



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Stratégie de politique extérieure 2024–2027

Projet du Conseil fédéral du 29 septembre 2023
pour consultation des cantons et des CPE

Le 11 mai 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFAE de lui soumettre, pour chaque législature, un document stratégique définissant les thèmes prioritaires de la politique extérieure et présentant des réflexions stratégiques prospectives. La stratégie de politique extérieure 2024–2027 est la quatrième de ces stratégies. Elle constitue également le document de référence en matière de politique étrangère pour les différentes sous-stratégies géographiques et thématiques que le Conseil fédéral adoptera conformément à sa planification pour la législature 2023–2027.

Avant-propos

Quel regard les générations futures porteront-elles sur le début des années 2020 ?

Je suppose que la notion de **changement d'époque**, aujourd'hui sur toutes les lèvres, fera long feu. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en violation du droit international marque une rupture dans l'histoire récente de l'Europe.

Au-delà de ce conflit, l'époque que nous vivons est marquée par des transformations majeures, telles que l'émergence de nouveaux centres de pouvoir. De plus en plus, la prétention occidentale à l'universalité des valeurs est remise en question et la géopolitique fait reculer l'application des règles au niveau mondial. Les nouvelles formes d'intelligence artificielle influenceront la société aussi profondément que l'ont fait Internet ou les smartphones. La crise climatique s'accompagne de profonds bouleversements.

Et n'oublions pas la pandémie. Nous ne savons pas si cette crise ou la guerre contre l'Ukraine préfigurent l'avenir. Nous ne pouvons pas dire clairement où mèneront les bouleversements actuels.

Les stratégies sont importantes pour réduire les incertitudes. Elles permettent de penser et d'agir lorsque les conditions qui déterminent la politique extérieure demeurent imprévisibles. Elles proposent une mise en perspective et un cadre commun, en dotant la Suisse d'une **boussole** dans un monde instable.

Comment la Suisse doit-elle se positionner dans ce monde ? Quels éléments sont pour elle essentiels, et comment voulons-nous les préserver ?

Ce sujet fait l'objet d'un large et vif débat dans notre pays. Nous ne sommes pas d'accord sur tous les points, mais la Suisse ne serait pas ce qu'elle est si elle n'était pas capable d'édifier, par sa culture du dialogue, de l'écoute et du compromis, une base solide pour façonner l'avenir. J'ai pu constater au cours de nombreux entretiens que cette nation, portée par une volonté politique commune, est plus vivante que jamais, notamment grâce à sa démocratie bien établie et à son économie dynamique. Les **atouts intérieurs** de la Suisse soutiennent sa politique étrangère et lui donnent la capacité d'affronter l'avenir.



La présente stratégie a été élaborée dans cet esprit. Elle définit **les priorités et les objectifs** de la politique extérieure pour les quatre prochaines années. En même temps, elle précise ce que la Suisse représente dans le monde et quelle est la valeur ajoutée de sa politique étrangère. Tous les départements ont fourni leur contribution à ce processus. Les commissions de politique extérieure, les cantons, les groupes de réflexion et d'autres groupes d'intérêt ont, à différents moments, participé aux discussions.

Le résultat se fonde sur un état des lieux objectif de la situation actuelle. Si nous souhaitons défendre les intérêts de notre pays, nous devons considérer le monde tel qu'il est, et non tel que nous souhaiterions qu'il soit. La stratégie montre que se contenter de gérer le statu quo en matière de politique extérieure n'apporterait pas une réponse adéquate aux conséquences de ce changement d'époque. Mais elle souligne également que la Suisse ne doit pas tout faire différemment en raison des nouvelles circonstances et qu'elle fait bien de **rester fidèle à elle-même**.

Là encore, il appartiendra aux générations futures de déterminer si la Suisse a pris les bonnes décisions pendant cette phase de mutation de la politique mondiale. La mission du Conseil fédéral est de formuler, sur la base des connaissances actuelles, la meilleure réponse possible pour cette période d'incertitude. La stratégie fait partie de cette réponse. Aussi, je remercie toutes celles et tous ceux qui ont participé à son élaboration, et j'encourage nos concitoyennes et concitoyens à poursuivre les échanges sur ces questions. Car je suis convaincu que si la Suisse maintient un **dialogue ouvert et constructif** en son sein, elle trouvera les réponses adaptées aux principaux défis et saura saisir les opportunités qui en découlent.

Ignazio Cassis
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral des affaires étrangères

Résumé

La Suisse fait face à des défis de plus en plus complexes sur le plan régional. Depuis le déclenchement par la Russie de la guerre d'agression contre l'Ukraine en violation du droit international, l'Europe se trouve dans une situation inédite.

À l'échelle planétaire, la guerre est venue tout d'abord renforcer une tendance déjà existante: la concurrence stratégique entre grandes puissances s'est accentuée, tandis que l'influence exercée par les États autocratiques s'amplifie. Le contexte international est caractérisé par les efforts visant à maintenir l'ordre international et par une fragmentation de la politique et de l'économie mondiales. Il est aussi marqué par de profondes transformations écologiques et technologiques ainsi que par de nombreuses crises qui parfois se recourent.

La **stratégie de politique extérieure (SPE) 2024–2027** expose comment la Suisse entend préserver sa sécurité, sa prospérité et son indépendance dans ces conditions exigeantes.

En accord avec l'identité de la Suisse en matière de politique extérieure, la stratégie renforce la responsabilité qu'elle assume en Europe ainsi que son rôle visant à promouvoir l'entente entre les peuples.

- Une **Europe** stable et prospère figure désormais en tête des priorités, occupant ainsi une place encore plus importante par rapport à la stratégie précédente. Il est indispensable de résoudre les questions en suspens dans les relations avec l'UE. La Suisse augmente ses contributions en faveur de la sécurité européenne et accorde une importance stratégique à la reconstruction de l'Ukraine.
- Au-delà du renforcement de la dimension européenne de la politique extérieure, celle-ci doit conserver une vocation mondiale. Entretien des relations constructives avec **toutes les régions du monde** est primordial, et ce d'autant plus dans un contexte de transition vers un monde moins occidental. À cet égard, les pays du G20 occupent une position déterminante.
- Un **multilatéralisme** efficace et ciblé de même qu'une présence forte de la Suisse dans les instances dédiées sont incontournables pour la défense des intérêts du pays. La Suisse souhaite contribuer aux réformes du système multilatéral et au renforcement de son efficacité. Elle s'efforce d'assurer à la Genève internationale un positionnement orienté vers l'avenir.

- La **paix et la sécurité** restent une priorité. Il s'agit de renforcer la coopération en matière de sécurité avec l'UE et l'OTAN, mais en premier lieu d'adapter les bons offices et la promotion de la paix aux nouvelles conditions internationales, y compris au niveau multilatéral et en utilisant de nouveaux instruments comme la diplomatie scientifique.
- Préserver la **prospérité** de la Suisse devient de plus en plus difficile. Dans le contexte d'un monde où la concurrence fait rage, le renforcement de la **compétitivité** acquiert une importance centrale. Parmi les thèmes essentiels figurent l'amélioration permanente du cadre existant, la résilience et la diversification. Les contributions de la Suisse en faveur d'un développement durable ainsi que la lutte mondiale contre la pauvreté font également partie de cette priorité.
- L'**environnement** constitue une nouvelle priorité de la politique extérieure. L'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses conséquences est devenue une tâche urgente. Parmi les thèmes abordés figurent la biodiversité, la pollution et l'approvisionnement durable en énergie.
- La stratégie met également l'accent sur la promotion de la **démocratie**. Ce faisant, la Suisse complète son profil bien établi dans les domaines de la promotion de la paix, du droit international public, des droits de l'homme et de la **bonne gouvernance**, y compris dans l'espace numérique (politique extérieure numérique).

La cohérence de la politique extérieure doit être encore renforcée par une série de mesures. Une défense efficace des intérêts nécessite en outre une mise en réseau à large échelle et des instruments adaptés aux exigences actuelles, dont la neutralité fait partie. Celle-ci ne saurait toutefois être comprise comme de l'indifférence: elle accorde de l'importance à la politique étrangère et de sécurité basée sur la coopération ainsi qu'à une solidarité étendue avec les partenaires dans le cadre du droit de la neutralité.

La présente stratégie constitue le cadre d'orientation de la politique extérieure de la Suisse au cours de cette législature. Le Conseil fédéral définira des objectifs et mesures concernant les principales priorités géographiques et thématiques dans des sous-stratégies. Chaque année, il rend compte de l'état de réalisation des objectifs de la stratégie dans le rapport sur la politique extérieure.

Table des matières

1	Introduction	4
----------	---------------------	----------

2	Contexte	6
----------	-----------------	----------

3	Bases	11
3.1	Mission première	11
3.2	Que représente la Suisse dans le monde?	13
3.3	Cohérence	15

4	Priorités géographiques	17
4.1	Europe	17
4.2	Autres régions du monde	22
4.3	Multilatéralisme	25

5	Priorités thématiques	28
5.1	Paix et sécurité	28
5.2	Prospérité et compétitivité	30
5.3	Environnement	32
5.4	Démocratie et gouvernance	34

6	Instruments	37
6.1	Vue d'ensemble	37
6.2	Neutralité	40

7	Partenaires de mise en œuvre	42
----------	-------------------------------------	-----------

Annexes	43
Abréviations	43
Réseau extérieur Europe	44
Réseau extérieur autres régions du monde	46
Glossaire	48

1 Introduction

Il est des périodes pendant lesquelles la situation internationale semble statique et où le contexte n'évolue que lentement. Et d'autres en revanche où de nombreux événements se produisent en même temps et où tout s'accélère. Nous vivons actuellement une telle **phase de grand dynamisme**.

Depuis quelques années, le monde est frappé par des **crises**. Deux événements décisifs pour la politique mondiale, à savoir la pandémie de COVID-19 et l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, se sont produits en peu de temps. Leurs conséquences vont bien au-delà des aspects sanitaires et sécuritaires. Les défis engendrés concernent notamment l'approvisionnement énergétique, l'endettement accru des États et les crises alimentaires. Les multiples conflits armés et violations du droit international humanitaire, l'urgence humanitaire croissante et le nombre record de personnes déplacées contribuent à cet environnement difficile. À cela s'ajoutent les effets du changement climatique, qui deviennent perceptibles pour tout un chacun, et la crainte que les innovations technologiques, notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle, engendrent des risques accrus en matière de sécurité compte tenu des lignes de fracture géopolitiques.

De prétendues certitudes, comme la paix durable en Europe, se sont avérées erronées. À l'inverse, des choses auxquelles l'on ne s'attendait pas sont devenues réalité: la Suisse a dû apprendre à instaurer des mesures sanitaires radicales pouvant aller jusqu'à des confinements. Elle doit se préparer à d'éventuelles pénuries d'électricité. De plus, des dispositions doivent être prises dans l'éventualité d'un incident nucléaire lié à la guerre contre l'Ukraine. Ces développements mettent clairement en évidence la vulnérabilité des sociétés interconnectées.

Ces changements rapides s'accompagnent d'**incertitudes accrues**. Le monde tend à devenir moins globalisé, moins occidental et moins démocratique. Il se fragmente et devient plus dangereux. Il est très instable. Ces conditions sont difficiles pour un pays comme la Suisse, attaché à la liberté et à l'état de droit, qui a besoin de marchés ouverts et qui mène une politique extérieure indépendante.

La Suisse dispose de **bons atouts** pour pouvoir contribuer à façonner le changement dans son sens. Selon le [classement 2022 du Programme des Nations Unies pour le développement](#) (PNUD), elle est le pays le plus développé au monde. Elle compte toujours parmi les 20 principales économies de la planète, avec un PIB par habitant élevé. Bien que son niveau d'endettement se soit accru depuis la pandémie, il reste néanmoins comparativement faible. Son taux de chômage est bas. Son économie compte parmi les plus concurrentielles et innovantes à l'échelle mondiale, notamment grâce à l'excellence

de son pôle de recherche et de formation, qu'il convient de préserver. En comparaison internationale, la confiance accordée à la politique et aux institutions publiques demeure élevée. La politique extérieure de la Suisse défend une culture du dialogue et du compromis, qui s'avère indispensable pour faire face aux défis actuels. En outre, en occupant un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse a confirmé sa volonté d'assumer sa part de responsabilité pour la paix et la sécurité dans le monde et montré qu'elle était une avocate crédible du droit international public.

Pourtant, il ne va pas de soi que la Suisse puisse perpétuer le modèle de réussite qui est le sien. Il devient **plus difficile de défendre ses intérêts**. La polarisation à l'œuvre de la politique mondiale s'accompagne d'une pression accrue pour que la Suisse prenne position. Depuis l'éclatement de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, les États occidentaux attendent de la Suisse qu'elle soutienne leurs positions et défende à leurs côtés leurs valeurs communes, alors que d'autres États expriment des attentes opposées envers elle. Les **conflits d'objectifs** se multiplient dans le domaine de la politique extérieure.

Certains partenaires de la Suisse ne perçoivent plus sa **neutralité** comme une contribution à la stabilité sur le continent. Les décisions du Conseil fédéral concernant la réexportation de matériel de guerre vers l'Ukraine, prises sur la base de la loi fédérale sur le matériel de guerre, ont fait l'objet de critiques. Cependant, la Suisse a également condamné sans équivoque la guerre d'agression de la Russie, a repris les sanctions de l'UE et s'est montrée solidaire avec l'Ukraine et sa population. Elle dispose d'un *soft power* important à l'échelle internationale, et ce dans toutes les régions du monde. Son profil en matière de politique extérieure y contribue. Les États neutres qui s'opposent à la polarisation seront toujours sollicités.

Que signifie le changement du cadre international pour la politique extérieure de la Suisse? Dans un monde qui se fragmente et devient plus rude, le **cadre de référence européen pour la politique extérieure suisse** et une étroite coordination avec des partenaires gagnent en importance. Encore plus qu'auparavant, les intérêts de la Suisse commencent en Europe et avec l'Europe. En tant que pays européen non membre de l'UE, la Suisse continuera toutefois à mener une **politique étrangère à vocation mondiale**. Une coopération renforcée en matière de politique extérieure et de sécurité au profit de la prospérité et de la sécurité en Europe, et partant de la Suisse va de pair avec son rôle visant à promouvoir l'entente entre les peuples et une politique économique extérieure orientée vers le monde.

C'est dans ce cadre que le Conseil fédéral souhaite poursuivre la politique extérieure de la Suisse. Pour ce faire, en raison des ressources limitées et de l'orientation vers les résultats, il est nécessaire de mener une politique extérieure **ciblée** et **cohérente** qui permettra à la Suisse de défendre efficacement ses intérêts. De plus, les incertitudes actuelles ont pour corollaire que le cadre stratégique de la politique étrangère doit accorder suffisamment de place à la **flexibilité**. L'**anticipation** permanente, liée à une planification politique fondée sur des variantes, gagne en importance. Face aux nombreux impondérables, une certaine modestie est également de rigueur. Enfin, il s'est avéré que la Suisse devait **améliorer sa communication** pour ce qui a trait à sa politique et à son positionnement. Ses bons offices¹, la Genève internationale, son aide humanitaire ou son rôle d'actrice innovante à l'interface entre science et diplomatie comptent parmi les multiples atouts qu'elle peut mettre à disposition.

Dans la présente stratégie de politique extérieure, le Conseil fédéral définit **ses priorités et ses objectifs pour la période 2024–2027** et reconduit la méthode inaugurée dans la SPE 2020–2023, qui consiste à fixer des objectifs pour une période de quatre ans. Néanmoins, il définit nettement moins d'objectifs que dans la stratégie précédente afin de mieux établir les priorités. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral établira chaque année un rapport sur la politique extérieure décrivant la mise en œuvre de la stratégie et l'état de réalisation des objectifs de la SPE². Avec la présente stratégie, le Conseil fédéral donne également suite au postulat [22.3276](#) du conseiller national Stefan Müller-Altermatt, qui le charge d'exposer dans un rapport les moyens et les mesures qu'il compte mettre en œuvre dans les années à venir afin de promouvoir la paix et la prospérité dans la région d'Eurasie.

Le [chapitre 2](#) décrit les changements intervenus dans l'environnement international de la Suisse. Sur cette base, le [chapitre 3](#) expose les fondements de sa politique extérieure, les présente dans le contexte actuel et en déduit les priorités pour le futur. La question du profil de la Suisse en matière de politique extérieure est également développée. Les [chapitres 4 et 5](#) définissent les priorités géographiques et thématiques ainsi que les objectifs qui s'y rapportent. Conséquence logique de la situation politique mondiale, l'Europe figure en tête de ces priorités. Le [chapitre 6](#) présente les instruments dont dispose la Suisse en matière de politique extérieure et situe la neutralité dans le contexte géopolitique actuel. Enfin, le [chapitre 7](#) met en évidence les partenaires avec lesquels la Suisse met en œuvre sa politique extérieure. Elle ne pourra atteindre ses objectifs que par la coopération et la mise en réseau. Outre les États et les organisations internationales, des acteurs non étatiques comme les entreprises, les ONG et le monde scientifique sont de plus en plus au centre de l'attention.

1 Exemples : le mandat de puissance protectrice pour les États-Unis en Iran ou la fondation [Fund for the Afghan People](#) établie en Suisse.

2 Le rapport sur la politique extérieure 2023 contient un bilan de la SPE 2020-2023.

2 Contexte

Les trois dernières décennies étaient placées sous le signe de la mondialisation. Celle-ci s'est accompagnée d'une plus large répartition des richesses et d'une réduction de l'extrême pauvreté à l'échelle mondiale. Dans ce cadre, les équilibres économiques mondiaux se sont modifiés : entre 1992 et 2022, la part des États du G7 dans le PIB mondial a chuté de 68 % à 44 %. La part des autres États du G20 a été quasiment multipliée par trois et se situe à 36 %. L'Asie de l'Est est devenue un centre économique mondial de premier plan.

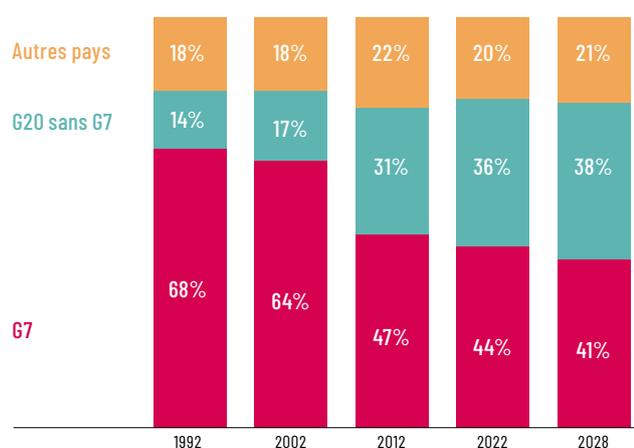


Figure 1 : Répartition du PIB mondial (en USD 2020, source : [FMI](#), 2023).

Géopolitique et concurrence systémique

Avec les **bascullements géopolitiques à l'échelle globale**, le cadre de la politique mondiale se transforme. Les divergences de valeurs et d'intérêts se sont accentuées. Les États aux systèmes de gouvernement autoritaires sont devenus plus influents, et la démocratie est sous pression dans le monde entier. Pour autant, l'opposition entre démocraties et autocraties n'explique pas à elle seule la situation actuelle. Il est plutôt frappant de constater que certains pays du Sud démocratiques, émergents ou en voie de développement, tendent à remettre en question les concepts introduits par l'Occident et leur interprétation.

Nous nous trouvons actuellement dans une **période de transition vers un monde moins occidental**, période dont l'élément le plus caractéristique jusqu'à présent est l'ascension de la **Chine**. Le parti communiste chinois prône un modèle d'État et de développement alternatif au modèle occidental, qui se fonde sur la prospérité sans pluralisme politique. Au cours de ces dernières années, l'autoritarisme et la surveillance sociale ont augmenté dans ce pays. Avec son poids sans cesse croissant dans les domaines économique,

technologique, politique et militaire, la Chine s'attelle à transformer le monde. Depuis 1992, sa part dans le PIB mondial est passée de 3 % à 19 %. Les entreprises chinoises comptent aujourd'hui parmi les principaux investisseurs des pays en voie de développement et jouent un rôle essentiel dans les chaînes de valeur mondiales. La République populaire est devenue le principal bailleur de fonds de nombreux États, ce qui crée inévitablement certains liens de dépendance. En favorisant une vision sinocentrique du monde et une politique extérieure et de sécurité affirmée et un discours orienté sur la sécurité nationale, la Chine adopte aujourd'hui une position que les États-Unis perçoivent comme une remise en cause systémique de leur suprématie mondiale.

La politique mondiale se caractérise par la **concurrence stratégique entre les grandes puissances** et par la lutte y afférente pour définir l'ordre international. La politique de puissance et la géopolitique font leur grand retour sur la scène internationale. L'ordre antérieur, qui était fortement marqué par les idées occidentales et qui a apporté sécurité et prospérité à la Suisse, est soumis à de fortes pressions. Les formats de discussion informels tels que les BRICS élargis gagnent en attractivité et peuvent contribuer à une fragmentation accrue de la gouvernance internationale. Dans le même temps, les dirigeants chinois et russes, mais également ceux de nombreux autres États, réinterprètent à leur avantage certaines normes universelles, comme les droits de l'homme. Leurs idées trouvent alors un terrain fertile, notamment dans les sociétés conservatrices qui remettent en question le modèle occidental.

Rupture de la Russie avec l'Occident

L'**agression militaire de la Russie contre l'Ukraine** a eu pour conséquence de renforcer la polarisation sur le plan géopolitique. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement russe s'est détourné toujours davantage de l'Occident, et a opéré le 24 février 2022 une rupture profonde avec lui. Il ne s'agit pas seulement de la conquête de l'Ukraine. Avant février 2022 déjà, le président Poutine avait appelé, sous la forme d'un ultimatum, à la création d'un nouvel ordre sécuritaire européen et à la reconnaissance d'une zone d'influence pour la Russie. Avec son programme révisionniste, son agression militaire contraire au droit international public et ses menaces nucléaires, le pays qui dispose d'un droit de veto au sein de l'ONU menace la démocratie, la paix et la sécurité en Europe. La Russie enfonce les principes fondamentaux consacrés par la Charte des Nations Unies et par l'Acte final d'Helsinki. La répression à l'intérieur du pays s'est systématiquement intensifiée.

L'issue de la guerre aura un impact sur l'ordre international pendant des années, et les conséquences du conflit ont déjà une portée considérable. Alors qu'en Europe, la guerre signale l'émergence d'une nouvelle donne géopolitique, au niveau mondial, elle agit en tant qu'accélérateur de tendances.

Nouvelle situation européenne

Par rapport à la dernière SPE, le **contexte régional de la Suisse s'est détérioré**. Même si la crise de la sécurité européenne avait été diagnostiquée depuis longtemps, l'agression militaire de la Russie marque une césure nette. Le président Poutine a ainsi provoqué l'effondrement du système coopératif de sécurité paneuropéen, qui avait été élaboré durant plusieurs décennies avec la participation de la Russie et auquel la Suisse a également activement contribué. La réponse de l'Occident à la rupture imposée par Moscou place forcément la sécurité face à la Russie, et non avec elle, au premier plan. Cette réponse s'accompagne d'une hausse significative des dépenses militaires et d'un soutien global à l'Ukraine orienté sur le long terme.

En Europe, beaucoup de choses se sont mises en mouvement : le rôle de l'**OTAN** en tant que point d'ancrage de la sécurité européenne s'est renforcé et l'organisation s'est élargie vers le Nord ; les **États-Unis** demeurent le principal garant de la sécurité européenne ; le **Royaume-Uni** joue également un rôle prépondérant. L'**UE** a gagné en envergure sur le plan de la politique de sécurité, et réussi remarquablement bien jusqu'ici ce test de résistance géopolitique. Elle est parvenue à réduire sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie en un temps record. L'**OSCE** est confrontée à un avenir incertain, mais demeure un pilier indispensable du dialogue multilatéral grâce à sa conception globale de la sécurité. Après l'exclusion de la Russie du **Conseil de l'Europe**, les 46 membres restants ont tenu pour la première fois depuis près de 20 ans un sommet visant à renforcer la défense des droits de

l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. En outre, une nouvelle plateforme de dialogue politique au plus haut niveau a vu le jour avec le lancement de la **Communauté politique européenne**, à laquelle participent près de 50 États européens. La question de savoir dans quelle mesure le continent européen continuera à renforcer son union face à cette situation de rupture avec la Russie reste ouverte. De nouvelles dynamiques sont déjà identifiables.

La **reconstruction de l'Ukraine** revêt une importance stratégique pour la stabilité du continent. Les derniers événements survenus dans les **Balkans occidentaux** et dans le **Caucase du Sud** sont également pertinents pour la Suisse. La situation reste tendue dans ces deux régions. Parallèlement, les grands défis auxquels sont confrontées les régions au sud de la Méditerranée sont toujours présents : dans de nombreux pays de la région MENA et en Afrique subsaharienne, les perspectives sont difficiles en raison du manque d'opportunités économiques, des nombreux conflits, de la multiplication des régimes autocratiques et des conséquences du changement climatique. Les besoins humanitaires et les **flux de migrants et de réfugiés** devraient continuer de s'intensifier. De même, la menace que représente le terrorisme n'est pas encore surmontée. Le chapitre 4.2 expose les dynamiques géopolitiques en cours dans ces régions.

La guerre en tant qu'accélérateur de tendances mondiales

D'une part, un rapprochement a eu lieu entre la Russie et la Chine, les deux principaux pays qui s'opposent à l'ordre international actuel. Toutes deux se positionnent en tant qu'alternatives à l'Occident, alors que la dépendance de Moscou envers Pékin s'accroît. D'autre part, l'Europe et les États-Unis n'ont pas été aussi unis depuis longtemps, alors que la politique étrangère américaine est incertaine et que l'Europe demeure dépendante des États-Unis en termes de

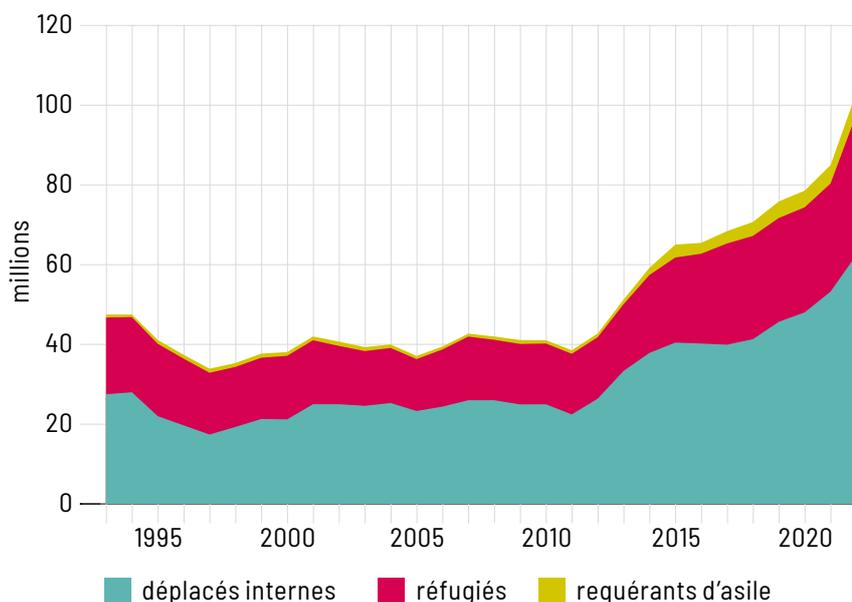


Figure 2: Nombre de déplacés internes, de réfugiés (y compris palestiniens) et de requérants d'asile de 1992 à 2022 (source et explications : [HCR](#)).

sécurité, de technologie, d'énergie et de capital. La guerre a mis en évidence la **portée amoindrie de l'ordre occidental**. Dans de nombreuses régions du globe, la guerre en Ukraine n'est pas considérée sous l'angle du droit international, mais comme un problème européen. À l'échelle mondiale, la Russie est moins isolée qu'en Europe.

Les deux théâtres de confrontation sécuritaire que sont **l'Europe et l'Asie de l'Est** sont de plus en plus liés sur le plan géostratégique. En Asie de l'Est également, les tensions se cristallisent sur les zones d'influence et la concurrence systémique. L'opposition sino-américaine s'était déjà accentuée avant la guerre contre l'Ukraine. La Chine suit attentivement les développements en Ukraine dans la perspective de ses relations avec Taïwan. Inversement, les États-Unis fournissent un soutien à l'Ukraine en tenant compte des tensions en Asie de l'Est. Les États du G7 ont gagné en envergure politique. La coopération s'est renforcée entre les démocraties de la région atlantique et certaines démocraties de la région pacifique comme l'Australie, le Japon et la Corée du Sud. Le potentiel d'escalade relatif à la **situation de Taïwan** et aux questions territoriales non résolues en mer de Chine méridionale et orientale est élevé. Une confrontation dans la région Asie-Pacifique impliquant des économies fortement interconnectées et affectant des chaînes d'approvisionnement internationales complexes pourrait avoir des répercussions encore plus importantes que celles de la guerre en Ukraine.

Marges de manœuvre entre les pôles de puissance

S'il est vrai que l'on constate aujourd'hui une tendance à la **formation de blocs**, il ne serait pas conforme à la réalité actuelle de parler d'une bipolarisation sino-américaine. On constate plutôt que de nombreux États ne souhaitent pas être considérés comme appartenant à un pôle de puissance et tentent en lieu et place d'étendre au maximum leur marge d'action entre les grandes puissances en menant une politique extérieure à géométrie variable. L'Inde, l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite et la Turquie constituent des exemples

notables de tels « **États charnières** ». Cette articulation fluide des puissances sur le plan international est renforcée par le rôle accru des **entreprises technologiques** dans les relations internationales. Aujourd'hui déjà, elles contrôlent certains aspects essentiels de la sécurité nationale, de l'économie et des interactions sociales.

La tendance que l'on observe actuellement à la **régionalisation de la gestion des conflits et des problèmes** s'inscrit dans le contexte d'une politique mondiale fragmentée. Les dynamiques de coopération régionale se renforcent, par exemple en Asie du Sud-Est, en Afrique, au Proche-Orient et au Moyen-Orient. Le nouveau positionnement de la Chine en tant que médiatrice et puissance garante de l'ordre influence en outre les rapports de coopération et les équilibres du pouvoir sur le plan régional.

Multiplication des crises

La guerre contre l'Ukraine a renforcé l'impression selon laquelle le monde est confronté à une **accumulation inhabituelle de crises**. La pandémie a été un événement du siècle et a eu de vastes répercussions dans tous les pays du monde. Selon l'ONU, en deux ans, la pandémie de COVID-19 a réduit à néant les progrès réalisés les cinq années précédentes dans le domaine du développement. Outre la détérioration de la situation sécuritaire, la guerre contre l'Ukraine a entraîné d'autres crises dans son sillage, lesquelles se manifestent notamment sous la forme d'une insécurité alimentaire croissante ou dans le domaine de l'approvisionnement énergétique. De plus, la triple crise à laquelle est confrontée notre planète, à savoir le changement climatique, le déclin de la biodiversité et la pollution, est en train de s'aggraver.

En raison des programmes de gestion de crise, l'**endettement** de nombreux pays s'est fortement accru. Le retour de l'inflation occasionne en outre des coûts économiques élevés. Les inégalités se creusent en matière de revenus. La confiance dans les institutions est en train de s'éroder dans plusieurs États industrialisés. La simultanéité de différentes crises et la

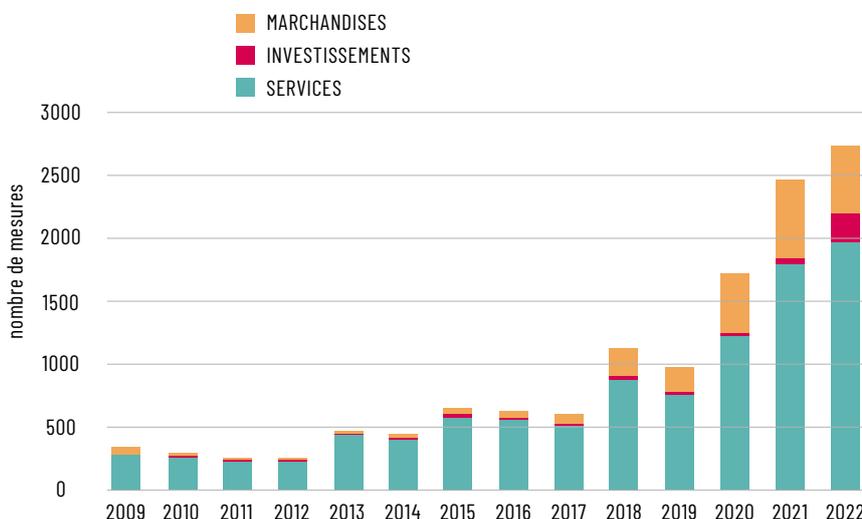


Figure 3: Restrictions commerciales unilatérales (nombre de mesures, source: *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI, 2023).

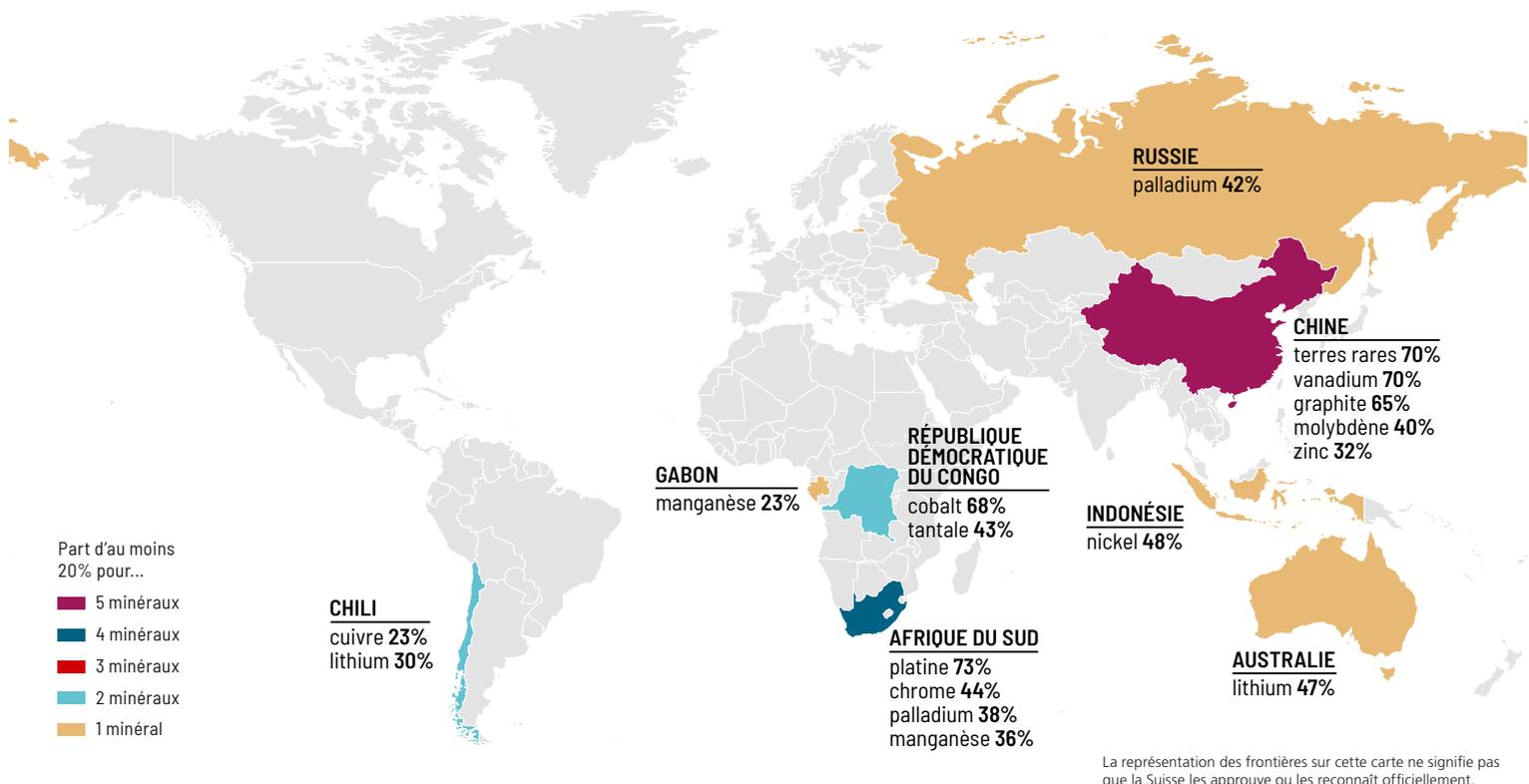


Figure 4: Concentration géographique de l'extraction de minéraux critiques pour la transition énergétique (source: OCDE/AIE et U.S. Geological Survey).

transformation rapide du monde mettent à l'épreuve la politique, l'économie et la société. Toutefois, la gestion de la crise du COVID-19 a également mis en évidence la résilience dont ont su faire preuve les démocraties libérales comme la Suisse.

Politisation de l'économie

Comme la politique mondiale, l'économie mondiale est en proie à un phénomène de fragmentation et de régionalisation. La confiance dans la division internationale du travail est ébranlée. La **résilience** des chaînes d'approvisionnement a pris de l'importance par rapport à de pures logiques d'efficacité. L'aspiration des États à s'assurer des capacités de recherche et de production autonomes en ce qui concerne les nouvelles technologies, les microprocesseurs et les semi-conducteurs s'accompagne d'efforts pour réduire leurs dépendances. Des concepts comme la **réduction des risques** (*de-risking*), la relocalisation (*reshoring*), la délocalisation à proximité (*nearshoring*), le commerce entre amis (*friendshoring*), la diversification ou la dissuasion économique sont omniprésents dans les discussions.

De nombreux États tendent de plus en plus à aligner leur politique économique, commerciale et financière sur leur politique de sécurité et à adopter des régimes de sanctions. Les **marchés mondiaux font l'objet d'une politisation croissante**. Le protectionnisme et la politique industrielle gagnent en importance, même chez les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. La concurrence pour obtenir des recettes fiscales se renforce dans un contexte de politique de puissance et d'activités numériques transfrontalières.

Mutations écologiques et technologiques

Parallèlement aux changements géopolitiques en cours, le monde est en proie à des mutations écologiques et technologiques radicales. Ces transformations et la gestion y relative sont à leur tour influencées par la polarisation de la politique mondiale. Prenons l'exemple du **changement climatique**, qui est aujourd'hui reconnu comme l'un des principaux risques globaux. La nécessité de concevoir une croissance économique à faibles émissions fait l'objet d'un large consensus. Toutefois, seule une poignée de pays produit les **minéraux critiques** nécessaires pour les technologies vertes et numériques. Dans ce domaine, la concentration de la production est nettement plus élevée que pour le pétrole et le gaz naturel. Les chaînes d'approvisionnement sont peu diversifiées, le risque étant de créer de nouvelles dépendances envers les États autoritaires.

D'une manière générale, les opportunités qu'offrent les **nouvelles technologies** sont énormes. Ces dernières ont également contribué de manière substantielle à la gestion de la pandémie. Leur potentiel pour atteindre les objectifs de développement durable est crucial. Cependant, elles sont également devenues un enjeu essentiel de la concurrence à laquelle se livrent les grandes puissances. Celle qui fait une percée dans ce domaine verra son pouvoir se renforcer. De plus, les évolutions technologiques peuvent également comporter des risques qui n'ont rien à voir avec la politique de puissance: les nouvelles formes d'**intelligence artificielle** (IA) font partie des innovations les plus performantes de ces dernières décennies et pourraient avoir sur l'humanité une influence analogue à celle qu'a eue Internet. Certaines avancées technologiques dans le domaine de l'**informatique quantique** pourraient à l'avenir accélérer encore la révolution numérique. Mais il existe aussi des raisons fondées de craindre que ces progrès ne s'accompagnent de risques

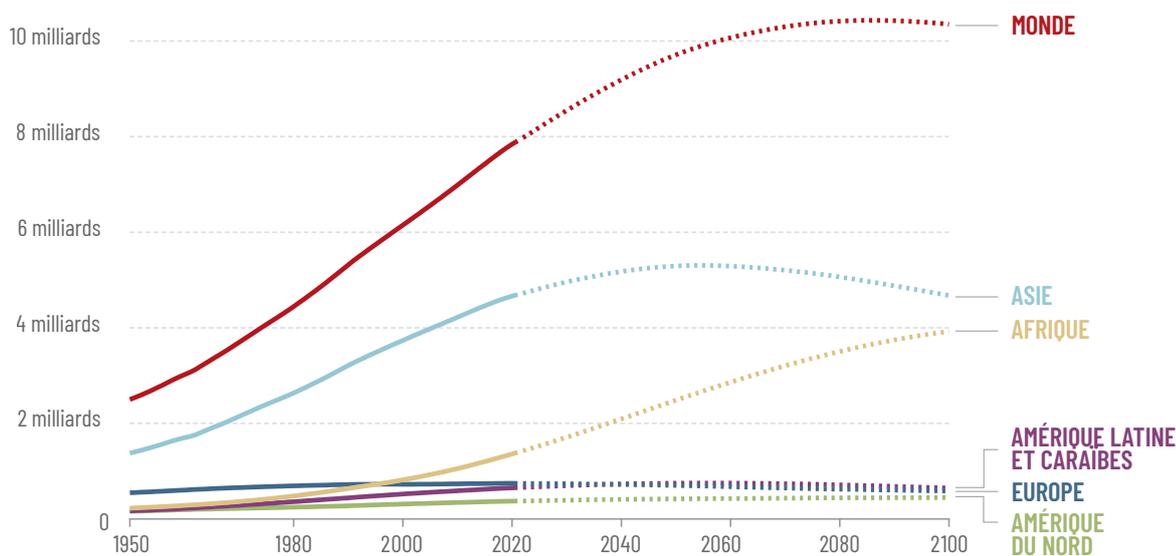


Figure 5 : Évolution démographique prévue par région (source : [UN World Population Prospects 2022](#)).

considérables pour une société libre, voire pour l'existence humaine. L'utilisation des technologies du futur en faveur de l'intérêt général et le contrôle de l'être humain sur ces technologies sont une condition préalable pour maintenir la sécurité, la prospérité et la durabilité.

Démographie

Enfin, l'un des moteurs essentiels de l'évolution de l'économie et de la politique mondiale est la **démographie**. À l'heure actuelle, la part des États du G7 dans la population mondiale ne se situe plus qu'aux alentours de 10 %. Plus d'un tiers de l'humanité vit en Chine ou en Inde. Toutefois, comme l'Europe, la Chine est affectée par le vieillissement de sa population, ce qui a notamment pour effet d'engendrer une pénurie de main d'œuvre et de mettre les systèmes de sécurité sociale sous pression. Selon les estimations de l'ONU, l'Inde comptera d'ici à 2050 plus de 300 millions d'habitants de plus que la Chine. Près de la moitié de la croissance de la population mondiale sera imputable à l'Afrique subsaharienne pendant cette période. Les prévisions de l'ONU indiquent que d'ici à l'an 2100, huit personnes sur dix vivront en Afrique ou en Asie.

Indispensable multilatéralisme

Après une première série de succès, la mise en œuvre de l'**Agenda 2030 pour le développement durable**, que la Suisse a contribué à façonner, a subi des revers depuis 2020. Cette évolution négative concerne de nombreux domaines, comme la résurgence de l'extrême pauvreté ou les droits des femmes. Toutefois, l'intérêt suscité par l'Agenda 2030 sur le plan international a augmenté.

Un **multilatéralisme efficace** est indispensable si l'on souhaite apporter des réponses communes aux défis mondiaux. Mais le multilatéralisme subit actuellement des pressions : les institutions qui avaient été conçues pour établir des consensus tendent à se transformer en arènes de la compétition pour le pouvoir. Les dynamiques organisationnelles propres à ces institutions et le fait que les structures et mandats constitués sur des décennies ne correspondent plus toujours à la réalité actuelle contribuent à limiter leur capacité d'action. Si des **réformes** sont nécessaires, elles sont toutefois difficiles à mettre en œuvre dans le contexte actuel. Pour que le système multilatéral soit axé sur l'avenir, il est indispensable d'endiguer la crise de confiance globale envers l'ONU et d'autres instances internationales. En l'absence d'une telle dynamique, la fragmentation de la gouvernance et des normes internationales risque de se poursuivre.

Manque de prévisibilité

Nous nous trouvons dans une phase de transition, et aucun nouvel ordre international stable ne se dessine encore à l'horizon. Cette phase se caractérise par une **grande volatilité** et par un manque de prévisibilité. Des délais d'alerte souvent courts y sont associés. Il n'est pas possible de connaître l'avenir. Toutefois, la Suisse doit s'y préparer au mieux afin d'être en mesure de défendre ses intérêts, même dans un environnement difficile. Les prochains chapitres sont consacrés à ces questions.

3 Bases

3.1 Mission première

La politique extérieure est une **politique d'intérêts**.³ La promotion des valeurs fait également partie de ces intérêts. La Constitution fédérale fixe les lignes directrices à cet égard, tout en laissant une importante marge de manœuvre pour aménager les modalités de la politique étrangère. Ces dernières sont définies par le Conseil fédéral dans les différentes stratégies de politique extérieure.

Ainsi, dans notre État de droit, la **Constitution fédérale** est à l'origine de toute stratégie de politique extérieure. En combinaison avec l'analyse du contexte, elle constitue la clé de voûte de la définition des priorités stratégiques. La mission première de la Confédération suisse est définie à l'**art. 2** de la Constitution fédérale et consiste à assurer la sécurité et l'indépendance du pays et à en favoriser la prospérité. La Confédération veille en outre à garantir une égalité des chances aussi grande que possible et œuvre en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et d'un ordre international juste et pacifique.

En ce qui concerne les affaires étrangères, l'**art. 54, al. 2** de la Constitution précise de façon non exhaustive : « 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. » Cette norme qui règle les compétences en matière de politique extérieure est complétée par l'art. 101, en vertu duquel la Confédération « veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger ».⁴ Les bases de la politique extérieure figurent également dans les lois fédérales pertinentes. La **loi sur les Suisses de l'étranger** prévoit notamment que le Conseil fédéral tient compte dans sa SPE des intérêts des personnes et des institutions suisses à l'étranger (art. 8).

Sécurité, prospérité et indépendance : au vu de la situation actuelle dans le monde, il va sans dire que la Suisse ne s'était pas retrouvée face des défis aussi complexes depuis bien longtemps.

Sécurité : la prédominance de la politique de puissance et la concurrence entre les grandes puissances ont un impact négatif sur la sécurité de la Suisse. L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine et son agenda révisionniste représentent une menace et ont rendu le contexte régional plus instable. C'est pourquoi il y a lieu d'accorder une grande importance à la sécurité dans le cadre de la politique étrangère. La coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité avec l'UE et l'OTAN, les deux principaux garants de la sécurité en Europe, gagne en importance. Ce faisant, la Suisse renforce sa propre capacité de défense et contribue en même temps à la sécurité et à la stabilité en Europe. L'approche globale en matière de sécurité qui caractérise la politique étrangère et de sécurité de la Suisse demeure le fil conducteur de son action.

Prospérité : la préservation de la prospérité fera l'objet d'une attention particulière ces prochaines années. Le contexte économique mondial ainsi que les conséquences des catastrophes climatiques et des pandémies présentent pour la Suisse un risque de perte de compétitivité. La concurrence internationale s'intensifie. Malgré le contexte géopolitique difficile, la Suisse entend continuer à renforcer son attractivité dans les domaines des investissements, de la formation, de la recherche, de l'innovation et de l'emploi, et à améliorer les conditions pour son économie, y compris pour sa place financière. Il s'agit de consolider et diversifier les accès au marché. La Suisse contribue ainsi à renforcer la résilience de son économie. Grâce à une base industrielle et scientifique solide, à un système éducatif viable, à une qualité de vie élevée, à des infrastructures performantes et à de fortes capacités d'innovation, de nouvelles opportunités s'offrent à elle.

Indépendance : l'indépendance de la Suisse, comprise comme le degré le plus élevé possible d'autodétermination de son propre avenir et de sa liberté d'action, présuppose qu'elle puisse participer à l'établissement du cadre qui la concerne. Dans le contexte actuel de polarisation et de fragmentation, cette tâche s'avère plus difficile que dans un monde placé sous le signe de la mondialisation et du multilatéralisme. La Suisse doit lutter contre le risque d'une influence étrangère croissante. Parmi les mesures à prendre figurent une large participation au sein des institutions chargées d'édicter les normes, une forte mise en réseau et une solide coopération avec les partenaires ainsi que des contributions en faveur d'un multilatéralisme efficace.

3 Dans son **rapport 93** déjà, la première stratégie de politique extérieure écrite de la Suisse, le Conseil fédéral décrivait la défense des intérêts nationaux comme la tâche première de la politique étrangère, « sa fonction première et universelle, en un certain sens sa raison d'être et le mobile inhérent à toute action qui en relève »

4 Pour les deux articles, voir les explications du Conseil fédéral dans son **message relatif à une nouvelle constitution fédérale** du 20 novembre 1996.

Conséquences pour les priorités de la stratégie

Sur la base des considérations ci-dessus consacrées à la mission première et à l'analyse du contexte, le Conseil fédéral définit les priorités stratégiques suivantes pour la politique extérieure 2024–2027 :

Priorités géographiques

- **Europe:** dans un monde fragmenté, le contexte régional gagne à nouveau en importance pour la Suisse. Une Europe stable et prospère est essentielle à la sécurité, à la prospérité et à l'indépendance de la Suisse et figure désormais en tête des priorités. Partie intégrante de l'espace économique, sécuritaire et culturel européen, la Suisse doit renforcer ses relations avec ses voisins et, plus généralement, avec les États européens, l'UE et l'OTAN. Il est indispensable de résoudre les questions encore ouvertes dans les relations avec l'UE. Cette priorité stratégique se fonde sur une conception large de l'Europe, que ce soit au niveau géographique ou thématique, et comprend également la sécurité européenne et la reconstruction de l'Ukraine (chap. 4.1).
- **Autres régions du monde:** Entretenir des relations constructives avec toutes les régions du monde est primordial, et ce d'autant plus dans un contexte de transition vers un monde moins occidental. Des développements tels que l'essor de la région Asie-Pacifique, les nouvelles dynamiques dans la région MENA et en Afrique subsaharienne, l'importance des États-Unis pour la prospérité et la sécurité de la Suisse et la croissance de la communauté des Suisses de l'étranger illustrent pourquoi il est pertinent de mener une politique étrangère à vocation mondiale. La Suisse dispose d'un important *soft power* dans le monde: ses atouts, notamment dans le cadre de la coopération internationale, sont appréciés et mis à profit pour la promotion de l'entente entre les peuples (chap. 4.2).
- **Multilatéralisme:** un multilatéralisme efficace et ciblé ainsi qu'une présence forte de la Suisse dans les instances concernées sont incontournables pour la défense des intérêts du pays. La Suisse souhaite contribuer aux réformes du système multilatéral et au renforcement de son efficacité. Grâce à la Genève internationale, aux trois centres genevois et aux initiatives telles que la fondation *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* (GESDA), elle est à même de faciliter l'adoption de solutions globales (chap. 4.3).

Priorités thématiques

- **Paix et sécurité:** l'importance que revêt actuellement cette priorité traditionnelle de la politique extérieure est évidente. Il s'agit non seulement de renforcer la coopération en matière de sécurité avec l'UE et l'OTAN, mais aussi d'adapter les bons offices et la promotion de la paix aux nouvelles conditions internationales. Deux autres thèmes importants sont le contrôle des armements et la cyberdiplomatie, confrontés à un avenir incertain. Enfin, les thèmes des déplacements forcés, de la migration, de l'aide humanitaire et de la politique de sanctions relèvent également de cette priorité (chap. 5.1).
- **Prospérité et compétitivité:** préserver la prospérité devient de plus en plus ardu. Dans le contexte d'un monde devenu plus compétitif, le renforcement de la compétitivité acquiert une importance centrale. Parmi les thèmes qui occupent une place essentielle figurent l'amélioration des conditions correspondantes, la résilience de l'économie et de la société, la promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation, la diversification des partenaires commerciaux et d'investissement ainsi que les conséquences de l'importance croissante des instruments géoéconomiques pour la Suisse. Les contributions en faveur d'un développement économique et humain durable et inclusif ainsi que la lutte mondiale contre la pauvreté dans le cadre de la CI font également partie de cette priorité et soutiennent l'établissement des partenariats correspondants (chap. 5.2).
- **Environnement:** la dimension écologique de la durabilité doit constituer une nouvelle priorité de la politique extérieure. L'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses conséquences est devenue une tâche urgente. Il s'agit d'améliorer la prise de conscience des limites de résistance des écosystèmes mondiaux ainsi que du rôle de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la protection de l'environnement. À dessein, le Conseil fédéral associe à cette priorité l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et l'accès à une énergie décarbonée et respectueuse de la biodiversité (chap. 5.3).
- **Démocratie et gouvernance:** le contexte international impose un nouvel accent stratégique sur la promotion de la démocratie. Il s'agit d'un mandat constitutionnel et la Suisse a beaucoup à offrir dans ce domaine. Ce faisant, elle complète son profil déjà bien établi dans les domaines de la promotion de la paix, du droit international public, des droits de l'homme, de la diplomatie scientifique anticipative, de l'égalité et de la bonne gouvernance, y compris dans l'espace numérique (politique extérieure numérique) (chap. 5.4).

À la différence de la dernière SPE, la présente stratégie ne place plus la durabilité et la numérisation parmi les priorités spécifiques. En effet, ces thèmes transversaux qui imprègnent tous les domaines de la politique extérieure ne peuvent désormais plus être réduits à des domaines spécifiques. La durabilité et la numérisation font ainsi l'objet de stratégies propres et sont également abordées dans le chapitre 5 de la SPE 2024–2027 ainsi que dans le cadre des différentes priorités pertinentes.

3.2 Que représente la Suisse dans le monde ?

L'identité de la Suisse sur le plan de la politique extérieure est intimement liée à sa culture politique. Toutefois, cette identité n'est pas un concept statique, mais évolutif, comme le sont d'ailleurs la politique extérieure et la Suisse dans son ensemble.

Dans le contexte des réactions à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, un fossé est parfois apparu entre l'image que la Suisse a d'elle-même et l'image que s'en font les autres, notamment en ce qui concerne les questions relatives à la neutralité. Au niveau national également, les débats consacrés au profil de la Suisse en matière de politique extérieure se multiplient, ce qui n'est pas surprenant et qui doit être salué au vu de la transformation rapide de l'environnement. Ces deux évolutions, externe et interne, montrent clairement à quel point il est important de réévaluer constamment la politique extérieure, de l'ajuster et de la replacer dans le cadre du discours international.

Assumer sa responsabilité en Europe

La Suisse est un **pays profondément européen**, une démocratie libérale à l'européenne, fondée sur l'état de droit. Elle partage une culture, une religion et une histoire communes avec le continent européen. Dans le même temps, la Suisse est l'un des rares États européens à ne pas être candidat à l'adhésion à l'UE. Dans le cadre de la voie bilatérale, elle entretient des relations étroites et sur mesure avec l'UE. Ce modèle de politique européenne bénéficie d'un large soutien au niveau national et a une influence sur la politique extérieure de la Suisse. Sur le plan institutionnel, la Suisse **n'appartient à aucun des pôles de puissance mondiaux**.

Bien qu'elle soit structurellement différente des États-nations qui l'entourent et qu'elle poursuive sa propre voie, la Suisse se perçoit sans équivoque comme **faisant partie de la communauté de valeurs européenne**. Elle est bien plus proche de l'UE et de ses États membres que d'autres pôles de puissance. Les États européens, parmi lesquels figurent également le Royaume-Uni et les États de l'AELE, sont les principaux partenaires de la Suisse, aux côtés d'autres États occidentaux comme les États-Unis. La Suisse reconnaît l'importante contribution de l'UE à la paix, à la sécurité et à la prospérité, ainsi que le rôle de l'OTAN dans la sécurité européenne.

La Suisse se considère elle-même comme une **partenaire constructive** et une **avocate de la coopération européenne**. Elle souhaite assumer sa part de responsabilité dans l'élaboration et la mise en œuvre des solutions européennes. Elle coopère avec ses partenaires européens en matière de politique extérieure et de sécurité. À cet égard, elle entend renforcer davantage les coopérations et partenariats existants. La Suisse contribue à réduire les inégalités au sein de l'UE élargie et soutient d'autres pays des Balkans occidentaux, de l'Europe de Est et du Caucase du Sud quant

à l'encouragement d'une économie sociale de marché et au renforcement de la démocratie et de l'état de droit. Il n'est guère d'autre État que la Suisse, avec ses institutions politiques, qui incarne autant la liberté et la stabilité en Europe.

Une voix en faveur de l'entente entre les peuples

Malgré un fort ancrage européen, la politique extérieure de la Suisse reste indépendante et conserve une **vocation mondiale**. La Suisse entretient un réseau de représentations performant dans le monde entier, dont la mission consiste également à répondre aux besoins des citoyennes et citoyens ainsi que des entreprises suisses. Dans un esprit d'**universalité**, elle aspire en principe à entretenir des relations diplomatiques avec tous les pays du monde. Elle œuvre pour que tous les États soient égaux en droit et puissent contribuer selon leurs possibilités à la résolution des problèmes régionaux et mondiaux d'une manière équitable et acceptée par les autres États.

La Suisse souhaite jouer un rôle de **bâtisseur de ponts**. La polarisation géopolitique et une formation de blocs consécutive à l'antagonisme sino-américain ne sont pas dans son intérêt. La Suisse a pour objectif d'apporter sa contribution au renforcement de la confiance à l'échelle internationale. Pour sa part, elle s'attend à ce que sa position indépendante soit respectée et souhaite ne pas se voir imposer des choix binaires. Dans ses relations avec les États autoritaires, la Suisse adopte une position qui associe défense des valeurs et réalisme politique. Elle sait faire preuve de force de caractère face aux violations massives du droit international public et des droits fondamentaux ou lorsque les principes de l'ONU sont bafoués. Dans le même temps, la Suisse ne saurait ignorer le poids politique et économique croissant de certains États autoritaires. Elle continuera à miser sur le dialogue et la collaboration. En cas de doute, elle défend la liberté.

Pour que l'Europe puisse exister au sein de la concurrence mondiale, elle doit aussi pouvoir s'entendre avec les États dont les affinités avec les différents pôles de puissance géopolitiques varient. Grâce à son profil en matière de politique extérieure, la Suisse pourra en tant qu'État européen contribuer davantage à une telle entente au cours des prochaines années. La manière dont de tels États se positionneront sur le moyen terme aura une influence sur l'ordre international.

À cet égard, la **Genève internationale** a un rôle important à jouer, car elle offre une plateforme mondiale pour le dialogue et la coopération au cœur de l'Europe. La présence de la quasi-totalité des États membres de l'ONU à Genève et l'implication d'acteurs non gouvernementaux pertinents dans les discussions contribueront à l'avenir également à maintenir la Suisse en tant que pôle important de la gouvernance internationale. Pour ce faire, la Suisse devra continuer à bénéficier de la confiance indispensable à un État hôte dans toutes les régions du globe, et à agir avec la circonspection de rigueur.

Atouts internes et externes

Le profil de la Suisse en matière de politique extérieure présente des atouts spécifiques, qui contribuent à son *soft power* sur la scène internationale. Ces atouts prennent leur source dans les caractéristiques spécifiques de l'identité politique suisse. En Suisse, la politique extérieure et la politique intérieure sont étroitement imbriquées. La participation du Parlement, des cantons et de la population à la politique étrangère est plus large que dans de nombreux autres pays. La politique extérieure est **proche des citoyens**. Cela s'exprime également par l'importance accordée aux prestations dont bénéficie la communauté des Suisses de l'étranger.

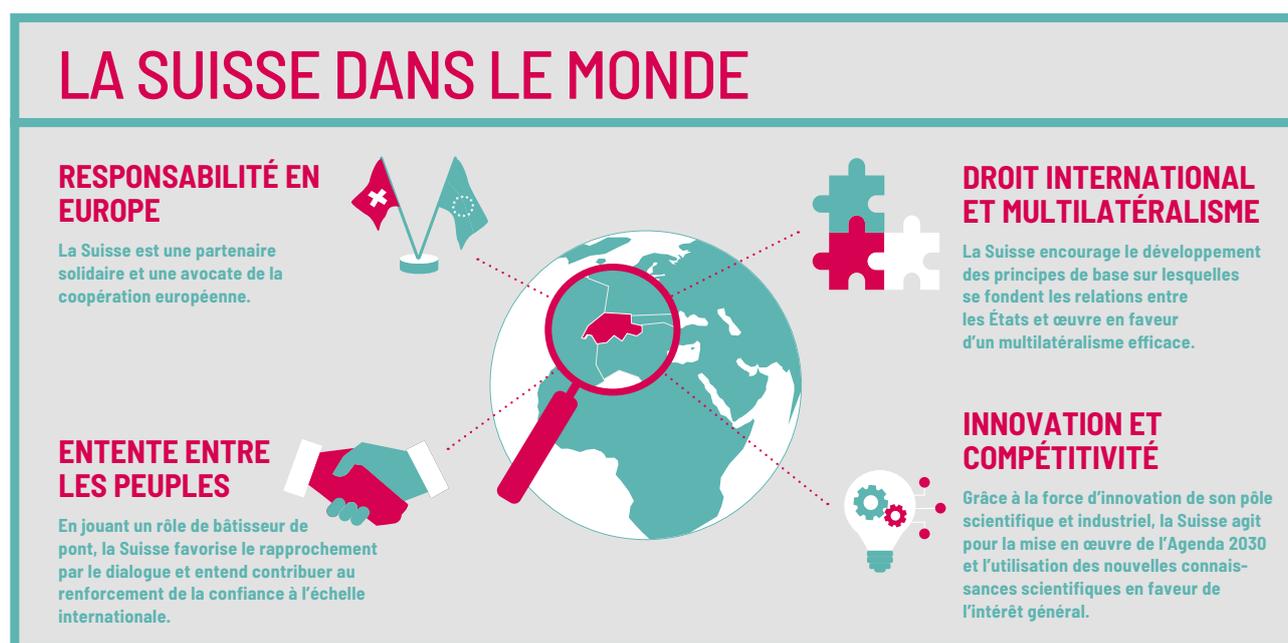
La Suisse se mobilise en faveur du dialogue, de solutions inclusives, de la séparation des pouvoirs, de la subsidiarité, de la stabilité et de l'innovation, des fondements importants pour être considérée comme un partenaire qui œuvre en faveur d'un monde pacifique, prospère et durable. Les **bons offices** de la Suisse et son rôle en tant que lieu d'accueil pour les pourparlers de paix sont crédibles notamment parce qu'elle n'a jamais eu de colonies, qu'elle est indépendante, qu'elle n'a pas d'intentions cachées et qu'elle a développé des compétences étendues dans le domaine de la promotion de la paix. La Suisse est en outre reconnue à l'étranger comme une avocate du **droit international public**, d'une ONU forte et d'un **multilatéralisme** efficace. Au niveau international, elle entend valoriser davantage sa conception globale de la sécurité, qui dépasse la dimension militaire. Dans un environnement de plus en plus marqué par la formation de blocs et l'instabilité, ces tâches sont difficiles, mais restent cruciales.

Une composante essentielle de l'identité de la Suisse est l'importance accordée au soutien aux personnes en détresse. La Suisse est en mesure de fournir une **aide humanitaire** rapidement, de manière ciblée et conformément au droit international humanitaire et aux principes humanitaires. Le respect et le développement du droit international humanitaire en tant que pierre angulaire de la protection des populations civiles sont des préoccupations prioritaires de la Suisse, notamment en tant qu'État dépositaire des Conventions de Genève.

La Suisse soutient les autres pays dans la **lutte contre la pauvreté** et dans les efforts en faveur du développement durable. Dans ce cadre, elle tient compte des besoins des populations locales, de ses intérêts à long terme et de sa valeur ajoutée en comparaison internationale. Elle agit de manière ciblée tant sur le plan thématique que géographique. Une coopération au développement avec les pays partenaires axée sur le long terme, une forte présence sur place et le soutien apporté aux solutions et aux réseaux locaux constituent de véritables signes distinctifs pour la Suisse.

Son action en faveur des valeurs de liberté et de **l'état de droit** fait également partie intégrante de son identité et de sa politique extérieure, en particulier son engagement en faveur de la protection universelle des **droits de l'homme**. Les droits fondamentaux et la protection des minorités sont des éléments cruciaux, comme les droits des femmes et l'égalité des genres. En s'employant à promouvoir la **démocratie**, la Suisse entend à l'avenir faire valoir davantage une autre force dans sa politique extérieure. En tant qu'économie de taille moyenne dont les ressources naturelles sont limitées et le marché intérieur restreint, la Suisse défend par ailleurs un **ordre économique et financier libéral**. Elle constitue un **site attractif** pour les entreprises et les établissements financiers opérant à l'échelle internationale.

Figure 6 : Caractéristiques de la politique extérieure de la Suisse (source : DFAE).



Enfin, l'**innovation** et la recherche constituent des piliers de son profil de politique extérieure: toutes deux contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable, accroissent la compétitivité des entreprises et permettent de créer de postes de travail. La Suisse cherche à faire participer le monde scientifique et le secteur privé à sa politique extérieure et à la définition de la gouvernance internationale. En nouant des partenariats tournés vers l'avenir, elle met à profit l'importante force d'innovation de son pôle scientifique et industriel, à l'instar de la fondation GESDA, qui propose des plateformes de dialogue et de connaissances à la croisée de la science et de la diplomatie (chap. 5.4).

Neutralité et solidarité

L'histoire de la Suisse est étroitement liée à celle de sa neutralité. Sans elle, cette nation fondée sur la volonté politique, riche de sa diversité culturelle et linguistique, n'aurait pas été en mesure de surmonter les guerres dynastiques et nationalistes européennes. La neutralité permanente du pays a été reconnue à de nombreuses occasions par les instruments du droit international, notamment à l'occasion de la Conférence de paix de Paris de 1815 consécutive au Congrès de Vienne, dans le traité de Versailles de 1919 et dans le cadre de l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations en 1920. En 2002, la Suisse a adhéré à l'ONU sur la base d'une déclaration de neutralité accompagnant sa demande d'adhésion. Au fil de l'histoire, la neutralité est devenue partie intégrante de l'identité de la Suisse et lui a permis de consolider les rôles de médiatrice, d'actrice humanitaire et d'État hôte qu'elle assume en matière de politique extérieure. L'importance attachée à sa fonction protectrice en matière de politique de sécurité a varié dans le temps et est moins centrale dans

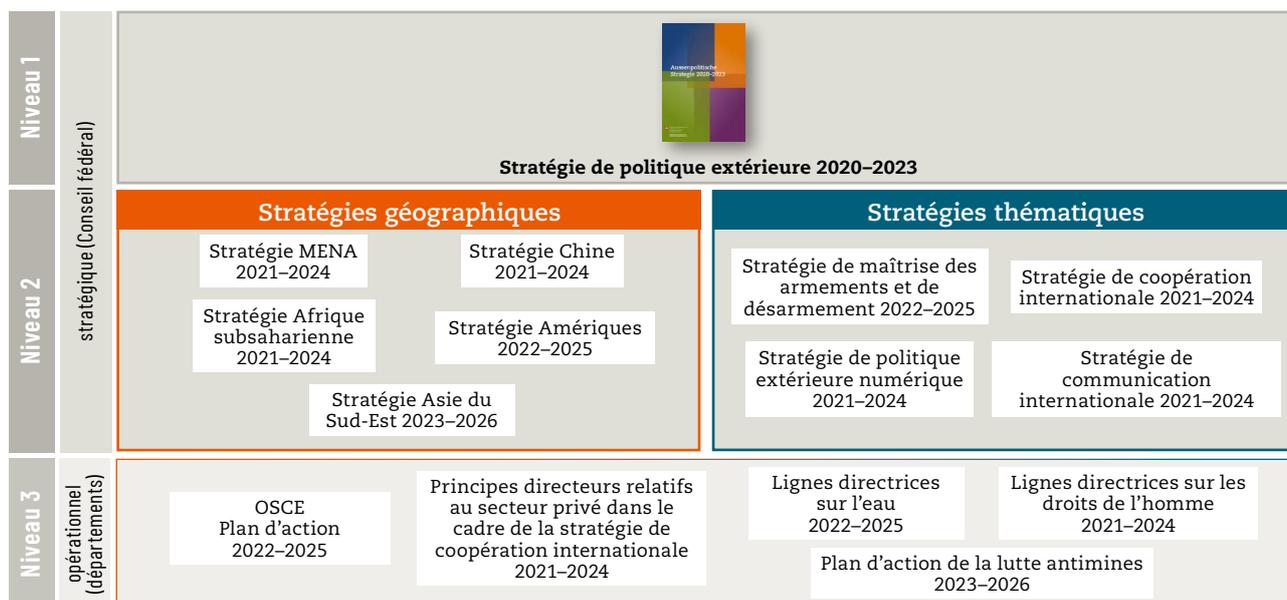
le contexte européen actuel. La neutralité occupe une place de choix dans l'identité de la Suisse. Il ressort des [enquêtes](#) annuelles réalisées par l'EPF de Zurich entre 2013 et 2023 que la population suisse est favorable à 95 % au principe du maintien de la neutralité.

Lors de conflits armés internationaux, la neutralité permanente de la Suisse s'accompagne d'obligations relevant du droit de la neutralité. **La neutralité ne saurait toutefois être comprise comme de l'indifférence.** La réaction de la Suisse à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine l'a une fois encore démontré (chap. 4.1). Si la neutralité restreint sa marge de manœuvre dans le domaine militaire, elle rend toutefois possible une solidarité à large échelle, comme celle qui ressort de sa politique extérieure. Cette solidarité représente également une composante essentielle de la perception du rôle de la Suisse dans le monde. L'instrument de la neutralité laisse suffisamment de place à une politique extérieure et de sécurité basée sur la coopération avec les proches partenaires de la Suisse, qu'ils soient européens ou autres (chap. 6.2). Le Conseil fédéral entend développer cette politique ces prochaines années.

3.3 Cohérence

Une politique extérieure efficace nécessite de faire preuve de cohérence dans sa définition. Aujourd'hui, tous les départements traitent de questions de politique extérieure. La transformation actuelle de l'environnement démontre à quel point la cohérence est importante: lorsqu'elle est confrontée à des crises et à des questions de positionnement, la Suisse doit agir et communiquer d'une seule voix si elle souhaite préserver ses intérêts.

Figure 7: Cascade stratégique de la politique extérieure pour la législature 2019–2023 (source: [DFAE](#)).



Grâce au poids politique important accordé à la thématique de la cohérence, des progrès ont été réalisés en la matière durant la précédente législature. La logique d'une **cascade stratégique de la politique extérieure** y a fortement contribué. Pour la première fois, le Conseil fédéral a adopté une série de sous-stratégies géographiques et thématiques liées à la SPE afin de concrétiser les différentes directives stratégiques. Parmi les nouveautés figurent la définition d'objectifs et de mesures pour une période de quatre ans. L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi ont été confiés à plusieurs départements. Cette méthode renforce l'orientation de la politique extérieure et promeut une culture de collaboration au sein de la Confédération. Elle sera ainsi poursuivie. D'autres stratégies pertinentes du Conseil fédéral de même que le programme de législature 2023–2027 contribuent à créer un cadre cohérent pour la politique extérieure⁵.

Au-delà de la cascade stratégique, d'**autres progrès** ont été réalisés en matière de cohérence. Dans le cadre de la coopération internationale, l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix ont été mieux articulées grâce à une stratégie claire et à une réorganisation. Le mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU s'accompagne d'une cohérence renforcée sur le plan thématique. La coopération interdépartementale en matière de migrations (IMZ) est mise en œuvre de manière plus étroite. La cohérence des politiques intérieure et extérieure en relation avec l'Agenda 2030 a également été améliorée. De même, les synergies entre les acteurs du réseau extérieur ont été renforcées et les activités bilatérales et multilatérales harmonisées.

Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires :

- **Pilotage stratégique**: historiquement, le régime politique suisse est orienté vers la politique intérieure. Il y a lieu de prendre des mesures afin de renforcer le Conseil fédéral en tant qu'organe de direction de la politique extérieure. Cela implique davantage de séances spéciales et de discussions dans une perspective d'anticipation, telles que celles qui ont été menées par exemple sur la Chine.
- **Positionnement**: les décisions complexes en lien avec la question du positionnement de la Suisse face aux tensions entre l'Europe, les États-Unis et la Chine doivent faire l'objet d'échanges de haut niveau entre les départements et être préparées dans ce cadre. Pour ce faire, une instance composée des différents secrétaires d'État et des responsables des groupes de travail interdépartementaux (IDAG) sera créée. Il convient en outre d'examiner si les organes existants de la Confédération chargés de la coordination tiennent suffisamment compte des liens entre les questions économiques et sécuritaires au niveau international.
- **Communication stratégique**: une communication cohérente et stratégique devient de plus en plus importante. Dans un contexte de concurrence mondiale, la Suisse doit activement participer à définir son image. Il convient de prendre des mesures dans ce sens (chap. 6.1).
- **Gestion des conflits d'objectifs**: si les conflits d'objectifs sont l'expression d'une société pluraliste et font partie du quotidien de la politique étrangère, ils sont toutefois susceptibles de devenir plus virulents dans un environnement polarisé. C'est pourquoi une pesée globale des intérêts, transparente et impliquant les différents départements est cruciale. La Constitution fédérale, les lois pertinentes et les stratégies adoptées par le Conseil fédéral montrent la voie à suivre.
- **Coopération entre les pouvoirs exécutif et législatif**: une collaboration fondée sur la confiance entre le Conseil fédéral, le Parlement et les cantons devient de plus en plus importante. Le DFAE informe régulièrement les commissions et organes compétents concernant la politique extérieure. Lors de la précédente législature, le Conseil fédéral a soumis des propositions relatives à l'implication des CPE s'agissant du siège au Conseil de sécurité de l'ONU, à la gestion des droits de consultation des commissions et au rôle du Parlement en matière de droit souple. Il peut s'attendre à ce que sa marge de manœuvre ne soit pas inutilement restreinte, conformément aux compétences prévues par la Constitution.

⁵ Exemples : [stratégie de la politique économique extérieure \(2021\)](#); [stratégie pour le développement durable 2030 \(2021\)](#); [rapport sur la politique de sécurité 2021 et rapport complémentaire 2022](#); [stratégie internationale de la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation \(2018\)](#).

4 Priorités géographiques

4.1 Europe

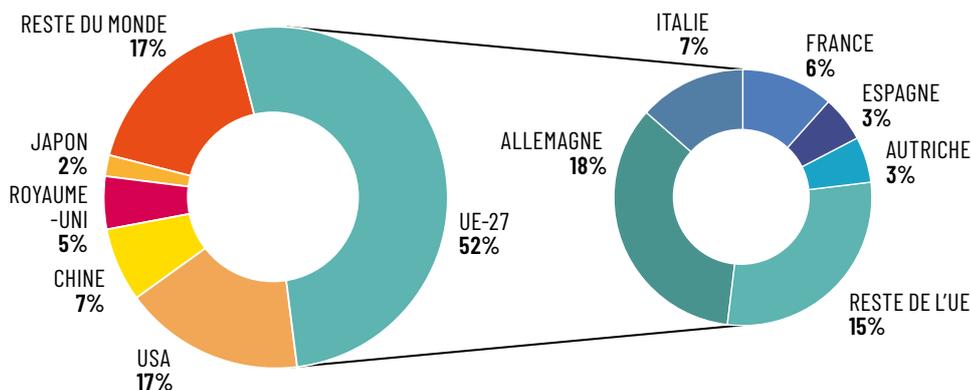
La transformation de l'ordre politique et économique mondial vient encore accroître l'importance d'une Europe stable et florissante pour la sécurité, la prospérité et l'indépendance de la Suisse (chap. 3). La dimension européenne de la politique extérieure de la Suisse s'en trouvera donc renforcée dans les années à venir. La Suisse veut stabiliser et développer ses relations avec l'UE. Elle intensifie en outre ses relations bilatérales avec ses partenaires européens (y compris avec le Royaume-Uni) et contribue de manière substantielle à une Europe sûre et stable. Au nombre de ses priorités figurent la reconstruction en Ukraine et la stabilité dans les Balkans occidentaux.

Pays autonome, enclin à la recherche de solutions et entretenant des liens étroits avec ses partenaires, la Suisse joue un rôle constructif dans le cadre des institutions et des initiatives européennes. En manifestant sa disponibilité pour organiser un sommet de la **Communauté politique européenne** au cours de cette législature, elle renforce son statut de partenaire fiable en Europe et de lieu de discussions. Le **Conseil de l'Europe** reste pour la Suisse l'organisation la plus importante pour la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme, et joue un rôle croissant dans la gouvernance numérique. Dans le domaine de la culture en particulier, il dispose d'importants instruments de *soft power* pour réduire la polarisation sociale.

Des relations réglementées et évolutives avec l'UE

La situation géopolitique souligne l'importance de relations réglementées et évolutives entre la Suisse et l'UE. La Suisse est le quatrième partenaire commercial de l'UE et son troisième partenaire en matière de services et d'investissements directs. L'UE est quant à elle le principal partenaire commercial de la Suisse. La participation sectorielle au marché intérieur de l'UE est de ce fait essentielle pour assurer durablement la vigueur et la compétitivité internationale de l'économie suisse, et donc pour maintenir et renforcer l'emploi – d'autant plus que l'évolution future de l'économie mondiale est incertaine. Garantir et développer un large accès au marché intérieur de l'UE ainsi que coopérer avec l'Union dans des domaines précis, tout en préservant la plus grande autonomie possible, constituent des enjeux majeurs en matière de politique européenne.

La Suisse a conclu des accords bilatéraux avec l'UE, qui lui offrent aujourd'hui la possibilité d'une participation sectorielle au marché intérieur européen. Dans d'autres domaines, des accords de coopération sont dans l'intérêt mutuel à long terme. Les relations avec l'UE sont diversifiées et étroites, et elles couvrent toute la palette des intérêts sectoriels. Aussi la Suisse s'attache-t-elle à **développer la voie bilatérale avec l'UE**. Une place de choix revient de ce fait à l'actualisation des accords existants sur le marché intérieur, à la conclusion de nouveaux accords sur l'électricité, la santé publique et la sécurité alimentaire, à la participation de la Suisse à des programmes de l'UE, en particulier dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation, ainsi qu'au règlement des questions institutionnelles dans les différents accords sur le marché



intérieur. Dans ce contexte, le Conseil fédéral est aussi disposé à pérenniser la contribution de la Suisse à une Europe sûre, stable et prospère. La politique européenne a un impact sur de nombreux aspects de la vie quotidienne. Les cantons, le Parlement et d'autres groupes d'intérêts sont de ce fait étroitement associés à l'élaboration de la politique européenne et contribuent au développement des relations avec l'UE.

La possibilité de recruter dans les pays membres de l'UE/l'AELE pour compléter le potentiel de main-d'œuvre nationale a largement contribué par le passé à couvrir les besoins de l'économie suisse en travailleurs et en spécialistes. En raison notamment de l'évolution démographique, il faut s'attendre à ce que ces besoins persistent à l'avenir. Dans cette perspective également, il est important de maintenir des relations stables avec l'UE.

Concernant la **numérisation**, l'UE joue dans différents domaines un rôle pionnier en matière de réglementation, et ce au-delà des frontières de l'Europe. En tant que pays européen, la Suisse suit, dans le domaine du numérique, une politique qui doit permettre d'exploiter le potentiel économique et social des technologies tout en préservant au mieux les droits individuels.

La Suisse est un **partenaire solidaire** et fiable. À travers sa deuxième contribution en faveur de certains États membres de l'UE, elle aide à atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'Union et à améliorer la gestion des flux migratoires. Cela va aussi de pair avec un approfondissement des relations avec les pays partenaires. La Suisse et l'UE, qui appartiennent à une même communauté de valeurs, œuvrent ensemble à promouvoir la prospérité, la sécurité et la démocratie dans le monde et s'emploient à défendre le droit international et les acquis de l'ordre international. La Suisse souhaite intensifier le dialogue en matière de politique extérieure et la coopération dans ce domaine avec l'UE et ses États membres.

La Suisse est associée à **Schengen/Dublin** depuis 2008. La coopération instaurée dans ce cadre constitue pour la Suisse un instrument essentiel pour assurer sa sécurité intérieure et garantit que les demandes d'asile ne soient traitées que par un seul État Dublin. Cette association apporte des avantages économiques et financiers. Elle est également importante pour les représentations suisses à l'étranger dans le domaine des prestations consulaires et de la gestion des crises. Le visa Schengen se traduit aussi par une réduction des coûts et des délais pour les voyageurs et le secteur du tourisme ainsi que pour le monde de la recherche et la Genève internationale, ce qui donne un attrait supplémentaire à la place économique et touristique suisse. La coopération étroite menée dans le domaine Schengen/Dublin se poursuit.

Relations bilatérales

Les pays voisins de la Suisse sont ses principaux partenaires. Ses liens d'interdépendance avec **l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et le Liechtenstein** sont très forts dans toutes les sphères de la vie. Les régions frontalières représentent à elles seules près d'un tiers des échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE. Elles ont donc une influence sur l'attitude de leurs capitales respectives à l'égard de la Suisse. En outre, trois de ses pays voisins, l'Allemagne, la France et l'Italie, sont des États membres du G7 et des États fondateurs de l'UE. Ces États ayant un accès à la mer, le commerce mondial de la Suisse passe principalement par leur territoire. Les relations avec les pays voisins sont généralement très étroites et bonnes, mais elles ont été ponctuellement assombries ces dernières années par les questions non résolues avec l'UE et les divergences dans certains dossiers. La clarification des questions en suspens et la recherche de solutions constructives constituent une priorité. La coopération transfrontalière et les dialogues menés dans ce cadre ainsi que les initiatives communes et les stratégies comme Interreg et EUSALP sont des vecteurs appropriés pour favoriser l'émergence de solutions pratiques et consolider la confiance mutuelle.

Le Conseil fédéral entend encore renforcer et utiliser de manière stratégique les relations bilatérales avec les pays voisins, et plus généralement avec les **États membres de l'UE**. La qualité de ces relations influence également les relations de la Suisse avec l'UE, et vice versa. À cet égard, il est essentiel d'entretenir le contact avec la présidence en exercice du Conseil de l'UE. Le **Royaume-Uni** est aussi un partenaire important de la Suisse. Les relations avec ce pays ont pu être approfondies et étendues depuis sa sortie de l'UE. Fondées sur la stratégie *Mind the gap Plus* du Conseil fédéral et sur la déclaration commune entre la Suisse et le Royaume-Uni de 2022, d'autres mesures seront prises pour développer les relations bilatérales, notamment dans les domaines du libre-échange, des services financiers et de la migration ainsi que de la formation, la recherche et l'innovation.

Développement des contributions à la sécurité européenne

La sécurité européenne est un thème important de la politique extérieure depuis la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dans les années 1970. La promotion d'une sécurité coopérative dans le cadre de l'OSCE est restée une priorité au cours de la dernière décennie, dès lors que les tensions entre la Russie et l'Occident se sont amplifiées. Du fait de l'évolution de la situation en Europe, la sécurité européenne gagne encore en importance pour la politique extérieure de la Suisse. Alors que l'OSCE conserve un rôle essentiel, la Suisse veut renforcer la coopération en matière de politique de sécurité avec l'UE et l'OTAN ainsi qu'avec des partenaires bilatéraux.

L'UE entend assumer davantage sa responsabilité en matière de sécurité et de stabilité dans l'espace euro-atlantique. Elle élargit l'éventail de ses instruments de politique de sécurité et est prête à intensifier les partenariats. La Suisse met cette opportunité à profit. Elle développe les consultations en matière de politique de sécurité avec l'UE, accroît sa participation aux missions de promotion de la paix de l'UE en apportant des contributions de qualité et identifie d'autres possibilités de coopération, notamment pour la gestion des catastrophes et des situations d'urgence. L'OTAN s'est recentrée sur la défense de l'Alliance et établit davantage de partenariats individuels que par le passé. La Suisse est déterminée à renforcer le dialogue politique avec l'OTAN, à améliorer l'interopérabilité de son armée, à examiner la possibilité d'une participation accrue aux exercices de l'Alliance et à continuer à détacher du personnel auprès des états-majors et des centres de l'OTAN. Elle veut en outre élargir son réseau de coopérations bilatérales en termes de sécurité en Europe, afin de promouvoir sa propre sécurité et celle de l'Europe. À cet effet, elle renforce le dialogue sécuritaire mené avec les États partenaires, notamment avec les pays voisins.

Malgré toutes les difficultés, l'OSCE continue d'apporter de précieuses contributions à la sécurité, par exemple sous la forme de missions de terrain et d'observations électorales. La Suisse entend maintenir la capacité d'action et l'inclusivité de l'OSCE et vise à un retour à une approche coopérative de la sécurité, lorsque l'environnement sécuritaire le permettra à nouveau.

Ukraine et Moldova

Le partenariat noué avec l'Ukraine dans le cadre de la CI remonte aux années 1990. À partir de 2014, les efforts tendant à un règlement pacifique du conflit en Ukraine ont été une priorité de la diplomatie suisse. Dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie depuis février 2022, la Suisse a pris le parti du droit international et soutenu l'Ukraine dans les limites des possibilités offertes par le droit de la neutralité (chap. 1), et elle continuera à le faire. L'avenir de l'Ukraine influence de manière déterminante l'avenir de l'Europe et la sécurité de la Suisse.

La guerre d'agression conduite par la Russie a entraîné d'énormes souffrances en Ukraine. Le nombre de victimes est élevé, plus d'un tiers de la population a besoin d'une aide humanitaire et de larges pans du territoire sont infestés de mines et d'autres engins explosifs. Le coût total de la reconstruction est estimé à des centaines de milliards de francs. La Suisse aide à atténuer les conséquences de cette guerre. Depuis le déclenchement de celle-ci, elle a constamment adapté ses projets et programmes à l'évolution de la situation. Une équipe d'intervention rapide a fourni une aide d'urgence, avant d'être relayée par une équipe permanente du Corps suisse d'aide humanitaire. Forte de sa longue expérience de la coopération au développement, la Suisse œuvre à l'amélioration du système de santé, à la création de perspectives économiques et à la poursuite de la démocratisation des institutions. Elle soutient financièrement des organisations d'aide internationales et envoie des experts et des expertes en Ukraine. Le déminage humanitaire représente une autre contribution importante de la Suisse à la paix, à la sécurité et au développement dans ce pays.

La Suisse se mobilise en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine. Elle soutient les enquêtes sur les crimes les plus graves commis dans le cadre de l'agression militaire russe et a adhéré au Registre des dommages du Conseil de l'Europe. La Suisse met ses bons offices à la disposition des parties belligérantes. L'Ukraine a fait usage de cette offre (négociation d'un mandat de puissance protectrice en 2022), tandis que la Russie l'a rejetée publiquement à plusieurs reprises. De même, la Suisse aide à la réintégration des ressortissants ukrainiens, pour autant que la sécurité dans leur pays d'origine le permette.

La reconstruction de l'Ukraine en tant qu'État libre, souverain et démocratique est dans l'intérêt de la Suisse. En organisant la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine (*Ukraine Recovery Conference*) en 2022, la Suisse a accompli d'importants travaux préparatoires en ce sens. Elle veut mettre en pratique les Principes de Lugano afin d'assurer une reconstruction durable et inclusive. Pour ce faire, elle fournit un soutien financier dépassant le cadre de la CI, en impliquant également le secteur privé et des organisations de la société civile. En Moldova, pays voisin de l'Ukraine, la Suisse renforce également son soutien afin d'aider à atténuer les effets négatifs de la guerre en Ukraine et de contribuer à la stabilité de la région. L'accord de libre-échange conclu en 2023 entre les États membres de l'AELE et la République de Moldova renforcera les relations bilatérales économiques.



Figure 9: Les Principes de Lugano
(source: [DFAE](#)).

Une perspective européenne pour les Balkans occidentaux

La nouvelle situation sécuritaire en Europe renforce la nécessité de consolider, également dans les Balkans occidentaux, la paix, la stabilité et la prospérité. Une perspective européenne pour la région demeure le moyen le plus à même de favoriser une telle dynamique. Parmi les défis à relever figurent un regain sporadique des tensions et des incidents violents ainsi qu'une situation économique et démographique difficile.

La Suisse souhaite à l'avenir mettre en œuvre ses contributions et ses instruments de politique extérieure de manière encore mieux coordonnée et dans le cadre d'une perspective plus régionale. L'accent est mis sur la promotion de la croissance économique et le soutien aux processus de réforme visant à renforcer la transparence et la démocratie. La Suisse dispose d'un vaste réseau de relations avec des acteurs privés, des organisations internationales et la société civile. La présence en Suisse d'une importante diaspora joue un rôle important à cet égard. La Suisse continue à promouvoir le traitement du passé afin de faire progresser la réconciliation entre les différentes communautés. Elle soutient la normalisation des relations entre la **Serbie** et le **Kosovo**. Ses partenariats migratoires renforcent la gouvernance migratoire dans la région et luttent contre la migration irrégulière. Enfin, la Suisse met à disposition deux contingents militaires pour les missions KFOR et EUFOR Althea. Celles-ci contribuent à la stabilité et à la sécurité de la région, conditions préalables indispensables à un développement durable.

Turquie et Caucase du Sud

La Suisse a un intérêt à promouvoir un règlement pacifique des conflits, la démocratie, les droits de l'homme et le développement économique en Turquie et dans les pays du Caucase du Sud. La **Turquie**, membre de l'OTAN et du G20, est une puissance régionale de poids et joue un rôle charnière entre différentes régions. Ankara se pose aussi en médiateur dans ce contexte. Afin de favoriser l'arrimage de la Turquie aux valeurs et aux pays occidentaux, le respect des droits de l'homme et des principes de l'état de droit demeure une priorité aux niveaux bilatéral et multilatéral. La migration reste également un thème prioritaire. La Suisse est présente depuis longtemps **en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie**, où elle mène des programmes de coopération. Elle entend rester un partenaire fiable dans les années à venir. Elle réaffirme sa disponibilité à continuer à contribuer au règlement du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ainsi qu'à la normalisation des relations entre l'Arménie et la Turquie. La Suisse assure la représentation des intérêts de la Russie en Géorgie et inversement. Elle poursuivra sa collaboration avec la Géorgie dans le cadre du partenariat migratoire.

Russie et Bélarus

Les relations avec la **Russie** sont lourdement affectées par la guerre d'agression contre l'Ukraine et par la répression politique interne. Le 28 février 2022, le Conseil fédéral a décidé de s'associer aux sanctions adoptées par l'UE contre la Russie. Le dialogue bilatéral a été fortement restreint, mais pas complètement interrompu. Les deux pays maintiennent une collaboration ponctuelle dans le contexte multilatéral (p. ex. au sein du Conseil de sécurité de l'ONU), laquelle doit

servir à l'élaboration de solutions globales. La Suisse œuvre en faveur du renforcement des mécanismes de suivi de la situation des droits de l'homme en Russie. L'aménagement futur des relations avec la Russie dépendra de l'évolution de la guerre et des développements politiques internes dans ce pays. Le **Bélarus** a participé à l'agression militaire russe. Dans ce cas également, la Suisse a repris les sanctions de l'UE. Elle maintient le contact avec les autorités officielles ainsi qu'avec l'opposition. Elle se mobilise pour que le Bélarus et la Russie libèrent tous les prisonniers politiques.

Objectifs

1. **Suisse-UE:** la Suisse stabilise et développe la **voie bilatérale** afin de sauvegarder les accords existants, d'en conclure de nouveaux dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé et de garantir la participation aux programmes de l'UE.
2. **Pays voisins / partenaires européens:** la Suisse renforce les partenariats avec les pays voisins et entretient avec les régions frontalières une coopération fondée sur la confiance. Elle favorise le développement des liens avec d'autres pays de l'UE/l'AELE et le Royaume-Uni, assure la cohérence entre les dossiers et agit dans une perspective stratégique globale, notamment en ce qui concerne sa politique européenne.
3. **Schengen/Dublin:** la Suisse met à profit son association à Schengen/Dublin pour œuvrer en faveur de la lutte contre la criminalité et la migration irrégulière ainsi que de la protection des frontières extérieures et d'un système Dublin efficace au niveau européen. En reprenant et en mettant en œuvre les développements de l'acquis de Schengen, elle renforce sa propre sécurité et celle de l'Europe.
4. **Sécurité européenne:** la Suisse promeut la sécurité européenne en renforçant sa coopération avec l'UE et l'OTAN ainsi que, au niveau bilatéral, avec des pays partenaires. Elle accroît sa participation à des missions militaires de promotion de la paix en apportant des contributions de qualité, se tient à disposition pour accueillir, en tant qu'État hôte, un sommet de la Communauté politique européenne, soutient l'OSCE et propose des formats de dialogue pour les échanges sur les questions sécuritaires.
5. **Ukraine:** la Suisse accorde une importance stratégique au soutien et à la reconstruction du pays. Dans le cadre de la CI et à l'aide d'autres instruments, elle contribue solidairement à la reconstruction de l'Ukraine et œuvre pour une paix juste et durable.
6. **Balkans occidentaux:** la Suisse promeut la stabilité et l'intégration européenne de la région. Pour ce faire, elle utilise ses instruments de manière coordonnée au niveau régional et renforce la coopération avec les États des Balkans occidentaux, y compris avec la société civile (notamment la diaspora), avec le secteur privé et avec d'autres pays donateurs.

4.2 Autres régions du monde

Forte de son solide ancrage en Europe, la politique extérieure de la Suisse reste tournée vers le monde. Si, en vertu du principe de l'universalité, la Suisse entretient des relations avec tous les États, une approche flexible s'impose en matière de relations bilatérales.

En dehors de l'Europe, les autres membres du **G20**, forum réunissant les principaux pays industrialisés et émergents pour traiter de questions financières et économiques, occupent une place importante (chap. 4.3). Les relations avec certains de ces États extra-européens du G20 offrent ainsi l'opportunité de diversifier le commerce extérieur et de renforcer la résilience de l'économie suisse. La Suisse entend leur accorder l'attention nécessaire au moyen de visites diplomatiques officielles et d'une meilleure coordination des activités de défense des intérêts des différents départements fédéraux. Les relations avec les **puissances charnières** régionales comme la Turquie, certains pays du Golfe ou Singapour, ainsi qu'avec les **poids lourds régionaux** émergents hors du G20 comme l'Égypte, le Nigeria ou Israël, doivent également faire l'objet d'un soin particulier. La Suisse tient aussi compte de l'importance croissante des **organisations régionales**, des communautés économiques régionales ainsi que des groupes d'États comme le format élargi des BRICS. En outre, elle conclut des partenariats **thématiques ou liés à un contexte spécifique**. Ces partenariats existent par exemple dans le cadre de la coopération bilatérale au développement, de la politique migratoire extérieure ou dans des formats comme l'initiative pour les petites économies avancées (*Small Advanced Economies Initiative*). Des formes innovantes de coopération tri- et plurilatérale doivent être davantage utilisées dans le cadre de la défense des intérêts.

Amérique

La Suisse jouit d'une très bonne réputation auprès des pays du continent américain. La grande majorité d'entre eux partagent les idées et valeurs occidentales en ce qui concerne la démocratie, l'état de droit ou les droits de l'homme, ou encore l'ordre économique. Dans certains États, les inégalités croissantes de revenus et la polarisation politique représentent des défis majeurs pour instaurer une bonne gouvernance. Elles s'accompagnent d'incertitudes quant au positionnement géopolitique futur.

Les **États-Unis** et le **Canada**, pays du G7, font partie des principaux partenaires de la Suisse en dehors de l'Europe. Grâce à leurs économies performantes, leurs institutions stables et leurs capacités technologiques et scientifiques de pointe, les deux puissances exercent une force d'attraction au niveau mondial. Les États-Unis revêtent toujours une grande importance pour la prospérité et la sécurité de la Suisse. Une étroite collaboration dans les dossiers bilatéraux et au sein des organisations internationales est essentielle pour le pays. Si l'on ajoute les métaux précieux au commerce de biens et de services, les États-Unis sont aujourd'hui le principal partenaire commercial national de la Suisse et de loin la première destination pour les investissements directs suisses à l'étranger (environ 20 %). La Suisse entretient des échanges réguliers avec les États-Unis sur les questions de défense, de cybersécurité, d'économie et de finance, garantit des conditions équitables dans l'application des normes fiscales internationales et encourage, par l'intermédiaire de la diplomatie scientifique, la coopération dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation, notamment en matière de numérisation et de nouvelles technologies. Conformément à sa [stratégie Amériques 2022-2025](#), la Suisse agit pour que les acteurs économiques du pays continuent à bénéficier d'un bon accès aux marchés nord-américains.



Figure 10: Membres du G20 en dehors de l'Europe (source: DFAE).

Les États **d'Amérique latine** sont pour la plupart des démocraties. Riches en ressources naturelles, ils revêtent une grande importance pour l'environnement et la biodiversité à l'échelle mondiale. La transition énergétique représente une opportunité stratégique. La région est cependant confrontée à de grandes difficultés touchant à la sécurité et à la criminalité, aux inégalités croissantes et au changement climatique, qui ont pour corollaire d'importants flux migratoires. La Suisse entretient des liens étroits avec ces pays, soutient la démocratie et l'état de droit et agit pour un développement durable de la région, même après son retrait de la coopération bilatérale au développement. Les plus grandes économies régionales, également membres du G20 (Argentine, Brésil, Mexique), offrent des possibilités de renforcer les relations politiques et économiques, notamment dans le cadre du MERCOSUR. La coopération déjà bien établie dans les domaines de l'économie, de la science, de l'éducation et de l'environnement sera encore renforcée. La présidence brésilienne du G20 (2024) et de la COP30 (2025) offre des opportunités concrètes d'approfondir les relations bilatérales.

Asie et Pacifique

La région Asie-Pacifique occupe une place toujours plus importante au sein des structures mondiales du pouvoir. Elle est le moteur de croissance de l'économie mondiale et joue un rôle accru de pionnier au niveau technologique. Il en résulte une hausse des émissions de CO₂ : la région est désormais à l'origine de plus de la moitié des émissions mondiales. La démocratie est également soumise à une pression croissante. Une série de tensions, dont l'escalade aurait une portée mondiale, polarise l'attention sur ces pays. La région Asie-Pacifique gagne en importance pour la politique extérieure suisse. Renforcer la coopération et diversifier les intérêts dans cette région du monde complexe et riche en opportunités est indispensable ; il s'agit, à cet effet, de développer les compétences nécessaires.

L'**Asie de l'Est** concentre plus d'un quart de la performance économique mondiale. La Chine est un acteur clé avec lequel la Suisse veut continuer à entretenir des relations de manière prioritaire, malgré des divergences et défis croissants, notamment en matière de droits de l'homme. La [stratégie Chine](#) de la Suisse sera révisée et actualisée en 2024 et 2025. Concernant le Japon et la République de Corée, tous deux membres du G20, la Suisse s'efforce de moderniser les accords de libre-échange existants et de renforcer la coopération dans le domaine de la recherche et de l'innovation ainsi qu'au sein des enceintes multilatérales. Elle poursuit par ailleurs son engagement pour la paix et la sécurité, en fournissant par exemple des plateformes de dialogue et en étant membre de la Commission de supervision des nations neutres (NNSC) dans la péninsule coréenne. La coopération bilatérale au développement avec la Mongolie prendra fin en 2024.

Avec environ 1,9 milliard d'habitants, l'**Asie du Sud** est la sous-région la plus peuplée. La Suisse souhaite exploiter davantage son potentiel économique et scientifique, notamment grâce à l'accord de libre-échange qu'elle souhaite conclure avec l'Inde, membre du G20. Au-delà de la dimension économique, elle a l'intention d'approfondir les relations avec

l'Inde, à un niveau plus large. Au Bangladesh, pays en plein essor, la Suisse contribue à un développement économique et social durable. Dans le contexte de la crise en Afghanistan, elle fournit également une aide humanitaire face au flux constant de réfugiés. Dans les pays anciennement en proie à la guerre civile que sont le Népal et le Sri Lanka, le soutien de la Suisse en matière de traitement du passé reste un aspect important des relations bilatérales.

En **Asie centrale**, le contexte sécuritaire est tendu en raison de la guerre contre l'Ukraine et de la crise dans l'Afghanistan voisin. En conséquence, les questions du positionnement géopolitique et de la stabilité de la sous-région se posent avec plus d'acuité. La Suisse dispose d'un accès privilégié aux pays d'Asie centrale, puisqu'ils font partie du groupe de vote qu'elle dirige au sein des institutions de Bretton Woods (BM, FMI). Le potentiel économique joue un rôle important dans les échanges avec le Kazakhstan. Avec le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, l'accent porte avant tout sur la coopération au développement. La Suisse soutient en outre une approche régionale de la gestion transfrontalière de l'eau.

Le développement dynamique de l'**Asie du Sud-Est** ouvre de nouvelles possibilités pour diversifier les intérêts de la Suisse dans la région Asie-Pacifique, conformément à la [stratégie Asie du Sud-Est 2023–2026](#). Singapour, très développée, est déjà un partenaire important, notamment dans le domaine des finances ainsi que de la formation, de la recherche et de l'innovation. Une attention particulière est également accordée à l'Indonésie, membre du G20, qui pourrait devenir à long terme l'une des cinq plus grandes économies du monde. La Suisse s'efforce de conclure de nouveaux accords de libre-échange avec la Thaïlande, la Malaisie et le Vietnam, tandis qu'au Myanmar, l'accent est mis sur la contribution à la résolution de la crise persistante. La Suisse poursuit sa coopération au développement avec l'Indonésie, le Cambodge, le Laos et le Vietnam. Elle souhaite approfondir son partenariat de dialogue stratégique avec l'ASEAN.

En **Océanie**, l'Australie, membre du G20, et la Nouvelle-Zélande, sont des partenaires dont la Suisse partage les vues. La coopération avec ces deux pays doit être renforcée, en particulier dans le cadre multilatéral et dans le domaine scientifique.

MENA

La proximité géographique et l'importance géopolitique de la région MENA en font un **partenaire important** pour l'Europe. Sa stabilité et son essor économique présentent par ailleurs un intérêt pour la Suisse. Les problèmes structurels internes et l'érosion démocratique de certains pays, qui avaient déjà conduit aux manifestations du Printemps arabe en 2011, appellent à des réformes de grande envergure et représentent un potentiel de conflits latents. La région est d'ailleurs le théâtre de nombreux conflits et crises humanitaires. Cependant, elle abrite également certains des pays les plus riches du monde et joue un rôle central dans l'**approvisionnement énergétique mondial**, car elle détient plus de 50 % des réserves de pétrole. Les conflits font de plus en plus l'objet d'une **gestion**

régionale: les efforts de normalisation avec Israël, la fin de la crise avec le Qatar, le rapprochement entre l'Arabie saoudite et l'Iran ainsi que la réintégration de la Syrie dans la Ligue arabe en sont les derniers exemples. La Suisse **accueille des pourparlers de paix** et des négociations (Yémen et Libye) et soutient diverses initiatives régionales de promotion de la paix.

Alors que certains pays d'**Afrique du Nord** bénéficient d'une reprise des exportations de combustibles fossiles, d'autres souffrent de crises économiques paralysantes. Une population très jeune est confrontée à des perspectives économiques et politiques limitées, à une pauvreté croissante et à un environnement de plus en plus autoritaire, ce qui accentue la pression migratoire sur l'Europe. Dans le cadre de sa coopération, la Suisse favorise le dialogue sur la migration et le développement économique durable.

Le **Proche-Orient** est secoué par plusieurs crises. La crise syrienne a entraîné d'importants mouvements de population ainsi que de nombreux déplacements internes dans la région et augmente la pression sur les pays environnants. L'Aide humanitaire de la Suisse est particulièrement sollicitée. De nombreux pays de la région manquent de perspectives économiques. Le conflit au Proche-Orient reste irrésolu 30 ans après les Accords d'Oslo. La coopération au sein de programmes de promotion de la paix et de création d'emplois pour les jeunes est une priorité de la Suisse.

Dans la région de la **péninsule arabique et de l'Iran**, les pays du Golfe ont pu renforcer leur position économique dans le contexte de la guerre contre l'Ukraine et diversifier leurs partenariats internationaux. La Chine et la Russie sont devenues des partenaires incontournables dans les domaines de l'économie, de l'énergie et de la sécurité. Les pays du Golfe font partie des principaux partenaires commerciaux de la Suisse ; un climat favorable aux investissements, des dialogues financiers et des commissions économiques mixtes suscitent l'intérêt des entreprises suisses et sont encouragés. Les années de guerre au Yémen ont entraîné une crise humanitaire majeure. La Suisse continue de représenter les intérêts des États-Unis en Iran.

Afrique subsaharienne

Constituée de 49 pays et comptant plus de 1,4 milliard d'habitants, l'Afrique subsaharienne est une région prenant de l'ampleur sur le plan mondial et présentant un potentiel économique non négligeable. Elle est cependant confrontée à de grands **défis**, comme la croissance démographique, la pauvreté, la corruption, des changements de pouvoir violents,

des conflits armés, les effets du réchauffement climatique et une forte pression migratoire. Les développements dans la **Corne de l'Afrique** et dans la région du **Sahel** sont particulièrement inquiétants. En ce qui concerne cette dernière, la Suisse examine la possibilité d'organiser à l'avenir ses activités de coopération internationale de manière plus régionale, afin de se ménager une plus grande flexibilité et de soutenir également les États côtiers démocratiques d'Afrique de l'Ouest. En principe, la Suisse jouit d'une grande crédibilité en Afrique, sur laquelle le pays entend capitaliser afin de saisir davantage d'opportunités dans le cadre de sa [stratégie pour l'Afrique subsaharienne 2021–2024](#).

La force économique varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une croissance durable est indispensable pour faire face à la triple crise du climat, de la biodiversité et de la pollution, lutter contre la pauvreté, intégrer les jeunes en nombre croissant dans l'économie et réduire les inégalités. L'Afrique entend promouvoir le commerce régional avec le développement de la zone de libre-échange continentale. La volonté européenne de diversifier les chaînes d'approvisionnement ouvre des perspectives. La **transition numérique** avancée dans certains États crée des **opportunités** que la Suisse encourage en soutenant l'état de droit, en protégeant les investissements et en favorisant l'instauration d'un cadre plus clair pour l'économie.

La stabilité et la paix en Afrique profitent également à la Suisse. La promotion de la **paix** et la lutte contre le **terrorisme** restent essentielles. Ce dernier phénomène est à nouveau en hausse, surtout au Sahel, en Somalie, dans le nord du Mozambique, dans la région du lac Tchad et dans celle des Grands Lacs. La Suisse joue un rôle de médiateur et participe à des missions de maintien de la paix de l'ONU dans les régions où son intervention est possible et son aide sollicitée. Elle contribue à atténuer la détresse et à améliorer durablement les conditions de vie.

La nécessité de trouver des solutions aux problèmes régionaux et de choisir des partenaires de manière autonome se manifeste également en Afrique, face à l'influence croissante de grandes puissances et de puissances régionales externes: outre les États-Unis, l'UE et les États européens, qui occupent toujours une place prépondérante, la Chine, la Russie, la Turquie, l'Inde et les pays du Golfe veulent gagner du terrain. La poursuite de l'**approche partenariale** et la fréquence des visites diplomatiques restent capitales dans ce contexte. La Suisse s'appuie sur des organisations multilatérales comme l'ONU, la Francophonie, la Banque africaine de développement et met davantage l'accent sur l'**Union africaine**, membre du G20. Les communautés économiques régionales gagnent elles aussi en importance pour la Suisse.

Objectifs

- Défense des intérêts régionaux**: la Suisse intensifie ses efforts diplomatiques régionaux afin d'identifier des opportunités pour sa politique des bons offices. Les sous-stratégies géographiques seront évaluées afin de déterminer si elles atteignent leurs objectifs et seront adaptées en conséquence pour l'avenir.
- États du G20**: la Suisse renforce la défense de ses intérêts vis-à-vis des pays extra-européens du G20. Elle échange avec ces pays au moins une fois par an au niveau du Conseil fédéral.

4.3 Multilatéralisme

Face aux défis mondiaux, seul un cadre multilatéral permet de trouver des solutions efficaces et viables. Le Conseil fédéral entend contribuer à renforcer l'efficacité et l'efficience de ce système. Pour ce faire, il s'inspire également de principes qui ont fait leurs preuves dans le système politique suisse, notamment celui de subsidiarité (répartition efficace des rôles). Afin de défendre au mieux ses intérêts dans le contexte multilatéral, la Suisse doit être représentée de manière adéquate, tant au niveau du contenu que du personnel dans les organisations et organes clés: le placement de Suisses à des postes de direction est crucial. Les campagnes en faveur de candidatures de la Suisse, par exemple pour un siège au Conseil des droits de l'homme de l'ONU (2025–2027) ou de la participation annuelle du pays au G20 en tant qu'invité, ou celles visant à soutenir des candidatures de personnes, comme au sein du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF, 2025–2028), s'inscrivent dans une **promotion stratégique de la présence suisse** dans les organisations internationales.

ONU

L'ONU et ses agences spécialisées jouent un rôle particulier dans le système multilatéral. Leur force réside dans leur dimension universelle, leur pouvoir de mobilisation (*convening power*) et la grande **légitimité** de leurs décisions. L'ONU est également unique car ses missions comprennent, outre le dialogue politique et le travail normatif (gouvernance et réglementation), une action opérationnelle globale sur le terrain. À titre d'exemple, 70 000 casques bleus sont actuellement déployés dans le monde.

Pour rester pertinent, le multilatéralisme, et donc l'ONU et ses agences spécialisées, doivent être plus efficaces. Des **réformes** sont donc nécessaires. Du point de vue de la Suisse, il s'agit notamment de préciser et de mieux cibler les mandats, de renforcer les partenariats et la coordination des acteurs ainsi que d'identifier les complémentarités au sein du système. Cela permettra de réduire les doublons et d'exploiter les synergies. Une répartition plus claire des rôles

est essentielle. Les ressources nécessaires aux différentes missions doivent être mises à disposition. L'impact concret sur le terrain ainsi que l'utilisation efficace et correcte des ressources doivent pouvoir être contrôlés de manière transparente et mesurable. Enfin, des mécanismes professionnels de contrôle et de responsabilité jouent également un rôle majeur.

La Suisse dispose d'un profil multilatéral solide, encore renforcé par son siège au Conseil de sécurité. Elle jouit de la confiance de l'ONU et y affiche sa volonté d'agir. Le pays souhaite jouer un rôle de bâtisseur de ponts et proposer des solutions globales. Sur la base de sa contribution internationalement reconnue dans les processus de réforme antérieurs, par exemple concernant les méthodes de travail du Conseil de sécurité de l'ONU ou la réforme du système de développement de l'ONU, la Suisse continuera à s'impliquer dans certains secteurs à réformer. À cet égard, les processus prévus dans «Notre Programme commun», rapport dans lequel le secrétaire général de l'ONU présente sa vision d'un multilatéralisme interconnecté et efficace, revêtiront une importance particulière. Dans le cadre de ce programme, le secrétaire général a également lancé un Nouvel Agenda pour la paix. Celui-ci rappelle, sur la base du droit international, la nécessité de mettre en place une approche multilatérale de la paix et de la sécurité dans un monde en mutation. Il formule en outre des recommandations concrètes pour une stratégie globale de paix de l'ONU. L'Agenda pour la paix offre de nombreux points d'ancrage pour la durée restante du mandat de la Suisse en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité et au-delà.

Forte de son mandat au sein du **Conseil de sécurité**, la Suisse entend contribuer à un ordre international pacifique et fondé sur des règles. Grâce à des partenariats ciblés, elle gagne en influence et fait mieux valoir ses intérêts et ses positions, ce dont elle continuera à tirer parti après le terme de son mandat.

Le Conseil fédéral adoptera des **axes stratégiques** pour la future contribution de la Suisse à un multilatéralisme ciblé et efficace.



Figure 11 : Les 17 objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Malgré les obstacles que rencontre sa mise en œuvre (chap. 2), l'**Agenda 2030** continue de montrer la voie à suivre en se concentrant sur les défis mondiaux à long terme selon une approche holistique. En raison de la situation économique tendue de nombreux pays, des approches de financement innovantes impliquant le secteur privé seront plus que jamais nécessaires pour concrétiser les objectifs de développement durable. Dans le même temps, la Suisse s'impliquera à un stade précoce dans les discussions à venir sur le régime qui succédera au système actuel.

Autres organisations et forums multilatéraux

À l'**OMC**, la Suisse défend ses intérêts en matière de politique commerciale, participe aux efforts de réforme en cours et s'attache à garantir et à développer un système commercial multilatéral contraignant. Elle soutient les mesures visant à instaurer la plus grande transparence possible dans les politiques commerciales des membres de l'OMC. Au sein de l'**OCDE**, la Suisse fait entendre sa voix dans les organes normatifs lorsque cela s'avère utile, afin de faire valoir ses intérêts lors de l'élaboration de recommandations (bonnes pratiques) ou de normes et d'anticiper à temps les éventuelles répercussions sur le pays. Certaines normes ne s'appliquent pas seulement aux 38 pays membres de l'OCDE, mais aussi à d'autres, dont de grands pays émergents.

Le **G20** est aujourd'hui le forum déterminant pour les questions financières et économiques mondiales. Des mandats concrets sont transmis dans ce cadre aux organes multilatéraux pertinents qui y participent également (notamment FMI, BM, OCDE, CSF, GAFI, etc.). La participation régulière en tant que pays invité au *Finance Track* du G20 et aux groupes de travail du *Sherpa Track*, par exemple sur le commerce et l'investissement, la lutte contre la corruption et la santé, est importante pour la Suisse car elle lui permet de faire valoir ses intérêts au niveau mondial.

En tant que cheffe de file d'un groupe de vote au sein des **institutions de Bretton Woods** et membre des organes directeurs de **banques régionales de développement**, la Suisse participe activement à la définition de l'orientation stratégique, institutionnelle et opérationnelle de ces organisations. Parallèlement, elle contribue au sein de ces enceintes à l'avènement d'une approche politique cohérente, d'une architecture financière mondiale efficace et efficiente ainsi que d'une coordination systématique, tout en soutenant les réformes institutionnelles et financières visant à affronter les défis mondiaux.

La coopération policière internationale est indispensable dans un contexte d'augmentation de la criminalité transfrontalière. Outre la coopération bilatérale, la Suisse mise sur la coopération globale via **INTERPOL** et la coopération européenne via **EUROPOL**. Cette dernière est renforcée par la coopération dans le cadre de Schengen. La Suisse participe activement à la lutte contre la criminalité financière et économique transfrontalière.

Genève internationale

Autour de l'Office des Nations Unies à Genève, la Suisse abrite une densité et une diversité uniques au monde d'acteurs qui participent à la consolidation de l'ordre international. Ces derniers contribuent à la défense des intérêts et valeurs de la Suisse, qui est tributaire d'un ordre international basé sur des règles. La Genève internationale est un lieu neutre pour les négociations dans le cadre des bons offices de la Suisse, du dialogue international et de la recherche de **solutions d'avenir**. Les grandes questions telles que les opportunités et les risques du progrès technologique, la gestion de l'intelligence artificielle, la migration, les questions de santé ou le changement climatique nécessitent des réponses concrètes au niveau mondial. L'**«écosystème» genevois** offre de bonnes conditions pour tenter de les résoudre. L'expertise multiple et la culture de coopération bien établie entre les acteurs traditionnels du multilatéralisme (États et organisations internationales), la science, le secteur privé et les ONG participent à un multilatéralisme efficace et ciblé.

D'importants symboles de la Genève internationale comme le **CICR** ainsi que le **Haut-Commissariat aux droits de l'homme** et le **Haut-Commissariat aux réfugiés** misent sur l'innovation pour trouver de nouvelles solutions face aux grands défis. Les trois centres de politique de sécurité créés sur l'initiative de la Suisse à Genève – le **GCSP**, le **CIDHG** et le **DCAF** – participent activement à ces efforts, notamment dans les domaines de la politique de paix et de sécurité. De nouvelles institutions ou initiatives diplomatiques comme l'**Alliance mondiale pour les personnes disparues** soulignent le potentiel d'innovation de la Genève internationale.

Genève, centre de la politique numérique et technologique mondiale

Selon l'Atlas numérique 2023 de la **Geneva Internet Platform**, 50% de la politique numérique mondiale est négociée à Genève. Il convient de renforcer cette tendance en mobilisant l'expertise de partenaires de longue date, afin que s'y installent les grands acteurs du numérique tels que les entreprises technologiques, la philanthropie internationale, les producteurs de données des secteurs privé et public ou les exploitants d'infrastructures critiques mondiales. La fondation GESDA entretient déjà une collaboration structurée avec le secteur privé, la philanthropie et la science, par exemple dans le cadre de la création de l'Open Quantum Institute.

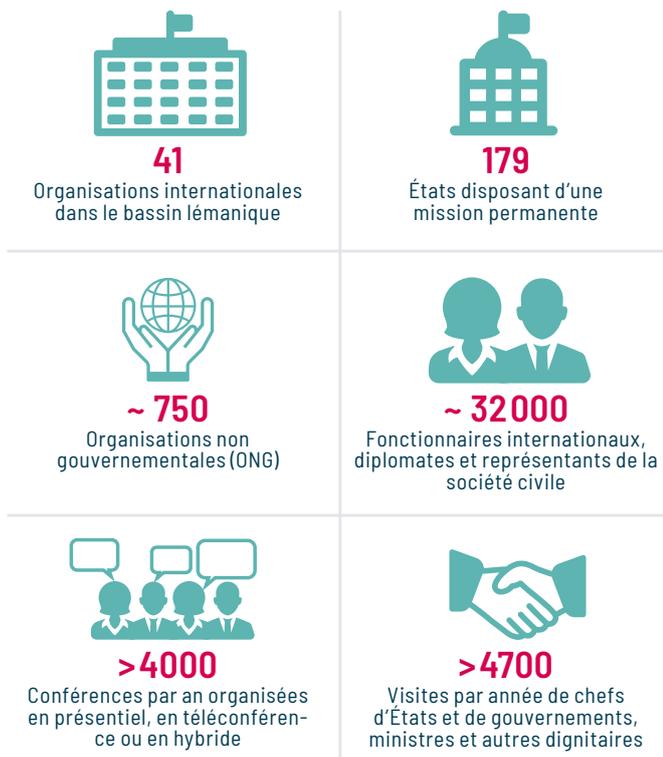


Figure 12 : La Genève internationale en chiffres (source : DFAE, voir les chiffres actuels [ici](#)).

Face à la concurrence croissante, la Suisse, en tant qu'**État hôte**, se concentre principalement sur le renforcement des domaines de la numérisation, de la diplomatie scientifique et de l'environnement, ainsi que sur le développement et la mise en place de conditions et d'infrastructures modernes. La Suisse souhaite consolider son attractivité en tant qu'État hôte grâce à ces thématiques, en plus des priorités déjà établies que sont le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

Dans le cadre de l'élaboration de ses axes stratégiques pour le multilatéralisme, le Conseil fédéral positionnera également la Suisse en tant qu'État hôte pour les années à venir. Il adoptera à cet effet une stratégie Multilatéralisme et État hôte pour la période 2026–2029.

Objectifs

9. **Multilatéralisme**: la Suisse agit en faveur d'un multilatéralisme ciblé, reposant sur le respect des règles, sur le principe de subsidiarité et sur une approche cohérente, afin de préserver la capacité d'action du système et de faire en sorte qu'il contribue à un monde plus sûr. Elle assume sa part de responsabilité, notamment en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. La Suisse définira également son positionnement en tant qu'État hôte dans sa stratégie sur le multilatéralisme.
10. **Agenda 2030**: la Suisse contribue à une mise en œuvre efficace de l'Agenda 2030 pour le développement durable en tenant compte des trois dimensions écologique, économique et sociale de manière équivalente et intégrée. Elle agit en faveur d'un programme de suivi post-2030 axé sur l'efficacité.
11. **Genève internationale**: la Suisse renforce la compétitivité de la Genève internationale, particulièrement dans les domaines de la numérisation, de la diplomatie scientifique et de l'environnement, et en mettant à disposition une infrastructure moderne en collaboration avec le canton de Genève.

5 Priorités thématiques

5.1 Paix et sécurité

La paix et la sécurité sont des conditions indispensables à la prospérité et au développement durable. Les conflits n'ont pas que des effets au niveau local, mais affectent également les intérêts suisses: ils ont une influence directe ou indirecte sur la sécurité, l'économie et la migration. Le nombre croissant de conflits rend l'engagement de la Suisse pour la paix et la sécurité d'autant plus important. Néanmoins, le taux de réussite des processus de paix a diminué au cours de la dernière décennie. De nombreux conflits se sont complexifiés, de même que le contexte dans lequel ils se présentent, rendant la médiation plus difficile (chap. 2).

La Suisse propose ses **bons offices** dans les régions où ses intérêts sont menacés, où elle peut intervenir de manière efficace et là où il existe une demande. Elle évalue de manière réaliste les possibilités et l'impact des bons offices, en sachant que le dialogue implique toujours une disposition minimale au compromis et qu'un surcroît de dialogue ne conduit pas forcément à la paix. Elle tire parti de ses marges de manœuvre, met discrètement en contact les parties en conflit là où cela est possible et facilite l'échange, les négociations et la recherche de compromis. De manière impartiale et sur la base de négociations, elle contribue à l'élaboration de conditions politiques nécessaires au règlement pacifique des conflits, directement ou en soutien. Elle s'appuie sur la Genève internationale en tant que plateforme globale pour la coopération et le dialogue.

Dans la **promotion civile de la paix**, la Suisse se concentre sur ses atouts comparatifs. Sa présence dans les régions en conflit reste centrale. Afin d'optimiser l'utilisation de ses moyens, la Suisse définit des zones ou des pays prioritaires en matière de politique de paix. En raison de la guerre contre l'Ukraine, elle renforce son empreinte en Europe. Dans le même temps, elle continue à gérer sa politique de paix de manière flexible afin de pouvoir saisir les opportunités. Les activités de médiation, de facilitation et de soutien au dialogue en particulier sont également possibles en dehors des pays prioritaires, dans la mesure où il existe une demande et des ressources disponibles. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à l'implication efficace des femmes dans les processus de paix et à la protection contre les violences sexuelles et sexistes dans les conflits, en cas de déplacement forcé et de migration. Le [plan d'action national](#) pour la mise en œuvre de l'**agenda «Femmes, paix et sécurité»** sera également révisé.

La promotion militaire de la paix permet d'instaurer des conditions favorables à la promotion civile de la paix. La Suisse participe à ces missions sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Outre les contingents pour la KFOR et l'EUFOR Althea (chap. 4.1), la Suisse met à disposition des experts militaires

pour les missions de l'ONU. Comme l'explique le rapport sur la politique de sécurité 2021, le Conseil fédéral veut mettre l'accent sur des contributions de qualité particulièrement demandées. Il considère que développer la participation aux missions de promotion de la paix est également un moyen d'intensifier la coopération avec l'OTAN et l'UE.

La Suisse participe à la **lutte contre l'impunité** pour les crimes les plus graves. La justice est essentielle pour prévenir les atrocités et consolider une paix durable. La Suisse soutient les mécanismes de responsabilité, notamment la Cour pénale internationale (CPI). Dans le cadre de son action en faveur du traitement du passé, elle défend les droits à la vérité, à la justice, à la réparation et à la garantie de non-répétition. Outre la dimension individuelle de la responsabilité pénale, le droit international public prévoit également que les États doivent payer des réparations en cas de violation et pour les dommages qui en résultent. La Suisse se mobilise pour qu'un mécanisme soit mis en place au niveau international pour permettre le paiement de réparations par la Russie à l'Ukraine, en accord avec les principes juridiques internationaux et nationaux. Il s'agit là d'un élément essentiel pour la reconstruction de l'Ukraine.

Aujourd'hui, les positions divergent concernant la **maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération**. Les accords existants sont en partie suspendus ou dénoncés. La Suisse défend d'autant plus résolument la mise en œuvre, l'universalisation et le renforcement des accords et instruments pertinents. Parallèlement, elle met davantage l'accent sur la réduction des risques et l'action responsable des États. Le Conseil fédéral reste favorable à un monde sans armes de destruction massive. Compte tenu de la rapidité à laquelle les technologies évoluent, il demande une réglementation internationale claire et largement soutenue dans le domaine des armes autonomes. La Suisse contribue également à la stabilité et à la durabilité dans l'espace.

Dans le **cyberespace** également, le respect et l'application du droit international public prennent de plus en plus d'importance au vu des développements technologiques. La Suisse participe aux discussions multilatérales visant à clarifier l'application du droit international public et à identifier les éventuelles lacunes réglementaires. Au niveau de l'ONU, elle plaide pour la mise en œuvre du cadre pour un comportement responsable des États dans le cyberespace, en y associant les acteurs non étatiques. Conformément à la [stratégie de politique extérieure numérique 2021–2024](#), la Suisse défend ses valeurs également dans le cyberespace, favorise l'instauration de la confiance entre les États et contribue ainsi à la cybersécurité mondiale et au renforcement de la coopération contre la cybercriminalité.

Climat et sécurité

Le changement climatique augmente les risques pour la paix et la sécurité. La hausse des températures, les sécheresses ou les inondations peuvent compromettre les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire, exacerber la concurrence pour les ressources naturelles dans des contextes souvent déjà fragiles et entraîner ainsi des déplacements de populations. Le changement climatique agit donc comme un multiplicateur de risques qui accentue les facteurs de stress politiques, sociaux, économiques et écologiques existants et peut engendrer des tensions. Par son action au sein de l'ONU notamment, la Suisse s'attache à identifier et prendre en compte ces risques et à trouver des solutions novatrices adaptées, notamment en améliorant les systèmes d'alerte précoce. La Genève internationale joue à cet égard un rôle important.

Les conflits et les guerres sont des moteurs importants des **déplacements forcés et de la migration irrégulière**. Si les pays de transit et de destination ne disposent pas de ressources suffisantes, la migration peut aussi devenir un facteur de déstabilisation. C'est pourquoi la Suisse poursuit une approche partenariale dans sa politique migratoire extérieure: les défis et les opportunités sont abordés en collaboration avec les pays d'origine, de transit et de destination, notamment dans le cadre de partenariats migratoires. La migration est une priorité thématique de la CI. Le Conseil fédéral coordonne sa politique de migration avec l'UE et ses États membres lorsque cela est judicieux et dans l'intérêt de la Suisse. La Suisse est solidaire des pays européens les plus touchés par les flux migratoires et contribue à une meilleure protection des frontières extérieures de l'espace Schengen.

En raison des besoins croissants, la Suisse développe son **aide humanitaire**. Elle renforce la coordination internationale et les capacités locales. *Aide durable*: en associant de manière ciblée l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix, la Suisse réduit les besoins humanitaires dans les crises de longue durée. *Actions préventives*: la Suisse renforce sa contribution à la prévention des catastrophes. *Aide d'urgence et reconstruction*: la Suisse fournit un appui direct, rapide et ciblé en orientant son aide d'urgence et son soutien à la reconstruction en fonction des besoins humanitaires sur place et de sa valeur ajoutée technique. À cela s'ajoute son engagement en faveur du droit international humanitaire.

Dans le domaine des **sanctions**, la Suisse est un partenaire fiable. Ces mesures constituent un instrument important pour faire respecter le droit international public, notamment dans le contexte de la guerre contre l'Ukraine. La Suisse plaide pour une application efficace des sanctions et collabore pour cela avec d'autres États et avec l'UE. À l'ONU, elle défend le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international humanitaire lors de l'imposition et de l'application des sanctions. Les effets négatifs des sanctions sur la population doivent être réduits au minimum. Elle poursuit la même approche dans la **lutte contre le terrorisme**, où le respect de l'état de droit est essentiel. Les interventions humanitaires doivent également rester possibles dans des contextes de lutte contre le terrorisme et de régimes de sanctions. La lutte contre le financement du terrorisme reste primordiale.

Objectifs

12. **Bons offices**: la Suisse adapte ses instruments établis et nouveaux à un environnement géopolitique changeant afin de continuer à défendre la paix et la sécurité ainsi qu'un ordre international fonctionnel et basé sur des règles. Elle facilite le dialogue, les négociations et la recherche de compromis.
13. **Promotion de la paix**: en complément de sa politique de paix à long terme, la Suisse renforce ses capacités à identifier et à utiliser ses marges de manœuvre à court terme pour la résolution des conflits, la médiation et le soutien au dialogue. Elle développe des contributions de qualité dans le cadre de la promotion militaire de la paix.
14. **Maîtrise des armements et désarmement**: le Conseil fédéral est favorable à un monde sans armes nucléaires. Il agit pour le renforcement de l'architecture de la maîtrise des armements. Il réévalue sa stratégie de contrôle des armements et de désarmement à la lumière de l'évolution du contexte international et l'actualise.
15. **Action humanitaire**: la Suisse développe son aide humanitaire en l'associant encore plus étroitement à la coopération au développement et à la promotion de la paix. Le respect du droit international humanitaire et la protection des populations civiles dans les conflits armés restent des préoccupations prioritaires.

5.2 Prospérité et compétitivité

Afin d'assurer une croissance durable de l'économie, même face à des risques géopolitiques croissants, et de renforcer l'attractivité de la Suisse comme lieu d'implantation, il convient de surveiller la conjoncture nationale, en matière financière, économique et dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI)⁶, et d'adapter le cadre si nécessaire. En parallèle, la défense des intérêts qui s'y rapportent prend de l'importance en politique extérieure: il s'agit de participer à l'élaboration du cadre international applicable, de le transposer dans la politique intérieure et de conclure des accords bilatéraux et internationaux aussi avantageux que possible en matière d'économie, de commerce, de fiscalité et de la formation, de la recherche et de l'innovation. La résilience et la diversification deviennent des thèmes clés.

Cadre général en matière de résilience et de diversification

Jusqu'à présent, l'économie suisse a su s'imposer dans un monde marqué par les crises. La politique économique suisse soutient la résilience de l'économie en créant un cadre permettant aux entreprises d'avoir un maximum d'options et de choisir librement parmi celles-ci⁷. Les **chaînes de valeur et d'approvisionnement mondiales** fonctionnent sur la base de marchés aussi ouverts que possible et de règles décidées au niveau international. La concurrence, la sécurité juridique et la prévisibilité constituent ainsi les conditions préalables à une croissance économique durable. Ces objectifs restent essentiels pour améliorer la résilience et la sécurité de l'approvisionnement. Dans ce sens, la Suisse cherche des possibilités de renforcer la coopération internationale dans le domaine de l'approvisionnement en biens d'importance critique. La *Trade and Health Initiative* lancée pendant la pandémie dans le cadre de l'OMC en est un exemple. En raison de leur situation géographique et de leur proximité culturelle, juridique et politique, les pays européens sont en ligne de mire en tant que partenaires stratégiques. La Suisse examine les **mesures de politique industrielle** prises par les partenaires commerciaux européens et ceux qui partagent ses vues et envisage d'y participer au cas par cas, étant entendu qu'il n'est pas dans son intérêt de donner une forme protectionniste aux initiatives de politique industrielle.

La durabilité dans les accords bilatéraux de libre-échange

La Suisse prévoit des dispositions contraignantes en matière de durabilité dans ses accords de libre-échange. Les parties contractantes s'engagent à faire coïncider les objectifs économiques poursuivis par l'accord avec les objectifs existants en matière de protection de l'environnement et de droit du travail. La Suisse contrôle l'application des dispositions relatives au développement durable et aborde systématiquement les éventuels problèmes avec ses pays partenaires. À cette fin, elle cultive entre autres des dialogues de travail bilatéraux avec certains pays partenaires. Elle vérifie et améliore constamment les mécanismes de contrôle et s'assure d'impliquer et d'informer les groupes d'intérêt pertinents. En outre, elle évalue régulièrement la pertinence et l'actualité des dispositions.

Un rôle pionnier en matière de formation, de recherche et d'innovation

Disposer d'un excellent pôle de formation, de recherche et d'innovation est, encore plus qu'auparavant, une condition essentielle pour que le pays reste performant dans un environnement compétitif et volatile. La Suisse met en place les conditions permettant de renforcer la compétitivité des acteurs FRI. Elle poursuit ses efforts de diversification de ses partenariats internationaux et saisit les occasions de mettre en place de nouvelles coopérations avec des pays prometteurs. En parallèle, elle renforce la coopération existante avec ses principaux partenaires du domaine FRI, notamment en encourageant une étroite collaboration bilatérale ou multilatérale dans des secteurs stratégiques. Pour ce faire, la Suisse utilise à la fois le réseau Swissnex et le réseau extérieur. De plus, en tant qu'État hôte, elle pose les jalons pour favoriser le développement à long terme du CERN et encourage les acteurs FRI à développer des technologies pertinentes pour les futures expériences de l'organisation.

Diplomatie scientifique

La position d'excellence de la Suisse dans les classements internationaux en matière de formation, de recherche et d'innovation crée de bonnes conditions pour développer une diplomatie scientifique profilée. Les activités diplomatiques renforcent le profil international et la compétitivité des acteurs suisses dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation, et favorisent les projets de coopération dans le monde entier. Les milieux scientifiques peuvent à l'inverse soutenir les efforts diplomatiques dans le contexte des bons offices, de la promotion de la paix et de la gouvernance mondiale et contribuer à une action de politique extérieure fondée sur des faits.

Développement économique et humain durable

L'orientation stratégique de la coopération internationale 2021–2024 s'est révélée pertinente. Les effets de la pandémie de COVID-19, la guerre contre l'Ukraine, les coups d'État, le surendettement des États et de nombreuses catastrophes naturelles ont contraint la Suisse à adapter sans cesse sa politique. Le pays a fait preuve de la flexibilité nécessaire à cet égard, et cela va se poursuivre dans la stratégie CI 2025–2028. Des thèmes comme la santé, la promotion de la sécurité alimentaire et la démocratie (chap. 5.4) se verront accorder plus de poids.

6 Voir la vue d'ensemble de 2022 du Conseil fédéral «[Renforcement de la place économique suisse](#)», sa [stratégie 2020 en matière de marchés financiers](#) et la [stratégie internationale 2018 de la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation](#).

7 [Stratégie de la politique économique extérieure du Conseil fédéral du 24 novembre 2021](#).

Les crises ont montré l'importance de la **résilience économique**. La promotion systématique du secteur privé et la création de bonnes conditions économiques dans les pays en développement prennent de l'ampleur. La Suisse soutient le développement des marchés des capitaux et l'accès des PME aux financements durables. Pour ce faire, elle favorise des instruments de financement permettant de mobiliser des investissements privés. En outre, la Suisse contribue au renforcement de la productivité dans les chaînes de valeur internationales et donc à la création d'emplois décents. S'inspirant de son système en la matière, la Suisse soutient une formation professionnelle s'appuyant sur une éducation de base de haute qualité et répondant aux besoins du marché du travail. En collaboration avec le secteur privé, la Suisse met en avant les normes internationales et les **bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise** qui permettent de garantir la durabilité environnementale, économique et sociale, ainsi que le respect des droits de l'homme. Elle renforce les institutions publiques qui jouent un rôle clé pour la vie économique, en encourageant par exemple une utilisation responsable des ressources de l'État, la lutte contre la corruption, une politique économique et commerciale fiable et un environnement propice aux investissements de qualité.

Le développement économique suppose qu'un certain niveau de **services de base** soit assuré. Des services de qualité dans les domaines de la santé, l'éducation, la sécurité sociale, l'eau potable et l'assainissement doivent être accessibles même aux populations les plus pauvres et défavorisées. Lorsque ces prestations ne sont plus assurées en raison de crises ou de conflits, la Suisse fournit une aide humanitaire. La coopération au développement à moyen et à long terme permet aux autorités des pays prioritaires de garantir un accès équitable aux services de base. L'un des défis consiste à préserver les ressources naturelles et à en garantir une répartition propice au développement. Considérée comme le château d'eau de l'Europe, la Suisse dispose d'un savoir-faire éprouvé dans le domaine de la gestion de l'eau. Elle met en œuvre les priorités

correspondantes dans le cadre de ses [lignes directrices sur l'eau 2022–2025](#).

Santé

La pandémie de COVID-19 a montré que les crises sanitaires mondiales peuvent mettre en danger la sécurité internationale, le développement économique, la stabilité sociale et l'égalité des sexes. La [politique extérieure suisse en matière de santé](#) poursuit une approche globale et coordonnée et promeut le droit à la meilleure santé possible pour tous. Ses champs d'action prioritaires sont les suivants : protection de la santé et crises humanitaires, accès équitable aux moyens thérapeutiques et aux technologies médicales, système de soins de santé durable et numérisation, déterminants de la santé, gouvernance en matière de santé globale et politique en matière d'addictions. La Suisse soutient des partenaires importants dans le domaine de la santé mondiale, dont la plupart ont leur siège dans la Genève internationale.

Données, numérisation et développement durable

Les données et la numérisation jouent un rôle central dans la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030. La disponibilité des données, par exemple en matière de population, de santé ou d'environnement, est essentielle pour affronter les défis. Les technologies numériques ont le potentiel d'entraîner des changements transformateurs, mais risquent de marginaliser certaines catégories de population et certains pays. La Suisse soutient les pays en développement dans la mise en place de systèmes de données et de statistiques solides, dans l'accès équitable aux technologies numériques et dans leur utilisation. Au niveau mondial, la Suisse contribue à créer des espaces de données transnationaux dignes de confiance, en tenant compte de l'autodétermination numérique. Elle agit pour le renforcement d'une gouvernance numérique basée sur le droit international public.

Objectifs

- 16. Cadre économique :** la Suisse améliore l'attractivité de sa place économique sur les plans national et international et contribue à un ordre économique et financier international basé sur des règles.
- 17. Résilience économique :** la Suisse garantit un cadre favorisant la diversification du commerce extérieur, tant au niveau géographique que sur les plans des fournisseurs et acheteurs. Elle renforce à cet effet la coopération avec des partenaires, notamment dans le domaine des biens et services vitaux.
- 18. FRI :** la Suisse développe de nouvelles coopérations bilatérales et multilatérales afin de renforcer son positionnement stratégique global. De plus, en tant qu'État hôte, elle pose les jalons pour favoriser le développement à long terme du CERN.
- 19. Développement économique et humain durable :** la Suisse améliore l'accès des pays prioritaires de la CI au marché mondial et encourage la création d'emplois décents pour les populations. Elle le fait notamment en améliorant la situation du secteur privé local et en soutenant les PME de ces pays.
- 20. Services de base :** dans ses pays prioritaires, la Suisse améliore l'accès aux services de base, leur qualité et leur couverture pour les catégories de population les plus pauvres et défavorisées.

5.3 Environnement

Préserver les ressources naturelles tout en respectant les limites planétaires est une condition essentielle pour assurer la transition vers un développement durable au sens de l'Agenda 2030. Dans sa [stratégie pour le développement durable 2030](#) (SDD 2030), le Conseil fédéral définit les thèmes du climat, de la biodiversité et de l'énergie comme prioritaires. Des actions sont nécessaires tant au niveau de la politique intérieure que de la politique extérieure. La cohérence entre les domaines politiques correspondants doit être améliorée. Une grande importance est accordée à la gestion transparente des conflits d'intérêts, dus aux attentes que la société et l'économie ont à l'égard de l'environnement, en particulier dans les domaines des systèmes alimentaires, du logement, des loisirs et de la mobilité. La Suisse agit de manière responsable et tient compte du développement durable dans ses partenariats.

Climat

La gestion de la crise climatique devient une tâche centrale des politiques intérieure et extérieure. La Suisse est davantage touchée que la moyenne des pays par le réchauffement climatique et s'engage à le limiter à 1,5 °C. Pour cela, les efforts pour diminuer les émissions doivent être renforcés. Les objectifs de réduction convenus dans le cadre de l'**Accord de Paris** doivent être progressivement revus à la hausse. La Suisse plaide en faveur d'un régime climatique solide, qui met notamment à contribution les plus gros émetteurs en chiffres absolus, et montre elle-même l'exemple. Elle plaide pour une clarification des obligations des États dans la lutte contre le changement climatique.

Les **pays en développement** doivent être soutenus dans la mise en œuvre de la politique climatique et l'intégration des mesures correspondantes, d'autant plus que le réchauffement planétaire a des conséquences de plus en plus graves sur le développement durable. La Suisse participe à la fois à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses conséquences, soutenant ainsi la stabilité et la sécurité des pays. À cet effet, elle contribue à la transition à long terme vers des systèmes alimentaires et des modèles économiques et financiers inclusifs, durables, à faibles émissions et résilients, qui préservent les ressources naturelles, en particulier l'eau et l'énergie. Elle fait en sorte que les besoins des pays et des catégories de population les plus vulnérables soient pris en compte dans le cadre des stratégies et des mesures internationales dans les domaines du climat, de la prévention des catastrophes et de l'environnement.

La mise en œuvre du principe selon lequel les réductions d'émissions à l'étranger peuvent être prises en compte dans la réalisation des objectifs doit permettre d'éviter les doubles comptages et de garantir l'intégrité environnementale. La Suisse se mobilise pour conclure des accords bilatéraux sur les réductions d'émissions à l'étranger. Elle cherche également à conclure des accords bilatéraux avec des pays sélectionnés qui lui permettent d'accéder à des **sites de stockage de CO₂** adaptés à l'étranger afin de pouvoir conserver de manière permanente les émissions capturées et difficilement évitables.

Biodiversité

La biodiversité fournit des éléments essentiels à la survie de l'humanité. Des écosystèmes diversifiés et fonctionnels sont la base de nos systèmes alimentaires, régulent notre climat, et

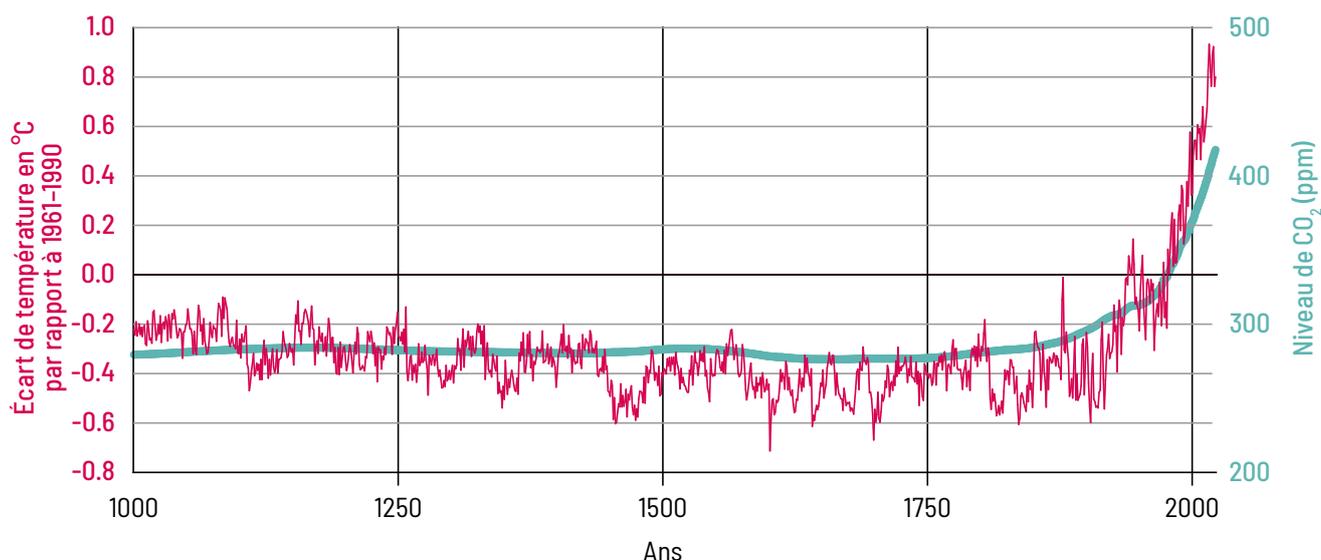


Figure 13 : Augmentation simultanée des émissions mondiales de CO₂ (ppm) et de la température médiane (en °C par rapport à 1961–1990, sources : [Meinshausen et al. 2017](#); [Neukom et al. 2019](#); [Climatic Research Unit \(University of East Anglia\) and Met Office 2023](#)).

fournissent de l'air pur et de l'eau propre. Mais leur état s'est considérablement détérioré au cours des dernières décennies. Une biodiversité riche et résiliente aux changements pourrait contribuer à atténuer le changement climatique et ses conséquences. Des mesures sont nécessaires aux niveaux local et mondial pour préserver la biodiversité. La coordination internationale est indispensable.

La Suisse se mobilise pour que les accords relatifs à la biodiversité soient mis en œuvre de manière efficace. Le **cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal** de 2022 en fait partie. Les synergies entre les différents accords environnementaux doivent être renforcées et la mise en œuvre de ces traités et conventions et de leurs mécanismes de financement doit être cohérente. Dans les processus multilatéraux, la Suisse met un accent particulier sur la lutte contre les principales causes mondiales de la perte de biodiversité. En font notamment partie la perte d'habitat, la surexploitation des ressources naturelles, le changement climatique, la pollution de l'environnement et les espèces exotiques envahissantes.

Pollution

La pollution croissante liée aux déchets et aux produits chimiques est un facteur important du déclin de la biodiversité. Le régime international des produits chimiques et des déchets comprend différentes conventions ratifiées par la Suisse ainsi qu'une stratégie mondiale volontaire sur les produits chimiques. Cette dernière est soutenue conjointement par des acteurs étatiques (y compris la Suisse) et non étatiques. Jusqu'à présent, les objectifs de développement durable dans ce domaine n'ont pas été atteints. Un régime international fort avec un niveau de protection élevé est dans l'intérêt de la Suisse. Cette dernière se mobilise en faveur d'une convention ambitieuse pour lutter contre la **pollution plastique**. Ce texte permettra de créer les bases nécessaires pour que d'ici à 2040, aucun déchet plastique ne puisse plus être rejeté dans la nature.

La Suisse favorise l'instauration d'un cadre garantissant la durabilité de l'utilisation des ressources naturelles, des infrastructures et du système financier. Le renforcement de la

gouvernance mondiale des ressources minérales et la prise en compte de l'ensemble de leur cycle de vie constitue en ce sens un élément essentiel. Les métaux et les minéraux jouent un rôle clé dans la transition énergétique, les infrastructures et la numérisation.

Énergie

La Suisse importe environ 70 % de l'énergie dont elle a besoin (énergies fossiles, combustibles nucléaires, bois, électricité au moins en hiver). Le commerce d'électricité avec l'UE et, à l'avenir, l'importation d'hydrogène et l'exportation de CO₂ doivent être encadrés juridiquement. Les investissements suisses dans le secteur de l'énergie, réalisés en grande partie en Europe, doivent également être garantis par le droit international public. Le secteur de l'énergie est responsable d'une majorité des émissions de gaz à effet de serre dans le monde. Au sein de l'Agence internationale de l'énergie **AIE** et de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables **IRENA**, la Suisse se mobilise pour que les objectifs de l'Agenda 2030 concernés soient atteints. Au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique **AIEA**, elle contribue à l'amélioration de la sécurité, de la sûreté et de la vérification des installations et du matériel nucléaires civils, notamment en développant des normes et conventions internationales en matière de sécurité et de sûreté nucléaires. La Suisse plaide également au sein de différentes instances internationales afin de faire interdire les subventions contreproductives aux énergies fossiles.

Plus de 700 millions de personnes dans le monde n'ont pas accès à l'**électricité**. Quelque 2,4 milliards de personnes cuisinent au moyen de combustibles nocifs pour la santé et l'environnement. Un approvisionnement énergétique sûr et abordable améliore les conditions de vie et les processus de production, deux éléments indispensables au développement durable et à la réduction de la pauvreté. La Suisse encourage l'accès à une énergie propre à des prix raisonnables, l'augmentation de l'efficacité énergétique et la décarbonisation du secteur dans les pays en développement et émergents. La recherche, l'innovation et le développement ont également un rôle important à jouer dans ce domaine.

Objectifs

- 21. Changement climatique:** la Suisse s'engage pour un régime climatique international efficace impliquant les gros émetteurs. Dans le cadre de la CI, elle soutient les voies de développement à faibles émissions et résilientes au changement climatique dans ses pays prioritaires. Grâce à des accords bilatéraux, elle s'assure l'accès à des sites de stockage de CO₂ à l'étranger.
- 22. Biodiversité et pollution:** la Suisse encourage la protection et l'utilisation durable de la biodiversité mondiale. Elle cherche à renforcer les synergies entre les conventions pertinentes et à réaliser les objectifs du cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Elle s'attache à mettre en place des normes élevées dans les domaines des produits chimiques et des déchets, de l'extraction et du commerce des matières premières, ainsi que de l'infrastructure.
- 23. Énergie:** la Suisse actualise sa politique énergétique extérieure, notamment en vue de renforcer sa sécurité énergétique et la sécurité nucléaire civile. Elle promeut la mise en œuvre des objectifs de l'Agenda 2030 en matière d'énergie et améliore l'accès à l'énergie propre dans le cadre de la CI.

5.4 Démocratie et gouvernance

Les démocraties sont soumises à des pressions internes et externes depuis bientôt 20 ans. La «**récession**» **démocratique globale**, la progression des tendances et des régimes autoritaires ainsi que la répression croissante et la réduction des espaces démocratiques dans de nombreux États constituent un défi pour la politique extérieure suisse, qui doit être affronté de manière systématique et cohérente.

La démocratie directe est un élément central de l'identité politique suisse. La promotion de la démocratie est un mandat constitutionnel et législatif. Un renforcement des valeurs et des libertés démocratiques sert les intérêts suisses de manière globale. Malgré ou justement à cause des restrictions des libertés démocratiques, de nombreuses sociétés ont grand besoin d'une plus grande participation citoyenne et d'un renforcement des institutions démocratiques. Ces opportunités ainsi que le potentiel et le savoir-faire suisses devraient être davantage exploités.

La Suisse entretient le réseau existant de promotion de la démocratie avec d'autres États et renforce le dialogue politique ainsi que les institutions et processus démocratiques dans des pays sélectionnés. Elle s'implique également au niveau multilatéral et échange avec des démocraties extra-européennes. En raison de la situation difficile de la démocratie dans le monde, la Suisse veut rehausser son **profil de politique extérieure** dans ce domaine, c'est-à-dire renforcer la résilience démocratique au niveau mondial. Une base conceptuelle sera donc élaborée à cet effet au début de la nouvelle législature.

L'état de droit reste fondamental pour une bonne gouvernance. L'une des caractéristiques est la séparation des pouvoirs, notamment l'indépendance de la justice. Une administration intègre et la garantie des droits de propriété sont particulièrement importantes. La corruption sape la confiance des citoyens dans l'État et cause des dommages économiques importants. La Suisse agit pour renforcer l'état de droit et la séparation des pouvoirs ainsi que pour protéger l'espace civil. Elle aide les parlements nationaux et locaux, les gouvernements et les administrations à assumer leurs fonctions essentielles de législation, d'exécution, de représentation et de contrôle. Elle soutient les acteurs de la société civile et les médias dans leur fonction de surveillance.

Droits de l'homme

La promotion des droits de l'homme est également un mandat constitutionnel et législatif. La Suisse défend leur universalité et leur indivisibilité. Elle encourage la mise en œuvre des droits de l'homme par les États dans les espaces réel et numérique et soutient une gestion responsable des entreprises. Elle définit ses priorités thématiques, comme l'abolition de la peine de mort, la prévention de la torture, la défense de la liberté d'expression, les droits des femmes et la protection des minorités, sur la base de son expertise ou en tenant compte des nouveaux défis qui découlent entre autres de la numérisation et des flux migratoires. La diplomatie suisse des droits de l'homme s'articule autour de [lignes directrices](#) qui seront renouvelées pour les années 2025–2028. Le plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme sera également actualisé.

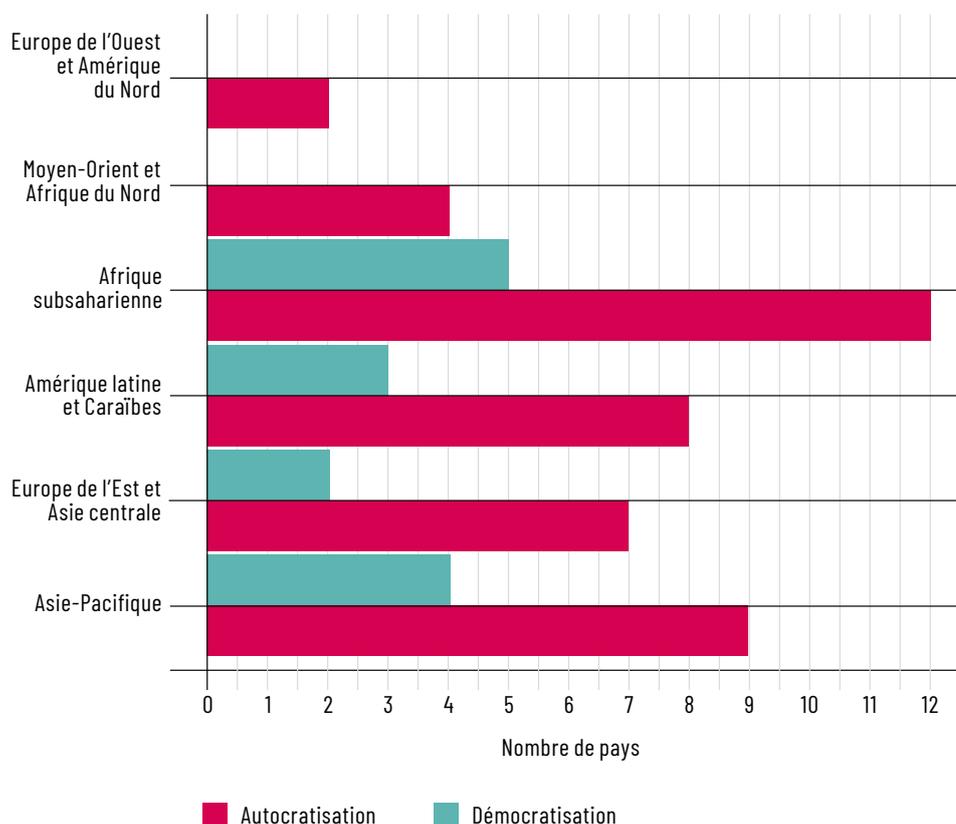


Figure 14: Avancées et reculs régionaux de la démocratie entre 2012 et 2022. Un pays est en voie d'«**autocratisation**» ou de «**démocratisation**» si la différence est statistiquement significative et importante selon l'indice de démocratie (source: [V-Dem](#)).

L'engagement de la Suisse en faveur de l'égalité et en particulier de l'**égalité des chances** se fonde sur les droits de l'homme et la Constitution fédérale. L'égalité des chances constitue un thème prioritaire de la SDD 2030; en outre, le Conseil fédéral a adopté en 2021 la [stratégie pour l'égalité 2030](#). Tous les êtres humains doivent avoir, dès le début de leur vie, les mêmes possibilités d'épanouissement et des conditions de départ équitables en termes d'opportunités de formation et d'ascension sociale, indépendamment de leur sexe, de leur ethnie, de leur religion, de leur langue, de leur situation économique et sociale, de leur mode de vie, de leurs convictions politiques ou de leur handicap physique, mental ou psychique. La Suisse soutient également l'égalité des chances et l'égalité des sexes dans sa politique extérieure, notamment en matière d'accès aux services publics, aux ressources et aux processus de décision.

Droit international public et droit souple

Le respect et la promotion du droit international public ont toujours été une priorité de la politique extérieure suisse. Cependant, le cadre réglementaire international pertinent pour la Suisse se compose aujourd'hui non seulement de traités bilatéraux et multilatéraux, mais aussi de plus en plus de droit souple, d'actes législatifs nationaux à effet extraterritorial et de normes privées. La tendance à la fragmentation devrait encore augmenter en raison des tensions géopolitiques et de l'importance croissante des acteurs non étatiques que les grandes entreprises technologiques. La Suisse doit adapter ses instruments de droit international, de diplomatie et de droit national afin de défendre efficacement ses intérêts et ses valeurs dans ce nouvel environnement.

L'importance croissante du **droit souple** entraîne des questions de légitimité démocratique. En Suisse, il existe des bases légales pour garantir la participation du Parlement dans les projets de droit souple importants. Une législation complémentaire à ce sujet est en cours d'élaboration. Une attention particulière continuera d'être accordée à la mise en œuvre efficace de ces bases. Les États-Unis, la Chine et l'UE, en particulier, mettent en vigueur davantage de **bases juridiques à effet extraterritorial** afin de créer un droit unilatéralement applicable de facto dans le monde entier. On peut citer par exemple les mesures prises dans le cadre des sanctions ou les actes législatifs dans le domaine des nouvelles technologies, dont le champ d'application s'étend à l'ensemble de l'espace numérique. Par conséquent, les entreprises suisses actives sur le plan international sont confrontées à plusieurs sphères juridiques à la fois. Cela entraîne une insécurité et peut conduire à des conflits juridiques. En concertation avec les acteurs suisses concernés, la Confédération a prévu de clarifier la gestion des sphères juridiques qui se chevauchent et d'élaborer un guide pratique. Cette problématique ne concernant pas seulement la Suisse mais de nombreux États, l'adoption éventuelle de principes internationaux à ce sujet sera examinée.

Nouvelles technologies et gouvernance numérique

La Suisse encourage une gouvernance numérique ouverte et inclusive. L'autodétermination démocratique, l'état de droit et le respect des droits de l'homme doivent également être garantis dans l'espace numérique. Afin de créer un cadre réglementaire équilibré pour les nouvelles technologies, la Suisse s'efforce de resserrer le lien entre la législation étatique et la normalisation privée. À cette fin, l'établissement de normes par des organisations de normalisation privées (par exemple ISO ou CEI) revêt une importance centrale. Le développement du **cadre réglementaire international pour l'intelligence artificielle (IA)**, auquel la Suisse participe activement, en est un exemple. La convention-cadre du Conseil de l'Europe, actuellement en cours de négociation, constitue un élément important des principes généraux. Cependant, la mise en œuvre technique sera principalement assurée par les organisations privées de normalisation, avec qui la Suisse entend donc renforcer ses échanges. Au vu des développements rapides de l'IA, la Suisse souhaite également promouvoir en parallèle de nouveaux formats de gouvernance qui rassemblent les autorités, les entreprises privées, les organisations internationales et les instituts de recherche. La Genève internationale étant un pôle mondial de la gouvernance numérique, le pays dispose d'un instrument majeur pour y arriver.

Avec le lancement d'une initiative globale qui crée des **espaces de données fiables** sur la base de l'autodétermination numérique, la Suisse vise à établir une approche de la gouvernance des données inclusive et centrée sur l'humain. Tous les participants doivent pouvoir bénéficier d'une économie numérique digne de confiance. La Suisse promeut également la **souveraineté numérique**, c'est-à-dire la capacité d'action des États et des organisations internationales dans l'espace numérique. La Suisse se mobilise pour que les données des États et des organisations internationales bénéficient d'une immunité, même si elles sont stockées au moyen de nuages dans d'autres États. Afin de définir les droits d'accès aux données de manière générale, la création d'une chambre de compensation internationale est étudiée, qui pourrait définir des droits d'accès contraignants pour les États et les fournisseurs de nuage concernés en cas de litige.

Le développement scientifique et technologique rapide constitue la base de la **diplomatie scientifique anticipative**. Cette extension de la diplomatie scientifique déjà établie (chap. 5.2) s'efforce de saisir le plus tôt possible les implications des nouveaux progrès scientifiques pour les biens communs mondiaux et de les rendre utiles pour le grand public. Grâce à son profil solide en matière d'éducation, de recherche et

d'innovation et en tant qu'État hôte de nombreuses organisations et processus de gouvernance mondiale à Genève, la Suisse a les capacités de fournir un instrument international efficace à cet effet. La **fondation GESDA**, créée par le Conseil fédéral et le Conseil d'État genevois, développe de nouvelles méthodes et initiatives en collaboration avec le monde scientifique, la diplomatie, l'économie et la société civile.

Objectifs

24. **Démocratie:** la Suisse renforce son profil en matière de politique extérieure démocratique. Elle met en œuvre des programmes visant à renforcer les institutions et les processus démocratiques dans les pays partenaires et se mobilise en faveur de la démocratie dans le dialogue politique et au niveau multilatéral.

25. **Droits de l'homme:** la Suisse défend la protection et la promotion des droits de l'homme sur les plans bilatéral et multilatéral. Elle contribue à la consolidation du cadre juridique et institutionnel au niveau international. Elle soutient l'égalité des sexes, en particulier les droits des femmes et des filles.

26. **Législation extraterritoriale:** la Suisse cherche à garantir la sécurité des entreprises suisses dans leurs relations avec les différentes sphères juridiques. La Confédération élabore des lignes directrices pour les entreprises suisses avec la participation de toutes les parties prenantes. Sur cette base, la création d'un instrument international incluant des principes pour la gestion par les États de la législation extraterritoriale sera examinée.

27. **Gouvernance numérique:** la Suisse promeut une gouvernance numérique ouverte, inclusive et respectueuse des droits de l'homme, intégrant notamment l'IA et la souveraineté numérique. Elle lance une initiative globale qui crée des espaces de données transnationaux fiables fondés sur l'autodétermination numérique et établit une gouvernance internationale des données.

28. **Diplomatie scientifique anticipative:** la Suisse se positionne comme un leader dans ce domaine et veille, en collaboration avec les acteurs du secteur de la formation, de la recherche et de l'innovation, à ce que les connaissances et les recommandations scientifiques soient examinées à un stade précoce et davantage prises en compte dans les décisions des instances multilatérales. L'efficacité et l'efficience du multilatéralisme en seront améliorées.

6 Instruments

6.1 Vue d'ensemble

La conduite de la politique extérieure relève de la compétence du Conseil fédéral, et placée sous la responsabilité du DFAE. Les objectifs et les fonctions de ce dernier sont définis dans une [ordonnance sur l'organisation](#) arrêtée par le Conseil fédéral. Différents instruments sont à disposition pour mettre en œuvre la politique extérieure, notamment le réseau extérieur et les services consulaires de proximité, la diplomatie, la CI, les bons offices et la communication. Ces instruments seront décrits plus précisément ci-après. Les activités internationales de départements spécialisés comportent d'autres instruments spécifiques qui ne sont pas présentés ici, comme les dialogues économiques et financiers, les partenariats migratoires, les échanges scientifiques et culturels et la coopération des services de renseignement.

Les instruments sont harmonisés et utilisés de manière coordonnée. Le Conseil fédéral parle d'une seule voix à l'étranger et son réseau extérieur est structuré en conséquence. Le DFAE encourage le développement des compétences de ses collaborateurs, la perméabilité entre les carrières, les expériences externes à la Confédération ainsi que l'égalité des chances.

Réseau extérieur et services de proximité

Conformément à son profil autonome en matière de politique extérieure, la Suisse entretient un réseau relativement important de représentations diplomatiques et consulaires. Celles-ci couvrent un large éventail d'activités dans les domaines de la diplomatie et de la coopération internationale, mais aussi au-delà. Elles soutiennent notamment les entreprises suisses à l'étranger. Elles sont également les interlocuteurs des quelque 11 % de citoyens suisses vivant à l'étranger avec leurs proches. Les Suisses de l'étranger jouent un rôle important pour l'économie nationale, la recherche et d'autres domaines et contribuent à l'image positive du pays. Les représentations apportent également un soutien aux Suisses ayant besoin d'aide et d'assistance à l'étranger dans une situation de détresse (env. 16 millions de voyages à l'étranger par an). Elles gèrent un système mondial destiné au traitement efficace de près de 750 000 demandes de visa. Les représentations assurent une gestion de la sécurité et des crises, ayant pour objectif de préserver la capacité à maintenir l'activité et de protéger les collaborateurs et les biens.

Situation en 2023

170 représentations dans le monde employant près de 4000 collaborateurs (voir annexe)

One Switzerland = réseau extérieur servant de plate-forme à différents acteurs internes et proches de la Confédération : promotion économique (Swiss Business Hubs), formation, recherche et innovation (bureaux et conseils Swissnex et de science et technologie), attachés de défense, attachés de police et attachés migratoires, promotion du tourisme (Suisse Tourisme)

Collaboration avec les États partenaires Schengen pour une couverture globale et à moindre coût dans le domaine des visas : la Suisse représente des États Schengen dans environ 60 contextes et vice-versa

Un centre de gestion des crises (KMZ) apporte son soutien depuis Berne tandis que neuf experts en sécurité régionaux interviennent dans le réseau extérieur

Mise en œuvre de l'Agenda 2030 par des projets concrets de représentations

Diplomatie

La diplomatie est au cœur de la politique extérieure. Elle vise à entretenir et à développer les relations interétatiques par des moyens pacifiques, à sceller des ententes politiques, à négocier des accords juridiques et à surveiller leur application. La diplomatie représente les intérêts suisses au niveau bilatéral vis-à-vis des autres États, dans le cadre multilatéral et vis-à-vis des acteurs non étatiques. Les questions de politique extérieure dans tous les domaines (notamment la sécurité, la paix, le désarmement, l'économie, les finances, l'énergie, la santé, le développement, le droit, la migration, l'environnement, les transports, l'éducation, la recherche, l'innovation et la culture) relèvent de la diplomatie. Par conséquent, la diplomatie ne se limite pas non plus institutionnellement au DFAE. La diplomatie commerciale, qui a toujours été essentielle, est par exemple pilotée par le DEFR sur la base de la [stratégie de la politique économique extérieure](#).

Coopération internationale

La coopération internationale de la Confédération inclut l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion civile de la paix. L'*aide humanitaire* à court terme sauve des vies, contribue à la protection des civils et soulage les souffrances des populations les plus touchées par les catastrophes, les crises et les conflits. La *coopération au développement* à plus long terme vise à renforcer les institutions et à améliorer les conditions de vie dans les pays prioritaires. Pour ce faire, la Confédération participe à des programmes bilatéraux et s'investit dans des institutions multilatérales (p. ex. organisations de l'ONU, banques de développement) tout en dirigeant des programmes mondiaux. La *promotion civile de la paix* a pour objectif de prévenir et de résoudre les conflits violents. À cette fin, la Confédération s'appuie sur son expertise pour instaurer la confiance et prévenir les conflits. Elle soutient également les organisations et institutions internationales en envoyant du personnel civil. Dans le cadre de la *promotion militaire de la paix*, qui ne fait pas partie de la CI mais qui est étroitement liée à la promotion civile de la paix, la Confédération participe aux opérations de paix des organisations internationales sous mandat de l'ONU ou de l'OSCE en fournissant du personnel et du matériel afin de prévenir les conflits et de consolider la paix. Le DFAE partage la compétence institutionnelle en matière de CI avec le DEFR, qui est notamment actif dans le domaine de la coopération économique au développement.

Situation en 2023

Service diplomatique composé d'environ 380 diplomates transférables, dont environ 240 à l'étranger

Diplomates ou professionnels de la politique extérieure travaillant au DFAE à Berne ou dans le réseau extérieur, ainsi que dans les unités à vocation internationale de tous les départements

La diversité linguistique et culturelle, un atout spécifique de la diplomatie suisse

Situation en 2023

Environ 320 collaborateurs de la carrière de la CI, dont près de la moitié à l'étranger. De nombreux spécialistes et employés locaux chargés de tâches de CI

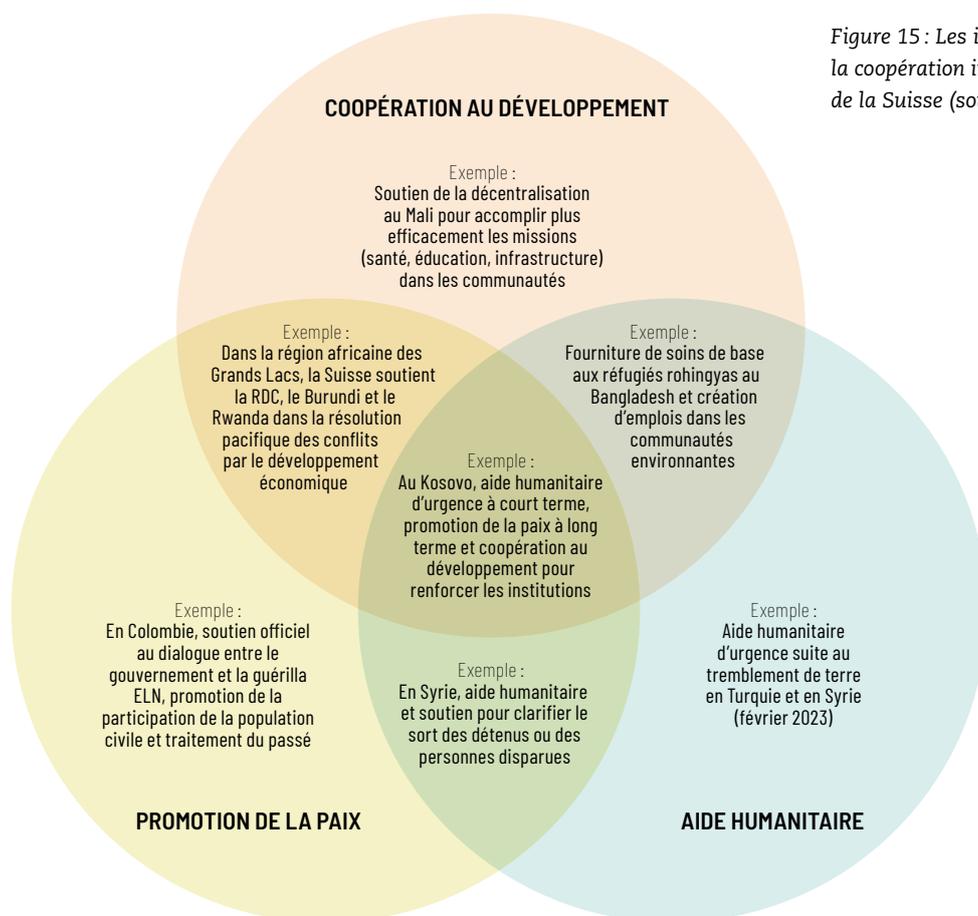
Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ; environ 250 interventions par an dans une cinquantaine de pays

Collaborateurs spécialisés dans la promotion de la paix dans différentes représentations

100 civils et plus de 250 militaires détachés dans neuf missions de promotion de la paix mandatées par l'ONU

Mise à disposition d'une expertise militaire pour la formation

Figure 15 : Les instruments de la coopération internationale de la Suisse (source : DFAE).



Bons offices

Les bons offices peuvent être rattachés à l'instrument de la diplomatie, mais ils se recoupent également avec la CI et sont présentés ici séparément. Ils visent à maintenir ouverts les canaux de discussion et à résoudre les conflits de manière pacifique. La notion de bons offices se réfère à trois domaines : *Mandats de puissance protectrice* : la Suisse assume une partie des tâches consulaires ou diplomatiques lorsque deux États rompent totalement ou partiellement leurs relations. *État hôte* : la Suisse accueille des conférences de paix et des négociations. *Médiation, facilitation du dialogue et conciliation* : la Suisse facilite le dialogue entre les parties en conflit en organisant des processus de paix en tant que médiateur, en soutenant les dialogues ou en servant d'intermédiaire entre les parties.

Situation en 2023

Expertise et crédibilité éprouvées

Discrétion, flexibilité et volonté de parler avec tous les acteurs

Participation à une vingtaine de processus de paix

Près d'une demi-douzaine de mandats de puissance protectrice

De nombreux dialogues organisés en Suisse (chap. 4.3)

Trois centres de Genève (GCSP, CIDHG et DCAF) reconnus pour leurs compétences en matière de politique de sécurité et de paix

Rôle important joué non seulement par le personnel spécialisé en matière de promotion de la paix, mais aussi par le réseau extérieur et les ambassadeurs en mission spéciale (MENA, Sahel, Corne de l'Afrique)

Communication

La communication augmente l'efficacité et la marge de manœuvre de la politique extérieure et soutient la diplomatie : d'une part, elle contribue à l'ancrage de cette politique dans le pays et à la formation de l'opinion de la population suisse, lui permettant de prendre des décisions à tous les niveaux politiques sur une base bien informée. D'autre part, la communication internationale favorise la perception et la compréhension à l'étranger des positions, des intérêts et des valeurs du pays.

6.2 Neutralité

La neutralité fait partie intégrante de l'identité de la Suisse sur le plan de la politique extérieure (chap. 3.2), et compte au nombre de ses instruments. Pour autant, le législateur a délibérément choisi de ne pas faire figurer comme une fin en soi ce principe dans la Constitution. Le Conseil fédéral a adapté la forme concrète de la neutralité en fonction de la configuration internationale et a utilisé la marge de manœuvre que lui confère la Constitution. Dans son [rapport du 26 octobre 2022 en réponse au postulat sur la neutralité « Clarté et orientation de la politique de neutralité »](#), il a mis en lumière la pratique de la neutralité au fil du temps. Celle-ci a toujours été fondée sur le droit de la neutralité et donc sur le droit international public, qui remonte aux Conventions de La Haye de 1907. L'évolution de la situation en Europe après la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a remis à l'ordre du jour la question de **l'application de la neutralité**. Le contexte actuel se présente différemment par rapport aux précédentes configurations de conflit en Europe. Ce ne sont plus les voisins de la Suisse qui s'affrontent dans une guerre, ni l'Europe divisée en deux comme à l'époque de la guerre froide, lorsque le « rideau de fer » passait relativement près de la frontière suisse. La guerre d'agression de la Russie représente pour l'Europe, y compris la Suisse, une menace, à laquelle le continent a jusqu'à présent réagi de manière remarquablement unie. Dans ce contexte, la neutralité est moins bien comprise par certains des principaux partenaires occidentaux de la Suisse. (chap. 1).

Le contexte géopolitique est marqué également par la concurrence des grandes puissances et la tendance à la formation de nouveaux blocs, que les puissances régionales tentent de contrebalancer en se positionnant comme États charnières (chap. 2). Le profil de la Suisse en tant que promotrice du dialogue et de la compréhension mutuelle, État hôte européen au rayonnement mondial et bâtisseur de ponts pour un multilatéralisme efficace reste d'actualité.

Situation en 2023

Communication adaptée aux objectifs et au public, pour expliquer le contenu et le contexte des décisions de politique extérieure en Suisse et à l'étranger

Étroite coordination des activités de communication entre les départements et avec la Chancellerie fédérale, surtout en cas de crise et de questions stratégiques

Définition des objectifs et des priorités de la communication à l'étranger dans la stratégie de communication internationale

La neutralité étaye ce profil et continue d'ouvrir des perspectives (chap. 3.2). Elle contribue souvent à la bonne réputation de la Suisse en Asie, au Proche-Orient et au Moyen-Orient, ou en Afrique et en Amérique latine.

Dans cet environnement en mutation, de nouveaux défis se posent en matière de neutralité. La guerre contre l'Ukraine a mis au premier plan la question de la position que la Suisse doit adopter, en tant qu'État neutre, face aux graves violations de la Charte de l'ONU perpétrées par un membre permanent du Conseil de sécurité. Dans ce cas, ce dernier ne dispose d'aucune mesure contraignante pouvant être prise contre le pays à l'origine des violations du droit. Dans la doctrine du droit international public, certaines voix nient l'applicabilité du droit de la neutralité dans des cas aussi clairs d'agression militaire. À leurs yeux, depuis l'introduction de la Charte des Nations Unies en 1945, ce droit est obsolète dans de telles circonstances. Les États neutres pourraient alors, comme tous les autres États, soutenir militairement la victime de l'agression.

Cette position ne correspond cependant pas à la doctrine majoritaire du droit international public. Si le système de sécurité collective ne fonctionne pas en raison d'un blocage du Conseil de sécurité de l'ONU, le **droit de la neutralité reste applicable malgré les violations graves de la Charte des Nations Unies**. Les règles de la Charte de l'ONU et du droit de la neutralité coexistent alors. En tant qu'État neutre permanent, la Suisse respecte dans de tels cas les obligations du droit de la neutralité en cas de guerre.

Le droit de la neutralité n'impose des **obligations que dans le domaine militaire**. Les États neutres ne peuvent pas adhérer à des alliances militaires ou soutenir militairement des États belligérants. Ils ne peuvent pas non plus leur livrer d'armes de leur propre armée et doivent respecter le principe d'égalité de traitement lors de l'exportation privée de biens militaires. Ces règles doivent être interprétées et appliquées au cas par cas. En dehors de ce domaine étroit

défini par le droit de la neutralité, la Suisse, en tant qu'État neutre, est libre de se positionner par rapport aux parties en guerre. Il existe donc une grande marge de manœuvre pour la Suisse en matière de sécurité et de politique extérieure. Le Conseil fédéral a posé les bases de cette marge de manœuvre dans son [rapport sur la neutralité de 1993](#). Au-delà des obligations découlant du droit de la neutralité, celle-ci n'empêche ni un soutien solidaire à l'Ukraine et à sa population, ni une politique extérieure et de sécurité coopérative visant à promouvoir la sécurité européenne.

Du point de vue du droit de la neutralité, la Suisse est autorisée à réagir aux violations du droit international public, à les condamner publiquement et à prendre des mesures en dehors du domaine militaire, y compris contre les belligérants. La Suisse est tenue, en vertu du droit international public, de soutenir les sanctions de l'ONU. Depuis 1998, elle reprend les sanctions de l'UE sur la base d'une pesée des intérêts. Dans la mesure où ces **sanctions** régissent des activités purement économiques, elles ne relèvent pas du droit de la neutralité. Une exception existe pour les biens militaires qui influencent directement la capacité de combat des belligérants. Dans ces cas particuliers, la Suisse doit respecter le principe d'égalité de traitement du droit de la neutralité lors de l'imposition et de l'application de sanctions.

Compte tenu de la portée des sanctions de l'UE contre la Russie, leur reprise a suscité des débats plus généraux pour savoir si la Suisse devait exclure une telle reprise de sanctions contre des belligérants pour des considérations politiques. Le Conseil fédéral avait pris sa décision sur la base des intérêts de la Suisse et au regard de l'impératif de solidarité avec ses principaux partenaires. Si la Suisse avait refusé d'appliquer les sanctions contre la Russie, elle aurait été coupée de ses liens européens et transatlantiques, ce qui aurait eu très probablement un impact considérable sur son économie. De nombreux États partageant les mêmes idées ne comprendraient pas pourquoi la Suisse ne soutient pas les mesures prises par ses principaux partenaires pour maintenir l'ordre international – dont elle tire un grand profit – bien qu'elle ne soit pas limitée sur ce point en vertu du droit de la neutralité.

Outre la question des sanctions, celle des **exportations de matériel de guerre** est au centre de l'attention, notamment la réexportation vers l'Ukraine d'équipements militaires fabriqués en Suisse par des pays européens. Les États partenaires européens voient dans la pratique suisse et sa législation sur le matériel de guerre une entrave à l'aide légitime à l'Ukraine. La fiabilité de la Suisse dans le domaine des exportations de matériel de guerre a été remise en question, ce qui a des conséquences négatives sur sa Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Dans ce contexte, des propositions ont été faites en Suisse sur la manière d'adapter les dispositions légales nationales afin de faciliter les réexportations par les pays partenaires européens. Le défi reste de savoir comment de telles adaptations pourraient être appliquées aux contextes de guerres interétatiques déjà existantes, tout en respectant le droit de la neutralité.

La guerre contre l'Ukraine a donné lieu à des discussions sur la manière dont le système de sécurité collective peut être maintenu lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU n'est pas en mesure de prendre des décisions. On estime que la résolution **« Union pour le maintien de la paix »**, qui existe depuis les années 1950, permet dans une certaine mesure de pallier ce problème. Si l'Assemblée générale de l'ONU se penche sur une question de paix ou de sécurité internationale dans ce cadre, elle peut adopter une résolution à la majorité des deux tiers, dans le cas où un veto fait obstacle à une résolution du Conseil de sécurité. Cette pratique ne s'est cependant pas imposée au cours des dernières décennies. Cette procédure n'a été utilisée que rarement, la dernière fois fin février 2022 suite à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. De plus, ces résolutions n'ont pas l'effet juridique des résolutions du Conseil de sécurité. La Suisse est prête à agir au niveau international pour trouver des solutions et développer le droit international public, et entend contribuer au maintien de la capacité d'action de l'ONU même en cas de blocage du Conseil de sécurité. Cela doit se faire dans le cadre d'une association d'États afin de pouvoir élaborer des solutions viables.

La neutralité de la Suisse peut avoir un impact si elle est comprise, reconnue et considérée comme utile au niveau international. Ce n'est plus guère le cas aujourd'hui parmi certains États d'Europe qui constituaient à l'origine le point de référence central de la neutralité. Un changement de la pratique et de l'interprétation actuelles du droit de la neutralité devrait être mûrement réfléchi et ne pas uniquement découler des discussions sur la guerre contre l'Ukraine. Des modifications de la loi sur le matériel de guerre pourraient élargir à nouveau la marge de manœuvre du Conseil fédéral, surtout dans la perspective de futurs conflits interétatiques, sans pour autant remettre en question le droit de la neutralité. Avec la présente SPE, le Conseil fédéral souligne que la Suisse peut également **assumer sa part de responsabilité en Europe en tant qu'État neutre**. À cet égard, il mettra encore davantage l'accent sur sa politique extérieure dans les années à venir.

7 Partenaires de mise en œuvre

Une défense efficace des intérêts nécessite un large réseau. Pour mettre en œuvre sa stratégie, la Suisse collabore avec de nombreux acteurs. Elle entretient des partenariats et promeut des réseaux non seulement avec les gouvernements et les organisations internationales, mais aussi avec un nombre croissant d'acteurs privés. Les entreprises et les milieux scientifiques, notamment, gagnent en importance en tant que partenaires. En Suisse, le Conseil fédéral adopte une **approche impliquant l'ensemble des acteurs nationaux concernés** (*whole-of-Switzerland*) dans la conception et la mise en œuvre de sa politique extérieure. La Suisse surveille en permanence l'utilisation de ses moyens et la réalisation de ses objectifs via des mécanismes de contrôle internes et externes.

États: conformément au principe d'universalité, la Suisse entretient des relations avec le plus possible d'États, menant des dialogues politiques avec un grand nombre d'entre eux. S'y ajoutent, selon l'État, des dialogues thématiques dans des domaines tels que les droits de l'homme, les questions financières, l'environnement, la science et l'éducation, le numérique et le cyberspace ou la coopération consulaire. Le réseau de représentations de la Suisse à l'étranger (chap. 6.1) et les représentations des pays en Suisse jouent un rôle essentiel. La Suisse adopte une approche flexible en matière de partenariats (chap. 4.2). Ses principaux partenaires sont les pays européens et l'UE.

Organisations internationales et régionales: en tant que lieu central de dialogue et de confrontation des intérêts, elles constituent pour la Suisse une plateforme importante pour faire entendre sa voix, se mettre en réseau et apporter son expertise. De plus, nombre d'entre elles (organisations de l'ONU, BM, etc.) assument des tâches opérationnelles, ce qui en fait aussi des partenaires pour la mise en œuvre de la SPE. La Suisse tient à ce que de telles organisations opèrent avec des objectifs clairs et des mécanismes de contrôle transparents et qu'elles s'appliquent à être efficaces et efficientes. En tant qu'État hôte, elle propose un cadre favorable à une action multilatérale efficace.

Entreprises: les entreprises privées ont besoin d'un environnement stable pour atteindre leurs objectifs. Leurs intérêts se recoupent donc souvent avec ceux de la politique extérieure suisse. Le secteur privé est un élément clé de la prospérité et peut contribuer à améliorer le bien-être des populations locales. En adoptant une gestion responsable, nombre de ses acteurs favorisent le développement durable et la protection des droits de l'homme. Sans leurs ressources, leur expertise et leur capacité d'innovation, l'Agenda 2030 ne serait pas réalisable. Le secteur privé est un partenaire majeur, en particulier pour la coopération au développement. Une collaboration approfondie en matière de diplomatie numérique et scientifique est également dans l'intérêt mutuel, par exemple concernant les questions de gouvernance.

Science: le conseil politique scientifique gagne également en importance dans la politique extérieure, non seulement pour surmonter les crises, mais aussi pour mieux comprendre la complexité de nombreux défis et formuler des solutions intersectorielles. Dans le cadre de la diplomatie scientifique, la Confédération encourage la coopération entre la diplomatie et la science, et la mise en réseau internationale des acteurs de la recherche (chap. 5.2). En tant que cofondateur de la fondation GESDA, elle met l'accent sur la diplomatie scientifique anticipative et favorise l'interaction entre la diplomatie, la science, le secteur privé et les ONG en vue de donner de nouvelles impulsions à la coopération multilatérale (chap. 5.4).

Société civile: la Suisse collabore avec des organisations non gouvernementales dans de nombreux contextes. Celles-ci s'engagent par exemple dans la coopération au développement, l'aide humanitaire, la promotion des droits de l'homme et le développement durable. D'autres acteurs de la société civile comme les organisations religieuses, les groupes de citoyens, les associations et fondations à but non lucratif et les groupes d'intérêt peuvent également être des interlocuteurs ou des partenaires de mise en œuvre. Les partenariats avec ces acteurs non gouvernementaux sont basés sur leurs capacités et les prestations qu'ils fournissent.

Annexes

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange	G20	Groupe des vingt (États-Unis, Japon, Allemagne, Chine, Royaume-Uni, France, Italie, Canada, Brésil, Russie, Inde, Corée du Sud, Australie, Mexique, Turquie, Indonésie, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Argentine, Union européenne, Union africaine)
AIE	Agence internationale de l'énergie	HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique	IA	Intelligence artificielle
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)	IDAG	Groupe de travail interdépartemental
BRICS	Groupe informel d'États (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud, puis d'autres États à partir de 2024)	IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ)
BM	Banque mondiale	INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
CEDEF	Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	IRENA	Agence internationale pour les énergies renouvelables (<i>International Renewable Energy Agency</i>)
CEI	Commission électrotechnique internationale	ISO	Organisation internationale de normalisation
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire	KFOR	Force pour le Kosovo (<i>Kosovo Force</i>)
CI	Coopération internationale	KMZ	Centre de gestion des crises (<i>Krisenmanagement-Zentrum</i>)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge	MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord (<i>Middle East and North Africa</i>)
CIDHG	Centre international de déminage humanitaire, Genève	MERCOSUR	Marché commun d'Amérique du Sud (<i>Mercado Común del Sur</i>)
CO ₂	Dioxyde de carbone	NNSC	Commission de supervision des nations neutres
COP30	30e Conférence des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CPE	Commissions de politique extérieure	OMC	Organisation mondiale du commerce
CPI	Cour pénale internationale	ONG	Organisation non gouvernementale
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire	ONU	Organisation des Nations Unies
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CSF	Conseil de stabilité financière	OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
DCAF	Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève	PIB	Produit intérieur brut
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	PME	Micro-entreprises, petites et moyennes entreprises
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
EPF	École polytechnique fédérale	SDD 2030	Stratégie pour le développement durable 2030
EUFOR Althea	Opération militaire de l'Union européenne en Bosnie et Herzégovine	SPE	Stratégie de politique extérieure
EUROPOL	Office européen de police	UE	Union européenne
EUSALP	Stratégie de l'UE pour la région alpine	USA	États-Unis d'Amérique
FMI	Fonds monétaire international	USD	Dollar américain
FRI	Formation, recherche et innovation		
GAFI	Groupe d'action financière		
GCSP	Centre de politique de sécurité, Genève (<i>Geneva Center for Security Policy</i>)		
GESDA	Geneva Science and Diplomacy Anticipator		
G7	Groupe des sept (États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Canada)		

Réseau extérieur Europe



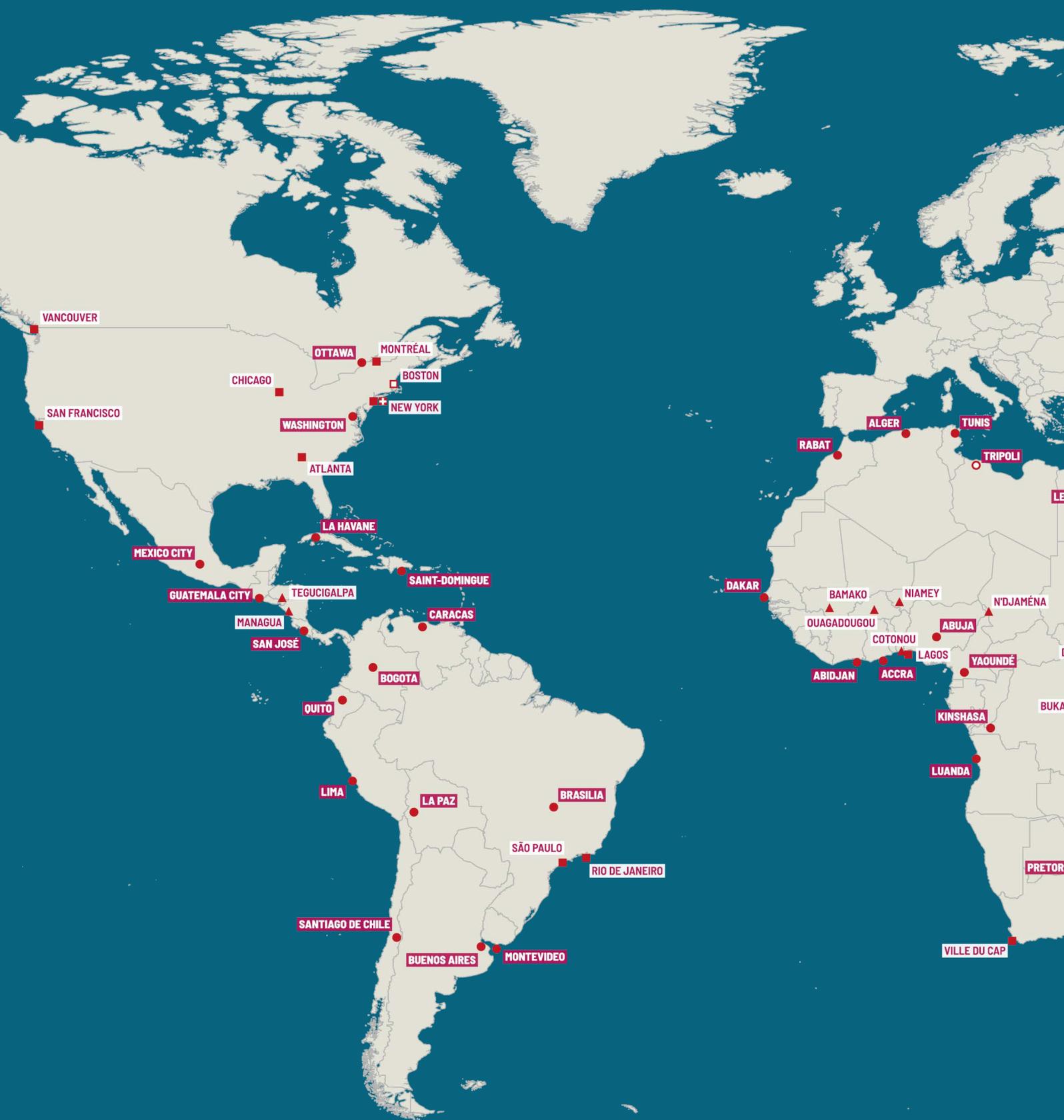


Version: 29.09.2023

Sources: DFAE, Natural Earth Data, ONU

Les frontières et noms indiqués, ainsi que les désignations figurant sur les cartes, n'impliquent ni reconnaissance, ni acceptation officielle par la Suisse.

Réseau extérieur autres régions du monde



- AMBASSADE
- AMBASSADE TEMPORAIREMENT FERMÉE
- ▲ BUREAU DE REPRÉSENTATION
- ▲ BUREAU DE COOPÉRATION
- CONSULAT GÉNÉRAL
- CONSULAT
- ✚ MISSION/REPRÉSENTATION PERMANENTE

Glossaire

Le site internet du DFAE propose un glossaire des termes de politique extérieure régulièrement mis à jour. Le glossaire doit contribuer à une compréhension commune des termes utilisés.



Impressum

Édition :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

3003 Berne

www.eda.admin.ch

Conception :

Team Audiovisuel DFAE, Communication DFAE, Berne

Berne, 2023 / © DFAE