de l'UE.

Les questions institutionnelles sont réglées, le discours européen des milieux politiques suisses est stratégique et résolu. La Suisse se considère comme un pays européen, tant sur le plan géographique que culturel ; la défense de ses intérêts sur l'échiquier international passe d'abord par l'Europe. La Suisse s'investit dans l'élaboration de solutions communes en vue de réglementer la coopération régionale.

Elle fait usage de son droit de participation pour intervenir efficacement dans des domaines politiques qui sont coordonnés au niveau européen par l'UE. La Suisse fait donc en sorte que l'Europe conserve son rayonnement mondial, en tant que pôle d'innovation et de développement économique. En contrepartie, elle profite, en sa qualité de partenaire, du poids politique des pays européens voisins qui partagent ses vues.

Les trois piliers ci-dessous esquissent la base d'une relation saine entre la Suisse et l'UE en 2028 :



3.6.1. La participation réglementée au marché intérieur : un enjeu déterminant

L'accès non discriminatoire au marché européen constitue une priorité de la politique étrangère de la Suisse depuis les années 1950, et le restera jusqu'en 2028. Trois évolutions déterminent les exigences envers un modèle pour la coopération future :

1. La force du marché intérieur de l'UE va perdurer (chapitre 2.1). La Suisse a ainsi besoin d'un modèle viable à long terme qui précise comment elle garantira et concevra l'accès au marché.
2. La Suisse est mieux intégrée économiquement et socialement aux États membres de l'UE que ne le sont beaucoup de ses membres eux-mêmes. Le volume des échanges commerciaux avec l'UE atteint un milliard de francs par jour. Près d'un million et demi de personnes et un

million de véhicules franchissent quotidiennement les frontières suisses. Le modèle doit à la fois prendre en compte ces échanges intensifs et rester capable d'évoluer.

3. La Suisse entend préserver son autonomie en matière de politique européenne. Le modèle doit garantir les acquis de la voie bilatérale et l'aménager pour l'avenir.

Parmi toutes les options de la politique européenne, un accord institutionnel correspondrait le mieux à ces trois exigences. Il définit les relations bilatérales au niveau institutionnel. La participation sectorielle au marché intérieur reste garantie et la sécurité du droit est renforcée en conséquence. **Un tel accord permet enfin à la Suisse de continuer à développer sa propre voie.** La reprise dynamique du nouveau droit de l'UE dans le domaine d'application des accords d'accès au marché garantit que les accords existants restent opérationnels, qu'ils puissent être adaptés en fonction de la situation et qu'ils soient liés à de nouveaux droits de participation pour la Suisse.

Une participation active à l'élaboration du droit de l'UE renforce la souveraineté de la Suisse. Par conséquent, elle devrait privilégier la **participation à la conception de normes** plutôt que la reprise autonome. L'imbrication de la politique intérieure et de la politique extérieure s'exprime par l'étroite collaboration entre le Parlement et les cantons. Le rôle de ces derniers prend de l'ampleur dans la politique européenne. Un comité parlementaire mixte composé de représentants de l'Assemblée fédérale et du Parlement européen représente un lieu où de nouvelles influences peuvent se constituer. Un accord institutionnel reflète l'importance de la Suisse comme partenaire sectoriel dans le marché intérieur.

Des procédures réglementées pour la reprise ou le rejet du nouveau droit de l'UE et pour le règlement des différends sont dans l'intérêt de la Suisse. Elles empêchent des liens arbitraires au niveau politique. Les relations avec l'UE n'en deviennent pas pour autant exemptes de tout conflit – par définition, les relations entre partenaires souverains ne le sont jamais –, mais elles permettent de gérer les conflits de manière constructive. Les divergences d'opinion peuvent être résolues selon les règles établies, de façon à ce que le droit prime le pouvoir. Appliqué à d'éventuelles mesures de compensation, le principe de proportionnalité relativise par ailleurs la clause guillotine : au final, les relations entre la Suisse et l'UE deviennent **plus symétriques, plus stables et donc plus prévisibles.** Les effets sur la politique extérieure et européenne de la Suisse en général sont positifs et sa marge de manœuvre s'élargit.



3.6.2. Défense des intérêts sectoriels à tous les niveaux

La Suisse a beaucoup à offrir à l'UE, dans des domaines aussi divers que la recherche de pointe ou la contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Partout où elle désire défendre ses intérêts dans le contexte européen, elle est appréciée en tant que partenaire et généralement bien accueillie.

Pour la coopération régionale en Europe, la Suisse peut choisir les instruments en fonction du thème et à différents niveaux, que ce soit de manière indépendante à l'échelle nationale, avec les États voisins, dans le cadre de projets bilatéraux ou multilatéraux avec des États de même sensibilité, ou encore au sein d'organisations régionales telles que l'OSCE ou le Conseil de l'Europe. Dans ces enceintes, elle rencontre toujours les États membres de l'UE.

Les approches proposées par l'UE ont une importance croissante lorsque la Suisse s'intéresse à la coopération européenne dans un domaine politique : les thématiques vont de **la numérisation à la transition énergétique, en passant par la promotion culturelle et la coopération en matière d'armement.** C'est pourquoi il est d'autant plus important d'entretenir des relations harmonieuses avec l'UE. Les possibilités de coopération constituent le premier moyen de faire connaître les préoccupations, les idées et les atouts de la Suisse. Si l'UE considère que la Suisse a une attitude constructive et qu'elle propose des solutions, cela renforce sa position dans les négociations.

La recherche devrait être assurée à long terme. La mise en réseau transfrontalière des capacités de recherche renforce les compétences des deux côtés en matière d'innovation. Le personnel scientifique des instituts suisses de recherche est composé à 45 % de ressortissants de l'UE. Plus de la moitié du corps enseignant du domaine des EPF est européen. La pleine participation de la Suisse aux programmes-cadres de recherche de l'UE est dans l'intérêt scientifique, technologique et économique tant de l'UE que de la Suisse.



3.6.3. Entre indépendance et participation à la construction européenne

La Suisse n'a pas d'influence sur le poids futur de l'UE dans le monde. Il est d'autant plus important qu'elle définisse dans quelle mesure elle veut collaborer avec l'UE en matière de politique étrangère dans les domaines où cette dernière est efficace ou susceptible de l'être. Dans de nombreux domaines, la Suisse partage les valeurs et les intérêts de ses voisins, et ainsi leurs analyses des risques.

La Suisse soutient plusieurs sanctions décidées par l'UE dont la portée va au-delà des décisions existantes des Nations Unies. Depuis plusieurs années, elle participe aux opérations civiles et militaires de maintien de la paix de l'UE, de l'Ukraine au Sahel en passant par les Balkans occidentaux. Elle fait partie des rares États tiers qui, sur la base d'un accord de coopération avec l'Agence européenne de défense, ont accès aux forums et projets. La Suisse participe activement à des échanges avec le Service européen pour l'action extérieure sur des thèmes spécifiques. Cela concerne la concertation sur la scène multilatérale des stratégies régionales ou la coordination de la politique de développement et de l'action humanitaire.

En revanche, la Suisse n'entretient **aucun dialogue politique structuré avec l'UE**. Comparée à celle d'autres États européens non membres de l'UE, la coopération est par ailleurs prudente : la Suisse est par exemple le seul pays de l'espace euro-atlantique qui ne se joint pas aux positions et aux déclarations de l'UE portant sur la politique étrangère et la sécurité communes. La Suisse ne se rallie pas aux sanctions de l'UE lorsqu'elle estime que son rôle potentiel de médiatrice est menacé.

Une politique étrangère guidée par les intérêts de la Suisse nécessite donc une certaine marge de manœuvre, y compris par rapport à l'UE. La politique du dialogue de la Suisse met en évidence les opportunités qu'offre ce profil indépendant, et ce souvent pour tous les acteurs impliqués. L'objectif est de procéder à une analyse lucide des moyens avec lesquels elle peut au mieux défendre ses intérêts. Dans certains cas, elle pourra obtenir davantage dans une négociation si elle agit en coopération avec l'UE et peut dès lors profiter de sa masse critique. Simultanément, la Suisse doit veiller à ne pas devenir la victime de cette masse critique. Si l'UE parvient par exemple à conclure avec des États tiers de meilleurs accords de libre-échange que ceux que la Suisse a conclus, cela peut nuire à sa compétitivité.

Il importe de suivre de près les débats sur le développement futur de la coopération européenne. L'intérêt de la Suisse n'est ni que l'UE évolue en direction d'un super-État européen, ni qu'elle se fragmente. En tant que fédération qui garantit une augmentation de la prospérité et de la sécurité aux États européens tout en respectant leurs particularités, l'UE est également bénéfique pour la Suisse. C'est ainsi que la proposition de créer un conseil européen de sécurité auquel participerait le Royaume-Uni peut se révéler intéressante pour la politique étrangère de la Suisse.

C'est un fait acquis : ni la Suisse ni aucun autre État européen ne peut défendre seul l'ordre libéral international. À l'avenir, la Suisse peut se montrer, aux côtés et vis-à-vis de l'UE, aussi engagée et souveraine qu'elle l'est de longue date au sein d'organisations telles que l'ONU, l'OSCE ou d'autres encore.

Fondements pour une politique extérieure réactive à l'avenir

Une vision d'avenir n'est pas une utopie. Tous les développements évoqués par AVIS28 sont réalisables. La Suisse peut développer une politique étrangère guidée par ses intérêts et disposant d'un soutien plus large sur le plan intérieur. Il fait sens qu'elle accorde davantage de poids aux besoins des citoyens et de l'économie. En faisant preuve de volonté politique, les nouveaux accents portés sur l'engagement en faveur du développement, de la paix et d'un ordre international fondé sur des règles peuvent être mis en œuvre. Il en va de même pour la mise en place d'une politique technologique extérieure et pour les relations avec l'Europe. Une Suisse qui s'engage de manière résolue et qui ne réduit pas sa politique européenne à la limitation des risques façonne sa propre identité avec clairvoyance.

La mise en œuvre d'AVIS28 exige d'adapter les fondements de la politique étrangère. Dans le monde de demain, la politique étrangère de la Suisse devra être plus réactive. C'est pourquoi AVIS28 s'achève par quelques réflexions sur quatre fondements de la politique étrangère, à savoir le personnel, le réseau extérieur, l'anticipation et l'exigence de cohérence et d'efficacité. Ces réflexions peuvent donner des impulsions à des approfondissements dans le sillon d'AVIS28.



La politique étrangère a besoin de généralistes, mais aussi d'un plus grand nombre de spécialistes

Une politique étrangère telle qu'esquissée par AVIS28 requiert **d'élargir le profil de compétences** au sein du DFAE. Elle nécessite une expertise plus marquée en matière économique, que ce soit pour le travail de la diplomatie suisse ou dans le cadre des activités de la coopération internationale. Les connaissances spécialisées relatives aux nouvelles technologies sont aussi recherchées. En centrale et dans les représentations, les responsables devront communiquer différemment et de manière plus intensive. Ces compétences doivent être développées et la politique étrangère doit être élaborée au plus proche des débats politiques nationaux. Cette exigence s'appliquera de manière identique à tous les niveaux hiérarchiques. Les connaissances approfondies sur les cultures et les États extra-européens vont également gagner en importance.

Ces éléments viennent s'ajouter à un profil de compétences déjà très exigeant. **Les différents profils professionnels devront être adaptés.** D'une part, les généralistes seront toujours demandés : tels des décathloniens confirmés, grâce à un entraînement au long cours, ils sont prêts à amener leurs techniques à maturité dans plusieurs disciplines. Les généralistes aux compétences élargies seront aussi recherchés, notamment dans le réseau extérieur. D'autre part, davantage de spécialistes seront nécessaires, y compris dans le corps diplomatique, par exemple pour la médiation, la diplomatie économique et les domaines du droit international et du multilatéralisme.

Dans l'ensemble, tant la diplomatie que la coopération internationale devraient viser **une plus grande diversité de savoir-faire**, ce qui peut être obtenu grâce au recrutement mais aussi par davantage de détachements. Dans le cadre de la carrière diplomatique, les expériences effectuées dans le secteur privé doivent avoir plus de poids qu'aujourd'hui. En parallèle, le détachement de personnel du DFAE au sein de départements spécifiques et d'organisations internationales pourrait être encouragé. À l'inverse, les connaissances d'experts externes peuvent davantage être employées pour la politique étrangère, par exemple sous forme d'un pool de milice pour la coopération au développement (chapitre 3.4). Le DFAE devrait faire preuve d'une plus grande perméabilité vers l'intérieur et vers l'extérieur.

Une représentation équilibrée de la population au niveau du personnel du DFAE renforce la légitimité et, à l'échelon national, la crédibilité de la politique étrangère de la Suisse. La composition du personnel devrait correspondre à l'importance des différentes communautés linguistiques.

Les **membres du personnel** constituent le principal capital de la politique étrangère. La Suisse est, politiquement et économiquement, une puissance de moyenne importance avec des intérêts mondiaux. Une représentation intelligente, à l'écoute et réaliste de ses intérêts est pour elle primordiale. Cela s'applique à tous les profils professionnels. Afin de pouvoir attirer les meilleurs talents de la jeune génération pour ces tâches exigeantes, des modèles de travail flexibles sont essentiels.

La conciliation entre vie professionnelle, vie privée et loisirs est également centrale en termes d'égalité des chances. **L'égalité entre les femmes et les hommes** améliore la productivité et constitue le fondement du succès de la future politique étrangère. Avec une part de femmes de 50 %, le DFAE est bien positionné. Au niveau des cadres supérieurs, cette part a progressé de 25 % ces dernières années. Cependant, il reste important de faire des efforts supplémentaires pour atteindre la parité à tous les échelons hiérarchiques, de même que de s'engager au niveau international en faveur de l'égalité entre femmes et hommes et des droits des femmes.



Le succès de la politique étrangère repose sur un réseau extérieur qui fait preuve de souplesse et qui innove

La Suisse est aujourd'hui officiellement présente dans plus de 120 États. Elle dispose d'un réseau de 102 ambassades, 12 missions permanentes auprès d'organisations internationales, 29 consulats généraux et 19 bureaux de coopération.

Selon une étude internationale, la Suisse figure en 16^e position quant à l'importance de son réseau extérieur. Ce dernier représente sa force, il est l'expression d'une politique étrangère indépendante et constitue un instrument important pour défendre les intérêts de la Suisse dans le monde. Les tâches du réseau extérieur englobent aussi bien le suivi des relations que la promotion des intérêts économiques ou encore l'assistance aux Suisses de

l'étranger. Une relation de confiance établie sur place peut également favoriser les mandats de bons offices.

Toutefois, le risque d'étendre à l'excès ce réseau extérieur existe. À l'heure actuelle, une vingtaine de représentations de taille minimale n'emploient qu'une seule personne transférable et des employés locaux. L'utilité de telles représentations est remise en question. Aujourd'hui, la Suisse a tendance à être présente en de trop nombreux endroits avec des moyens trop limités. Les solutions envisageables sont soit une augmentation des ressources en personnel transférable, soit une concentration des moyens combinée à une hausse des co-accréditations pour les États dans lesquels la Suisse n'est pas physiquement représentée.

Depuis 1945, le principe d'universalité est une idée centrale de la politique étrangère de la Suisse. Il signifie que la Suisse entretient en principe des relations diplomatiques avec tous les États. Les nouveaux États doivent être reconnus indépendamment de leur orientation politique, dès que les critères du droit international sont respectés. Le principe d'universalité n'est appliqué au réseau extérieur que depuis quelques années. Une interprétation dogmatique n'a pas de sens : le réseau extérieur devrait traduire les priorités politiques et non l'inverse.

Outre l'universalité, les principes évoqués par l'actuelle stratégie du réseau extérieur sont **la flexibilité et l'efficacité**. Depuis 1990, 38 représenta-

Réseau extérieur de la Suisse



Source : DFAE

tions extérieures ont été fermées et 39 ouvertes. La présence de la Suisse a été étendue à 20 États supplémentaires, principalement dans des pays émergents. La Suisse exploite les synergies au sein du réseau extérieur en réunissant différents acteurs dans un même lieu et en renforçant la coopération avec les États partenaires. La flexibilité signifie également d'avoir la possibilité de transférer des ressources de certains domaines de moindre importance de la centrale ou du réseau extérieur à certains endroits d'importance stratégique ou de procéder à des fermetures.

Il convient de réfléchir à la forme et à la fonction des représentations à l'étranger pour un monde et des sociétés en mutation. Il semble par ailleurs judicieux d'envisager une **approche en réseau** selon laquelle les représentations collaborent davantage les unes avec les autres et sont moins unilatéralement liées à la centrale. Les représentations d'une région donnée pourraient ainsi se spécialiser dans certains domaines thématiques et développer leur expertise par l'échange, sans ressources supplémentaires.

À l'avenir, les **représentations devraient être encore davantage conçues comme des plateformes innovantes** de la Suisse. Elles devraient être ouvertes à un large éventail d'acteurs de la politique, de l'économie, de la science, de l'innovation, de la culture et des médias. Le but de ces plateformes est avant tout de permettre des rencontres entre les ressortissants suisses et la population des pays hôtes. Dans les grandes villes, qui interviennent de plus en plus sur les questions de politique étrangère ou d'économie, les représentations modernes sont précisément confrontées à une telle demande.

La mise à disposition de ressources en faveur du cadre stratégique accroît la capacité d'anticipation



Les représentations font office d'antennes de la Suisse à l'étranger. En rédigeant des rapports, elles contribuent à dresser un état des lieux dont la qualité est de la plus haute importance pour une Suisse indépendante. Elles compilent les signaux d'alerte et fournissent des pistes pour de nouvelles options pour la politique étrangère.

La centrale a besoin de compétences qui lui permettent de tirer les bonnes conclusions des informations reçues et d'agir rapidement. En comparaison avec de nombreux autres ministères des affaires étrangères, les capacités d'analyse et d'anticipation du DFAE sont très modestes. Des modèles tels que ceux d'un **laboratoire d'idées interne ou d'une unité de planification** augmentent la capacité de traitement des informations provenant du réseau extérieur.

Une telle unité pourrait contribuer à assurer une vue d'ensemble de haute qualité de la politique étrangère. La spécialisation croissante requiert des classifications dans un cadre stratégique. Il est tout aussi important que cette unité puisse fournir une analyse des risques évolutive. La volatilité de la politique mondiale et de l'économie exige que les décideurs puissent être informés des évolutions de la situation de manière régulière, exhaustive et précise.



La cohérence et l'efficacité sont les points forts de la politique étrangère de demain

Le monde évolue et la politique étrangère de la Suisse avec lui. Un nombre toujours plus important d'unités spécialisées de l'administration travaillent dans des contextes internationaux ou en tenant compte de ceux-ci. Dans leur domaine thématique, les offices pratiquent de fait leur propre politique étrangère et entretiennent leurs propres réseaux internationaux. Cette départementalisation de la politique étrangère a débuté il y a trois décennies. Elle dépasse aujourd'hui largement les questions européennes.

AVIS28 n'a volontairement fait référence aux **politiques extérieures sectorielles** que de manière marginale. Il est donc d'autant plus important de conclure par une remarque sur le rôle fondamental de la cohérence. La coordination des activités de politique étrangère des départements au regard des intérêts de la Suisse deviendra une tâche prioritaire du DFAE. L'exigence doit être de mettre en lien les compétences sectorielles spécifiques et les connaissances diplomatiques. L'objectif est d'élaborer des modèles de coordination légers sur le plan administratif qui permettent aux unités spécialisées d'interagir dans un contexte politique global. Pour la Suisse, cela représenterait une étape importante en direction d'une défense cohérente des intérêts de politique extérieure.

Les conflits d'objectifs sont l'expression d'une société pluraliste. Il ne s'agit pas de les surmonter, mais plutôt de faire preuve de transparence : les conflits devraient être énoncés clairement, évalués avec soin et tranchés de manière compréhensible.

L'exigence d'efficacité est tout autant importante. AVIS28 identifie plusieurs nouveautés qui peuvent contribuer à préparer la politique étrangère de la Suisse pour l'avenir. Cela va des nouveaux instruments de promotion du développement économique à la création notamment d'un profil d'ambassadeur technologique ou d'une unité de planification au sein du DFAE. De telles nouveautés ne doivent pas simplement compléter la politique étrangère. Elles doivent être combinées à une **définition claire des priorités et à une planification de ce qui devra être abandonné**. La Suisse ne peut pas tout faire. Mais il faut qu'elle détermine comment elle doit et veut se positionner pour œuvrer avec efficacité à réaliser les objectifs fixés. La vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 pourra ainsi se concrétiser, soutenue par la politique intérieure et avec d'importants bénéfices.

La Suisse n'est pas une promesse de succès. Mais elle écrit elle-même l'histoire de son succès. En faisant preuve de courage face au changement, elle peut écrire un nouveau chapitre de cette histoire.

Whole-of-Switzerland : propositions d'AVIS28 pour le développement de la politique étrangère de la Suisse



À propos d'AVIS28

À l'automne 2018, le conseiller fédéral Ignazio Cassis a créé le groupe de travail AVIS28. Il l'a chargé d'élaborer une vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028. Le rapport du groupe de travail doit servir de source d'inspiration au conseiller fédéral Ignazio Cassis et au DFAE pour développer la politique étrangère de la Suisse et pour ajuster ses instruments aux enjeux et aux opportunités à venir. Il a également pour vocation de susciter un large débat sur l'avenir de la politique étrangère.

Entre les mois d'octobre 2018 et de mai 2019, le groupe de travail s'est réuni à six reprises dans le cadre d'ateliers. Cette vision à l'horizon 2028 est le fruit d'échanges intensifs. Conformément au mandat du conseiller fédéral Ignazio Cassis, les membres du personnel du DFAE ont pu participer aux travaux en proposant des analyses, des concepts et des idées. À cette fin, le secrétariat général du DFAE a instauré plusieurs comités consultatifs (*sounding boards*). Des tables rondes ont été organisées sur de nombreux sujets de politique étrangère, des experts externes ont été invités lors de manifestations et un blog AVIS28 a été créé. Les résultats de ces discussions et interventions ont été mis à disposition du groupe de travail.

Celui-ci était composé de cadres dirigeants du DFAE, du président de la Conférence des gouvernements cantonaux et d'experts des milieux scientifiques, de l'économie et de la société civile. Les experts ont été nommés à titre personnel par le conseiller fédéral Ignazio Cassis ; ils ont complété le point de vue interne du DFAE par une perspective extérieure sur le monde et la politique étrangère de la Suisse.

Les membres du groupe de travail AVIS28 :

- **Philipp Aerni**, directeur du *Center for Corporate Responsibility and Sustainability* de l'Université de Zurich
- **Pascale Baeriswyl**, secrétaire d'État, directrice de la Direction politique, DFAE
- **Roberto Balzaretto**, secrétaire d'État, directeur de la Direction des affaires européennes, DFAE
- **Alenka Bonnard**, directrice et cofondatrice *staatslabor*
- **Manuel Sager**, ambassadeur, directeur de la DDC, DFAE
- **Markus Seiler**, secrétaire général du DFAE (directeur du groupe de travail)
- **Peter R. Voser**, président du conseil d'administration, ABB
- **Thomas Wellauer**, directeur opérationnel du groupe, Swiss Re
- **Benedikt Würth**, conseiller d'État, président de la Conférence des gouvernements cantonaux

Secrétaire : Daniel Möckli, conseiller spécialisé, Secrétariat général du DFAE

Les désignations des fonctions sont celles qui étaient en vigueur au moment de la nomination des membres.

Le groupe de travail a analysé les moteurs du changement qui affectent l'environnement régional et mondial de la Suisse, et en a déduit les répercussions pour la politique étrangère dans une perspective à moyen terme. Il a abordé la situation des intérêts suisses, identifié des priorités régionales et thématiques, et mené des réflexions sur les capacités et les compétences dont le DFAE devrait disposer à l'avenir.

Le rapport du groupe de travail expose la situation finale visée de la politique étrangère en 2028 et présente différents moyens pour réaliser cette vision prospective. Il peut être téléchargé sur le site internet du DFAE en allemand, en français, en italien et en anglais : www.dfae.admin.ch/avis28-fr. Le rapport ne reflète que l'avis du groupe de travail ; il ne s'agit pas d'un rapport du DFAE ou du Conseil fédéral.



Colophon

La Suisse dans le monde en 2028.
Rapport du groupe de travail «Vision de la
politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028»
à l'intention du conseiller fédéral Ignazio Cassis.

Traduction en français de la version originale
rédigée en allemand.

Download: www.dfae.admin.ch/avis28-fr
Contact: avis@eda.admin.ch

Berne, 2 juillet 2019

