5. Politique Intérieure extérieure

Catherine Schümperli Younossian, Gérard Perroulaz, Rosita Fibbi et Xavier
Tschumi Canosa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/900>

DOI : 10.4000/aspd.900

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2001

Pagination : 241-296

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Catherine Schümperli Younossian, Gérard Perroulaz, Rosita Fibbi et Xavier Tschumi Canosa, « 5. Politique Intérieure extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 20 | 2001, mis en ligne le 28 août 2012, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/900> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.900>

5. POLITIQUE INTÉRIEURE EXTÉRIEURE*

5.1. POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

L'an 2000 aura été marqué par la présentation du Conseil fédéral des objectifs de sa politique extérieure, avec notamment la présentation de son nouveau rapport sur la politique extérieure. Dans les années 90, une série de rapports ont été publiés précisant le cadre dans lequel s'inscrit la politique extérieure de la Suisse pour les dix prochaines années du nouveau siècle alors que le programme de législature 1999-2003 révèle les priorités pour les quatre années à venir. En ce qui concerne les relations Suisse-Tiers Monde, on notera l'objectif d'adhésion de la Suisse à l'ONU, ainsi que l'élargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité et de la coopération au développement. La question des droits de l'homme occupe également une place importante de la politique étrangère, le Conseil fédéral a rendu un rapport sur sa politique suisse en la matière. Le Parlement l'a accepté après un débat nourri et a demandé au Conseil fédéral de faire dorénavant le point régulièrement en publiant un rapport tous les quatre ans.

□ Le programme de législature 1999-2003

Dans son programme de législature 1999-2003¹, le Conseil fédéral expose les trois axes principaux qui marqueront sa politique pour les quatre prochaines années. Le premier thème énoncé présente une ferme volonté du gouvernement d'ouverture de la Suisse sur l'extérieur. Le deuxième thème a trait au rayonnement et à la capacité d'innovation du pôle économique suisse et le troisième englobe tous les éléments de nature à faire de la Suisse un pays dans lequel «il fait bon vivre».

Le chapitre consacré à l'ouverture de la Suisse est intitulé «La Suisse, partenaire sur la scène internationale – les chances d'une Suisse ouverte et visionnaire». Dans une brève introduction, le Conseil fédéral rappelle que «les phénomènes auxquels nous assistons trouvent leur origine dans de nombreux pays et ont des répercussions bien au-delà des frontières nationales». Et de citer la nécessité d'une plus grande coopération internationale. Il est également rappelé que la situation a changé dans le domaine de la sécurité, d'où la définition d'une nouvelle politique de sécurité.

Les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique extérieure sont les suivants :

- * Parties 5.1. et 5.2.: par Catherine Schümperli Younossian, chargée de recherche à l'IUED, Genève.
- Partie 5.3.: par Gérard Perroulaz, chargé de recherche à l'IUED, Genève.
- Partie 5.4.: par Rosita Fibbi, sociologue, Institut d'anthropologie et de sociologie, Lausanne.
- Partie 5.5.: par Xavier Tschumi, licencié en économie et diplômé de l'IUED, Genève.
- 1. «Rapport sur le programme de législature 1999-2003» du 1^{er} mars 2000, in *Feuille fédérale* n° 15, 18 avril 2000. (00.016).

Objectif 1

Amélioration des possibilités de participation aux décisions internationales.

- Adhésion à l'ONU,
- Participation de la Suisse au processus d'intégration européenne.

Objectif 2

Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement.

- Renforcement de la position de la Suisse sur la scène internationale et amélioration de la façon dont elle est perçue à l'étranger.
- Engagement multilatéral et bilatéral en faveur de la promotion de la paix et de la gestion des conflits – Actions de la Suisse dans les Balkans (y compris l'aide au retour).
- Renforcement de la coopération et de l'aide humanitaire.
- Renouveau du sentiment de solidarité en Suisse et vis-à-vis de l'étranger.

Objectif 3

Engagement en faveur d'un ordre économique mondial et ouvert.

- Poursuite d'une politique économique extérieure durable.
- Poursuite de la politique environnementale internationale.

Objectif 4

Mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité dite « de la sécurité par la coopération ».

- Nouveaux plans directeurs de l'armée et de la protection de la population.
- Intensification de la coopération avec la justice et la police d'autres pays : condition de la sûreté intérieure.

Les objectifs de politique extérieure contenus dans le plan de législature ont été précisés dans un nouveau rapport de politique extérieure présenté par le Conseil fédéral en novembre 2000.

□ Rapport sur la politique extérieure 2000

Le Conseil fédéral a adopté, lors d'une séance spéciale qui s'est déroulée à Lugano le 15 novembre 2000, un nouveau rapport de politique étrangère pour la Suisse intitulé « Rapport sur la politique extérieure 2000 – Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration »². Ce rapport remplace le « Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 » du 29.11.1993.

Dans son introduction, le rapport dresse le bilan des activités en lien avec la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Une deuxième section décrit les transformations qu'a subies l'environnement de la Suisse au cours de la décennie passée, à l'échelon mondial et européen, et quelles sont leurs conséquences futures pour le pays. Sont ainsi analysés les défis internationaux découlant de l'après-Guerre froide ; les changements structurels induits par la globalisation, la déréglementation des marchés et l'apparition de nouvelles technologies ; les problèmes globaux (pauvreté, sécurité, environnement, migration) ; la multiplication des acteurs non étatiques, et enfin les défis pour le futur (maintien de la paix,

2. Disponible sur le site Internet du DFAE : www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign.html

assurer les bases de l'existence pour tous, lutte contre la pauvreté et vivre à l'ère du numérique).

La troisième partie présente les lignes directrices, les objectifs et les points forts de la politique extérieure de la Suisse pour l'avenir. Enfin une annexe retrace, en s'appuyant sur des exemples, les diverses activités menées par la Suisse au titre de sa politique extérieure au cours de la décennie écoulée.

Lignes directrices – Objectifs et points forts

Ces nouvelles lignes directrices s'appuient sur la nouvelle Constitution. Le souhait du Conseil fédéral est «qu'elles approfondissent la question de l'ancrage de la politique extérieure dans la politique intérieure, examinent les tensions perceptibles entre les intérêts, le statut de neutralité et la responsabilité internationale de la Suisse et décrivent les méthode de travail de la politique extérieure».

Le 1^{er} janvier 2000, est entrée en vigueur la nouvelle Constitution fédérale suisse, dans laquelle sont définis les principes et les moyens de la politique extérieure de la Suisse³. L'objectif suprême de la Constitution est la préservation de l'indépendance et de la prospérité de la Suisse. Concernant la politique extérieure, le texte engage la Confédération à :

- Promouvoir la coexistence pacifique des peuples par le renforcement des activités ayant trait à la politique de paix, en particulier dans la prévention des conflits et la reconstruction, ainsi que par l'ouverture au dialogue avec les cultures et les civilisations du monde.

📖 **ASTM 2001**, sous-chapitre 5.2., politique suisse en matière de sécurité internationale.

- Promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie par la poursuite de la politique humanitaire en s'efforçant de contribuer à ce que les droits de l'homme, les règles de la démocratie et les principes de l'Etat de droit soient respectés dans le monde.

- Soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté dans le monde en renforçant les ressources financières allouées à l'aide au développement (objectif énoncé pour la prochaine décennie : atteindre 0,4 % du PNB), en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté.

📖 **ASTM 2001**, chapitre 7, coopération avec les pays en développement.

- Préserver les ressources naturelles en affirmant sa volonté d'obtenir un cadre juridique international dans le domaine environnemental. Mise en œuvre des accords existants (climat, biodiversité et produits chimiques), ainsi que la création de règles internationales sur la protection des forêts et de l'eau.

📖 **ASTM 2001**, chapitre 3, environnement et développement.

- Sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger en garantissant à l'économie suisse les meilleures conditions-cadres en Suisse pour assurer également son succès au niveau international, par la promotion des exportations des PME et d'une place financière performante, ainsi que le maintien d'un niveau élevé de formation et de recherche. Soutien à un système économique international basé sur le libre-échange.

3. La Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1er janvier 2000, a entraîné une nouvelle formulation rédactionnelle des objectifs de politique extérieure figurant aux articles 54 alinéa 2 et 101.

Ces cinq objectifs ne diffèrent pas grandement de ceux mentionnés dans le rapport de 1993, toutefois on note un changement de libellé pour le dernier objectif. Dans le rapport précédent, l'objectif économique était formulé de manière générale «accroissement de la prospérité commune», dans le rapport 2000 on évoque la «sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger», libellé qui correspond à l'article 101 de la nouvelle Constitution fédérale.

Le rapport souligne «que la mise en œuvre de la politique extérieure suisse pose de grands défis à sa cohérence» et précise que «le Conseil fédéral s'efforce d'améliorer les procédures en la matière, de façon à diminuer les contradictions entre les différents domaines, afin de sauvegarder la crédibilité de sa politique extérieure aussi bien en Suisse qu'à l'étranger». Le Conseil fédéral s'engage à formuler davantage d'objectifs mesurables en matière de politique extérieure, en précisant que cela doit se faire en conformité avec les normes constitutionnelles applicables. Il se fixe pour objectif la formulation de *stratégies d'ensemble multidimensionnelles*, cadre de référence pour les acteurs impliqués, et reconnaît que la transparence des processus de décision constitue l'instrument approprié d'une politique extérieure cohérente⁴.

Le rapport du Conseil fédéral réaffirme la possibilité d'avoir recours à la conditionnalité politique, et définit les critères qui l'autorisent à mettre en œuvre cette décision.

La réalisation de ces points forts suppose des moyens institutionnels, et pour ce faire le Conseil fédéral entend accorder à l'avenir un rôle clé aux activités multilatérales de la Suisse. L'adhésion à l'ONU au cours de la présente législature occupe une place centrale dans la politique extérieure de la Suisse, tout comme la préparation de la décision sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'UE – que le Conseil fédéral entend prendre «au plus tard au cours de la prochaine législature».

Enfin, le Conseil fédéral s'engage à regrouper davantage, géographiquement, les actions bilatérales de la politique extérieure du pays, afin d'obtenir le meilleur rendement possible des ressources engagées; ces efforts porteront surtout sur l'Europe du Sud-Est et le bassin méditerranéen.

Réactions d'organisations non gouvernementales

La Déclaration de Berne a critiqué le rapport du Conseil fédéral, soulignant «l'importance centrale qu'il accorde à l'économie et minimisant gravement les effets de la globalisation»⁵. L'ONG rappelle qu'en 1993, le Conseil fédéral s'était fixé comme objectif «d'accroître la prospérité commune», alors qu'en 2000 cet objectif est remplacé par «la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger».

La Communauté de travail des œuvres d'entraide se réjouit de l'engagement du Conseil fédéral d'augmenter les dépenses consenties au titre de l'aide au déve-

4. Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure 2000 – Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration*, p. 28.

5. Déclaration de Berne, *Communiqué de presse* «La Suisse sauvegarde d'abord ses intérêts», 16 novembre 2000.

loppement pour les faire passer à 0,4 % du produit national brut dans la prochaine décennie, tout en espérant que cette déclaration d'intention sera suivie d'actes concrets⁶.

Rapports du Conseil fédéral en matière de politique étrangère

Le Conseil fédéral transmet régulièrement au Parlement des informations sur son activité gouvernementale en matière de politique étrangère (rapports de gestion, objectifs annuels, programmes de législature), ainsi que des rapports annuels habituels (rapports sur la politique économique extérieure, rapport sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe, etc.). Enfin, les messages pour le renouvellement de crédits-cadres pour la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est permettent de présenter les activités de coopération menées et définissent les options pour les quatre années à venir.

De plus, au cours des dix dernières années, le gouvernement a examiné de manière approfondie certaines questions relatives à la politique extérieure suisse et a présenté les rapports suivants :

- Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, publié en 1993 et qui a servi de base pour la rédaction des Lignes directrices Nord-Sud de 1994.

ASTM 1995, « Les lignes directrices Nord-Sud de la Suisse – La cohérence des politiques dans les relations entre la Suisse et l'Indonésie », pp. 151-254.

ASTM 2000, Analyses et Positions, « Pour une politique suisse plus cohérente envers les pays en développement », pp. 3-117.

- Rapport intermédiaire sur la politique d'intégration européenne de la Suisse, de 1995.
- Message concernant la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, du 15 décembre 1997.
- Rapport sur les relations de la Suisse et l'Organisation des Nations Unies, de 1998.

ASTM 2001, voir ci-dessous.

- Rapport sur l'intégration européenne, de 1999.
- Rapport sur les dimensions humanitaires de la politique extérieure de la Suisse, de 1999.*
- Rapport sur la politique de sécurité 2000, de 1999
- **ASTM 2000**, présentation du rapport sur la sécurité, pp.224-225.
- Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme, de 2000
- **ASTM 2001**, voir ci-dessous.
- Rapport sur la politique de maîtrise des armements et désarmement de la Suisse, de 2000.
- **ASTM 2001**, chapitre 5.2. Politique de paix et de sécurité.

ASTM 2001, voir également dans le chapitre 6 la liste des rapports de politique économique extérieure.

* Groupe de travail « Politique humanitaire de la Suisse », Rapport final « Les Dimensions humanitaires de la politique extérieure de la Suisse », Berne, janvier 1999. Disponible également sur le site du DFAE (www.eda.admin.ch/).

Adhésion de la Suisse à l'ONU

Quinze ans après le rejet massif du peuple (75,7 %), le 16 mars 1986, du projet d'adhésion de la Suisse à l'ONU, la question est à nouveau reposée. Comme en témoigne l'encadré de la page suivante, la discussion est relancée par plusieurs

6. Communauté de travail des œuvres d'entraide, *Communiqué de presse* « C'est l'heure de passer aux actes », 16 novembre 2000.

acteurs. Depuis 1992, ce ne sont pas moins de sept initiatives parlementaires abordant ce point qui ont été déposées, une initiative populaire, lancée en 1998, a été déposée en mars 2000, enfin le Conseil fédéral a fait de l'adhésion de la Suisse à l'ONU un des objectifs prioritaires de la politique étrangère suisse pour la législature 1999-2003.

Sans être membre, la Suisse entretient des relations très étroites avec l'ONU depuis sa création. Elle bénéficie, ainsi que le Vatican, du statut d'observateur auprès des Nations Unies depuis 1948. La Suisse participe et soutient financièrement de nombreuses agences spécialisées des Nations Unies. Mais en devenant membre, la Suisse aura enfin accès aux organes de décision qui jouent un rôle capital à l'échelle mondiale. Enfin, Genève accueille le siège européen de l'organisation, ce qui en fait le deuxième Etat hôte dans le monde.

Principales étapes du débat politique en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'ONU depuis 1986

La question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU a donné lieu à des débats répétés. La chronologie présentée ci-dessous reprend le cours du débat politique suite au refus de l'adhésion de la Suisse par le peuple en mars 1986*.

- ❑ Au cours de la première moitié des années 90, quatre motions parlementaires demandant l'adhésion de la Suisse à l'ONU ont été déposées. Le Conseil fédéral les adopta sous la forme de postulats, avec l'aval des Chambres fédérales, mais sa priorité consistait en la conclusion des négociations bilatérales en cours avec l'Union européenne.
- ❑ Le débat sur l'adhésion à l'ONU fut relancé en 1997. Le conseiller national Remo Gysin déposa, en juin 1997, une motion demandant que le Conseil fédéral prenne des dispositions pour préparer l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Le Conseil fédéral se déclara prêt à accepter cette motion, que les deux Chambres adoptèrent à une très large majorité, sous sa forme contraignante.
- ❑ Dans un postulat du 18 juin 1997, le conseiller national Andreas Gross demanda au Conseil fédéral de présenter un rapport montrant comment les relations entre la Suisse et l'ONU avaient évolué depuis le 16 mars 1986. Le Conseil fédéral publia le rapport demandé le 1^{er} juillet 1998. Ce document décrit les multiples facettes des relations de la Suisse avec l'ONU**.
- ❑ Le 8 septembre 1998, un comité interpartis lança une initiative populaire pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Elle fut déposée le 6 mars 2000 avec 125'000 signatures environ. Le 23 décembre 1998, le Conseil fédéral annonça son intention d'inscrire l'adhésion à l'ONU dans ses objectifs pour la législature 1999-2003, ce qu'il fit le 1^{er} mars 2000. En juin 2000, les Chambres fédérales prirent acte de cet objectif.
- ❑ En juin 2000, le Conseil fédéral lança une large consultation sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, avec un délai de réponse fixé à octobre 2000; 94 collectivités et 61 particuliers ont répondu à la consultation dans les délais et ont exprimé leur avis sur l'adhésion. L'évaluation des réponses conforte à deux titres le Conseil fédéral dans son projet: la plupart des participants à la consultation sont partisans de l'adhésion à l'ONU; ils partagent l'argumentation du Conseil fédéral en faveur de l'adhésion.
- ❑ En octobre 2000, le Conseil fédéral décida de mettre en œuvre cet objectif de la législature en traitant l'initiative populaire et en recommandant son approbation.

* «Message relatif à l'initiative populaire «pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies» du 4.12.2000».

** «Rapport sur les relations entre la Suisse et l'Organisation des Nations Unies» (ONU), du 1.7.1998. (98.051).

Rapport et message du Conseil fédéral en faveur d'une adhésion

Pour préparer l'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral a rédigé deux documents complémentaires. Le rapport sur l'ONU de 1998 présente toutes les facettes des relations entre la Suisse et l'ONU, alors que le message de décembre 2000 aborde principalement les aspects liés à l'adhésion.

– Rapport sur les relations de la Suisse et l'Organisation des Nations Unies, de 1998

Répondant au postulat du conseiller national Andreas Gross, le Conseil fédéral a remis, en juillet 1998, un rapport présentant les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies⁷. Ce rapport entend rappeler les buts et les structures de l'organisation, ainsi que les défis relevés par l'ONU dans un monde en mutation. Mais le rapport dresse surtout un inventaire des domaines dans lesquels la Suisse s'est déjà engagée dans le cadre de l'ONU (paix et sécurité, droits humains, développement social et protection du milieu naturel). Les aspects institutionnels et économiques des relations entre la Suisse et l'ONU sont également développés : le statut d'observateur, la politique d'Etat hôte et l'importance de la Genève internationale, les contributions financières suisses au fonctionnement du secrétariat ainsi qu'aux agences spécialisées. Enfin, un chapitre est consacré à la question de la neutralité.

– Message relatif à l'initiative populaire « pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies » du 4 décembre 2000

Le message rappelle que l'objectif de l'initiative populaire correspond à l'objectif de la législature 1999-2003 du Conseil visant à mener à bien l'adhésion à l'ONU. Ainsi, le gouvernement recommande l'acceptation de l'initiative et établit un inventaire de neuf raisons, largement détaillées dans le message, qui plaident en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'ONU.

1. La Suisse doit être présente dans l'organisation internationale afin de souligner sa volonté de participer pleinement à la politique internationale dans un esprit de solidarité. Et de rappeler que près de 100 % de la population mondiale y est représentée, puisque seuls deux Etats ont le statut d'observateur (la Suisse et le Vatican), contre 198 celui de membre.
2. Les objectifs de la Charte des Nations Unies coïncident avec ceux de la politique étrangère de la Suisse, qui peut donc s'y rallier sans réserve. Le message décrit également comment elle peut se conformer aux dispositions de la Charte sans renoncer à sa neutralité.
3. Les relations de la Suisse avec l'ONU sont déjà très étroites, mais en devenant membre, la Suisse pourrait également être représentée dans les organes principaux de l'organisation.
4. En tant que membre de l'ONU, la Suisse peut mieux défendre ses intérêts lors du règlement de questions globales.
5. L'adhésion à l'ONU donne à la Suisse neutre un plus grand rayonnement international.
6. L'adhésion à l'ONU contribue à améliorer les conditions-cadres des entreprises suisses actives dans le monde.

7. « Rapport du Conseil fédéral sur les relations entre la Suisse et l'Organisation des Nations Unies » (ONU) du 1.7.1998. (98.051).

7. La Suisse gagne en influence dans le domaine du droit international public, puisque son adhésion lui permet de mieux faire valoir ses idées dans l'évolution du droit international public.
8. Les possibilités de défendre les intérêts de la Genève internationale sont élargies.
9. L'ONU se prépare à de nouvelles tâches en procédant à des réformes.

Schéma 1: Le système de l'ONU et la participation de la Suisse

Source : DFAE, 2000.

La question sera à l'ordre du jour des Chambres fédérales durant l'année 2001 et le dernier mot reviendra aux citoyens suisses lors d'une votation populaire prévue en 2002.

☐ Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme

Le rapport sur la politique suisse des droits de l'homme⁸ rendu public en février 2000 constitue la réponse du Conseil fédéral au postulat Bäumlín déposé en décembre 1997. Dans ce postulat, la députée relève notamment que « la poli-

8. Le rapport sur la politique suisse des droits de l'homme du 16 février 2000, in *Feuille fédérale* n° 18, du 9.5.2000.

tique extérieure comme la politique économique extérieure de la Suisse se caractérisent depuis des années par des contradictions, des conflits d'objectifs ou d'intérêts sur le plan de la coopération au développement et de la politique des droits de l'homme (...).

Le rapport explicatif présente dans une première partie le concept opérationnel de la politique suisse des droits de l'homme au niveau international en présentant la base des principes et de la pratique suivis tout au long de ces dernières années. Le rapport présente également les différents instruments dont dispose la Suisse pour lutter contre les atteintes aux droits de l'homme, renforcer leur respect et soutenir la mise en place des conditions-cadres nécessaires. Sont ainsi décrits et commentés les instruments diplomatiques, juridiques, économiques et les instruments de coopération. Le cadre de la mise en œuvre des droits de l'homme et les modalités de prise de décision visant par exemple à sanctionner des violations, sont présentés. Sont ainsi abordés les différents niveaux de cohérence des politiques, au niveau du Conseil fédéral (conditionnalité), de l'administration fédérale (coordination interdépartementale) et avec d'autres acteurs (le Parlement, la justice, les autorités cantonales, ainsi qu'avec la société civile). Enfin, pour illustrer de manière concrète la politique suisse en la matière depuis la fin de la confrontation Est-Ouest, le rapport résume l'action de la Confédération sur le plan multilatéral (OSCE, Conseil de l'Europe et ONU). Dans sa conclusion, le rapport plaide pour une politique cohérente et crédible en faveur des droits de l'homme, qui doit les prendre en compte globalement. Et de préciser que « la promotion des relations économiques et la coopération au développement contribuent à la réalisation des objectifs de la politique suisse des droits de l'homme. Sur ces trois plans et dans tous les aspects de la politique extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral vise à la cohérence et cherche ainsi à éviter systématiquement contradictions et conflits d'objectifs ou d'intérêts ».

Les réactions au rapport sur les droits de l'homme

Les réactions au rapport ont été nombreuses et fortes comme en témoignent les débats animés lors de la session d'automne aux Chambres fédérales, ainsi que la prise de position de la section suisse d'Amnesty International.

– Débat aux Chambres fédérales

Les Chambres fédérales ont adopté le présent rapport lors de la session d'automne 2000⁹. Au Conseil national, durant plus de trois heures, les débats ont été animés ; socialistes et écologistes ont critiqué l'incohérence de la politique gouvernementale entre soutien des droits de l'homme et investissements économiques dans les Etats qui ne les respectent pas. Le camp bourgeois a globalement soutenu la pratique actuelle. A l'issue du débat, le Parlement a accepté un postulat de la Commission de politique extérieure, qui engage le Conseil fédéral à présenter, tous les quatre ans, un rapport sur les mesures prises ou à prendre en matière de droits de l'homme.

A noter que ce débat a eu lieu dix jours après celui relatif à l'adoption de la loi sur la promotion des exportations suisses, lors duquel les parlementaires ont refusé de conditionner la promotion des exportations au respect de principes éthiques (droits de l'homme, normes sociales et environnementales).

⁹ **ASTM 2001**, sous-chapitre 6.2. : loi sur la promotion des exportations.

9. Bulletin officiel du Parlement, version on line (www.parlament.ch/ab/frameset/f/index.htm). Conseil des Etats, 8^e séance du 28.9. 2000. Conseil national, 8^e séance du 3.10.2000.

– *Amnesty International, section suisse*

Par voie de communiqué de presse¹⁰, la section suisse d'Amnesty International «se réjouit de la bonne volonté affichée par la Suisse pour la rédaction d'un rapport sur sa politique des droits humains». Elle ajoute qu'elle a pris connaissance avec satisfaction du maintien, comme l'un des cinq objectifs principaux de sa politique extérieure, de son engagement en faveur des droits humains. Toutefois, l'organisation relève qu'un tel rapport ne peut être crédible que s'il offre un degré suffisant de transparence et demande que celui-ci soit présenté en termes de résultats concrets. De plus, Amnesty International demande que les conflits d'intérêts entre la politique intérieure et extérieure, ainsi que la politique économique extérieure, dans lesquels les valeurs inhérentes aux droits humains doivent être mises dans la balance, sont à identifier clairement.

– *Création d'une Commission nationale pour les droits humains*

Afin de poursuivre la réflexion et le travail de suivi sur la question des droits humains, d'importantes ONG suisses se sont attelées à la création d'une Commission nationale pour les droits humains¹¹ que sont invités à rejoindre ONG, syndicats, Eglises et personnalités politiques ou académiques. L'objectif de cette commission est de favoriser une meilleure coordination, de remplir le rôle d'instance de contrôle pour les questions relatives aux droits humains et de poursuivre le travail de sensibilisation.

□ *Programme national de recherche du Fonds national suisse (FNS) – PNR 42*

En matière de politique étrangère, signalons également la conclusion du Programme national de recherche du FNS n° 42 consacré aux «Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse».

En 1993, le Conseil fédéral charge le Fonds national suisse d'exécuter le PNR 42, dont les objectifs sont de préparer les bases de décision pour l'élaboration de la politique extérieure de la Suisse en tenant compte de la complexité croissante de l'interdépendance des relations internationales, d'analyser la cohérence et l'efficacité de la politique extérieure suisse et de proposer des mesures d'amélioration. Un autre objectif important est la sensibilisation des citoyens afin d'améliorer leurs informations et leurs prises de conscience sur les enjeux internationaux de la Suisse.

Les points centraux de la recherche du PNR 42 sont :

- Le changement global et la politique extérieure suisse.
- La dimension interne des relations extérieures de la Suisse (structure et processus de décision).
- La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure de la Suisse (conflits d'objectifs et évaluation des instruments).

Le crédit-cadre pour les 59 projets s'est élevé à 16 millions de francs suisses. Les recherches, commencées en 1996, se sont achevées au début de l'an 2000. Le PNR 42 s'est officiellement terminé en octobre 2000 par un colloque de clôture

10. Amnesty International, section suisse, «Prise de position de la section suisse d'AI sur le rapport sur la politique des droits de l'homme de la Suisse», *Communiqué de presse*, Berne, juin 2000.

11. Pour de plus amples renseignements: Commission nationale pour les droits humains, c/o Verein Menschenrechte Schweiz MERS, Gesellschaftstrasse 45, 3012 Berne.

à l'occasion duquel le conseiller fédéral Joseph Deiss, chef du Département des affaires étrangères, en a tiré le bilan sous l'angle de la diplomatie helvétique. La publication d'une synthèse scientifique globale des résultats des recherches est prévue pour la deuxième moitié de 2001¹².

SOURCES

Rapport sur le programme de législature 1999-2003 du 1^{er} mars 2000, in *Feuille fédérale* n° 15, 18.4.2000 (00.016).

Chancellerie fédérale, « Le programme de la législature 1999-2000 en bref », Berne, mai 2000.

« Rapport sur la politique extérieure 2000 – Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration », du 15.11. 2000, in *Feuille fédérale* n° 6, 13.2. 2001 (00.091).

« Message relatif à l'initiative populaire Pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies » du 4.12.2000.

« Rapport du Conseil fédéral sur les relations entre la Suisse et l'Organisation des Nations Unies » (ONU) du 1.7.1998. (98.051).

« Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme du 16 février 2000 », in *Feuille fédérale* n° 18, du 9.5.2000.

Département fédéral des Affaires étrangères, *Fiches du DFAE sur les relations Suisse-ONU*, mars 2000.

INTERNET

Département des Affaires étrangères : www.eda.admin.ch/eda/f/home.html.

DFAE pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU : www.eda.admin.ch/sub_uno/f/uno.html.

5.2. POLITIQUE SUISSE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE

La maintien de la paix et de la sécurité est un des objectifs principaux de la politique extérieure de la Suisse pour les dix prochaines années. Cette approche se traduit par un certain nombre de mesures et la définition d'une nouvelle stratégie d'actions en faveur de la paix. D'autre part, les exportations d'armes de la Suisse diminuent régulièrement depuis quelques années et ne représentent plus qu'une très faible part des exportations totales. De plus, l'entrée en vigueur de la loi sur les biens à double usage a été accompagnée de la mise en place d'une procédure d'autorisation d'exportation. Le Conseil fédéral a rendu public un rapport qui fait le point sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse, permettant ainsi de faire le point sur les engagements internationaux helvétiques et de définir ses objectifs pour les années à venir. La question de l'envoi de soldats armés a fait l'objet de vifs débats parlementaires. Après l'adoption par les Chambres de la révision partielle de la loi sur l'armée, deux référendums ont été lancés et ont abouti, l'un conduit par le GSsA, l'autre par l'ASIN. L'initiative « Economiser dans l'armée » a été rejetée par le peuple en novembre 2000.

5.2.1 COMMERCE DES ARMES

❑ *Exportations suisses d'armement en 1999 et procédure d'accord aux exportations*

Les exportations d'armes de la Suisse ne représentent plus qu'une très faible part des exportations totales de la Suisse, soit 0,19 %, équivalant à 230 millions

12. De plus amples informations sur le PNR 42 se trouvent sur le site : www.snf/nfp42.

de francs suisses pour 1999, contre 1 % il y a vingt ans¹³. Par ailleurs, la majeure partie de ces exportations s'effectue vers les pays industrialisés. Les exportations suisses de matériel de guerre dans les pays en développement selon les critères du CAD ont été d'environ 74 millions de francs suisses en 1999. La Malaisie pour un montant de 40,3 millions de francs, la Roumanie pour 16,5 millions et le Ghana pour 7,9 millions ont été les principaux destinataires¹⁴.

La loi sur le matériel de guerre permet de respecter les engagements internationaux de la Suisse, l'interdiction d'exporter est notamment absolue pour les armes nucléaires, bactériologiques et chimiques ainsi que pour les mines. Depuis l'entrée en vigueur (1^{er} avril 1998) de la loi sur le matériel de guerre, une procédure d'autorisation d'exportation a été mise en place au sein de l'administration fédérale. Une demande d'autorisation doit être adressée au Seco, qui peut consulter le DFAE dans certains cas (quand les exportations peuvent engendrer des risques pour le maintien de la paix, lorsque le pays ne remplit pas certains critères relatifs au respect des droits humains ou quand il existe un consensus international pour s'y opposer). La DDC peut également être consultée lors de cette procédure. Lorsque les avis politiques diffèrent, le Seco tranche. Dans le cas où des divergences liées aux droits humains subsisteraient, la question est discutée par les deux secrétaires d'Etat concernés et peut remonter ensuite au niveau des deux ministres et enfin jusqu'au Conseil fédéral. Cette procédure a été appliquée dans le cas du Pakistan, où les livraisons d'armes ont été interdites après les essais nucléaires qu'a réalisés ce pays en 1998. Du 1^{er} octobre 1998 au 30 septembre 1999, 879 demandes d'exportation de biens à double usage et de biens militaires spécifiques ont été déposées pour un montant de 293,8 millions de francs, pour lesquelles huit autorisations, représentant une valeur totale de 9,9 millions de francs, ont été refusées¹⁵.

Lors de l'examen de la Suisse par le CAD, la délégation de l'OCDE a pris note de la diminution des exportations d'armes en général, et vers les pays du Sud en particulier. Elle a également positivement évalué la mise en place de nouvelles procédures, ce qui amène les évaluateurs à conclure que « les exportations d'armes sont un domaine où la Suisse se caractérise par de bonnes pratiques visant à assurer la cohérence avec la politique d'aide »¹⁶.

Le Comité pour le désarmement et les exportations d'armes (ARW) est plus réservé quant à cette appréciation. Selon l'ARW, l'introduction de la nouvelle législation sur le matériel de guerre n'a pas amené plus de cohérence et pour illustrer son propos, de citer l'exemple d'exportations destinées au Gouvernement vénézuélien¹⁷. Au printemps 1998, le Gouvernement suédois a refusé d'exporter des armes¹⁸ vers le Venezuela en raison des violations des droits humains commises dans ce pays. Le Conseil fédéral a, quant à lui, approuvé la demande

13. Pour une information plus détaillée, se référer à l'*ASTM 2000*, Exportations suisses en 1998 et évolution des exportations suisses de matériel de guerre (1989-1998), pp.222- 224.

14. Seco, Contrôle à l'exportation et sanctions / Matériel de guerre. Février 2000.

15. Rapport sur la politique économique extérieure 99/1+2 (00.007), pp. 1360-1361.

16. CAD, Examen en matière de coopération pour le développement, Suisse, vol. 1, n° 4, OCDE, Paris, 2001.

17. *La Liberté*, « Entre coopération et vente d'armes, les contradictions s'estompent », 25.5.2000.

18. De source suédoise, l'appel d'offre du marché vénézuélien porte sur 180'000 fusils d'assaut pour 200 millions de francs (*La Liberté*, 25 mai 2000).

d'exportation. Suite à une interpellation de la conseillère nationale socialiste Barbara Haering Binder (juin 1999) demandant au gouvernement s'il considérait que les droits humains étaient respectés au Venezuela, le Conseil fédéral a expliqué que le respect des droits humains était un des critères devant être pris en considération, mais « qu'il ne s'agit en aucun cas d'un critère exclusif, qui permettait à lui seul d'approuver ou de rejeter une demande »¹⁹.

❑ *Message concernant la coordination de la législation sur les armes, le matériel de guerre et les explosifs*

Quatre lois régissent la vente et les exportations d'armes (les lois sur les armes (LArm), sur le matériel de guerre (LFMG), sur les explosifs (LExpI) et sur le contrôle des biens (LCB)). Pour répondre à une motion parlementaire (1997) qui demandait que l'économie soit déchargée de contraintes administratives, le Conseil fédéral a donné mandat au Seco d'harmoniser autant que possible ces quatre textes législatifs. Cette harmonisation s'impose du fait que les quatre lois portent plus ou moins sur les mêmes états de fait (exportation, importation, transit, courtage, fabrication) et sur les mêmes biens à contrôler; de plus, certaines réserves se contredisent en partie. Enfin, les autorités d'exécution, fortes des premières expériences faites dans l'application de la LFMG, de la LCB et de la LArm, ont constaté quelques lacunes qu'il fallait combler²⁰.

La nouvelle loi proposée par le Conseil fédéral (loi fédérale relative à la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens), maintient de manière générale les contrôles à leur niveau actuel. Toutefois, certaines mesures de contrôle sont remplacées par d'autres, administrativement moins lourdes. Dans certains domaines où le dispositif de contrôle présentait des lacunes, une nouvelle réglementation s'efforce de les combler. Lors de la session d'hiver 2000, le Conseil des Etats a adopté le projet de loi²¹. La question sera portée devant le Conseil national en l'an 2001.

5.2.2 POLITIQUE DE PAIX

❑ *Stratégie d'action en faveur de la paix*

La coexistence pacifique des peuples apparaît comme l'un des cinq objectifs de politique extérieure de la Suisse présenté dans le Rapport de politique extérieure 2000²². Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral entend mettre en œuvre un nouveau concept de « mesures de promotion de la paix » qui repose sur des bases nouvelles afin de répondre aux défis actuels. L'action de la Suisse en faveur de paix, définie dans la Stratégie d'action en faveur de la paix²³ s'exerce dans quatre domaines :

19. *Le Courier*, « Exportation d'armes, de la parole aux actes, un long chemin », 21.1.2000.

20. « Message concernant la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens » 24.5.2000, *Feuille fédérale* no 25, 27.6.2000 (00.044).

21. *Bulletin officiel du Parlement*, version on line (www.parlament.ch/ab/frameset/f/index.htm). Conseil des Etats, 12^e séance du 14.12.2000.

22. « Rapport sur la politique extérieure 2000 – Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration », 15.11.2000.

23. DFAE, Division politique III/B, *Stratégie d'action en faveur de la paix, Législature 2000-2003*, décembre 1999.

- ❑ Action de diplomatie préventive, d'instauration de confiance et de médiation pour contribuer à désamorcer ou à résoudre les conflits; mesure de soutien pour renforcer la capacité des parties à trouver une solution constructive à leur conflit.
- ❑ Encouragement des structures démocratiques de l'Etat de droit et protection des minorités.
- ❑ Actions et mesures contribuant à la sécurité des personnes: élimination des mines antipersonnel et de leurs conséquences, lutte contre la prolifération des armes légères.
- ❑ Enfin, le développement d'instruments destinés à la promotion de la paix à mettre en œuvre par la Confédération.

Promotion et maintien de la paix – Activités de la Suisse en 2000

C'est à la Division politique III/B du Département des Affaires étrangères, section politique de paix, qu'incombe la responsabilité de mener à bien les actions relatives à la promotion de la paix. En 2000, la section a soutenu de nombreux projets d'ampleurs diverses dans 35 pays, depuis les entretiens de paix jusqu'au déminage, en passant par la préparation de textes de lois et des enquêtes sur des crimes de guerres. Pour l'année concernée, ses ressources financières se sont montées à 37,2 millions de francs, soit une progression d'environ 10 % par rapport à l'année précédente. Environ 230 Suisses ont été envoyées dans des missions internationales. En décembre 2000, le Conseil fédéral a créé un pool d'experts suisses pour la promotion de la paix. Ce pool forme un réservoir d'experts préparés pour des missions de paix, qui peuvent être déployés de manière ciblée dans le cadre d'actions internationales de maintien de la paix.

Pays où intervient la section politique de paix:

Asie

Afghanistan, Arménie, Corée du Nord, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Sri Lanka, Tadjikistan.

Moyen-Orient

Irak, Iran, Israël, Turquie.

Afrique

Afrique du Sud, Angola, Burundi, République démocratique du Congo, Mozambique, Namibie, Rwanda, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie.

Amérique latine

Colombie, Guatemala, Mexique.

Pays d'Europe méditerranéenne, centrale et orientale

Albanie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Macédoine, Moldavie, Russie, Ukraine, Yougoslavie.

Source: DFAE, Division politique III/B

Comme le souligne la Stratégie d'action en faveur de la paix, «pour être efficace, la nouvelle politique en faveur de la paix doit reposer sur une approche globale et porter sur des domaines politiques différents, comme la coopération au développement, l'aide humanitaire, la politique en faveur des droits humains et même la politique du commerce extérieure et la politique environnementale».

Dans ce domaine, la Suisse s'associe aux efforts internationaux afin de bâtir une architecture sécuritaire basée sur la coopération²⁴ et mène une politique active de promotion de la paix. Elle fournit des prestations dans le cadre de collaboration multilatérale en participant à de nombreuses organisations et institutions internationales, au nombre desquelles figurent, au premier plan, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)²⁵, le Partenariat pour la paix (PPP)²⁶ et le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). La Suisse prend également part à des efforts visant à exercer un contrôle des armements et à empêcher la prolifération des armes de destruction massive (cf. ci-dessous 5.2.3. Désarmement). Tant au niveau civil que militaire, la Suisse s'efforce, par des actions concrètes, de prévenir des conflits et de réduire des tensions. A cela s'ajoutent des initiatives bilatérales qui s'inscrivent dans la longue tradition en matière de « bons offices », de gestion de conflits et de médiation.

❑ *Collaboration avec les ONG*

La promotion de la paix implique en particulier une très large collaboration entre des catégories d'acteurs très variés à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, entre institutions suisses et entre de multiples acteurs sur le terrain. La section de politique de paix a établi des collaborations avec des ONG suisses, notamment en apportant un soutien financier pour certains projets de ces dernières.

Une brochure, « Projet de paix »²⁷, éditée conjointement par la DDC et les ONG de développement, d'aide d'urgence et en cas de catastrophe, présente les différentes approches susceptibles de favoriser la paix dans le cadre de la collaboration internationale de la Suisse. Le document reflète l'état du débat actuel, à savoir comment la coopération au développement, l'aide en cas de catastrophe et les organisations de promotion de la paix parviennent à travailler dans un monde où la résolution des conflits par la violence devient toujours plus « normale ». Pour illustrer la thématique, une douzaine d'exemples met en évidence des approches innovatrices dans la gestion des conflits et la promotion de la paix.

❑ *Réunion ministérielle sur la sécurité humaine, mai 2000*

Sur l'invitation du conseiller fédéral Joseph Deiss, une réunion ministérielle consacrée à divers aspects de la « sécurité humaine » s'est tenue à Lucerne les 11 et 12 mai 2000.

24. « La sécurité par la coopération », *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)*, 7.6.99, présenté dans l'*Annuaire Suisse-Tiers Monde 2000*, pp. 224-225.

25. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) s'engage en faveur du respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales, des principes démocratiques et de la primauté du droit. En collaboration avec d'autres organisations, elle veille à l'alerte rapide, à la prévention des conflits et à la gestion des crises et en cas de conflits internationaux. La Suisse fait partie des membres fondateurs de l'OSCE, qui compte aujourd'hui 55 Etats. Site Internet : www.osce.org

26. Afin de renforcer la coopération pour la paix en Europe, l'OTAN a créé en 1994 le Partenariat pour la paix (PPP), auquel la Suisse participe également. Tous les Etats membres du PPP font partie du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), qui sert de forum en matière de politique de sécurité. Site Internet : www.nato.int/pfp. Mais pour des raisons liées à sa neutralité, la Suisse ne peut pas faire partie de l'OTAN (alliance militaire).

27. Groupe de projet « Paix et développement » et Direction du développement et de la coopération, *Projet de Paix*, Berne, juin 2000.

Cette rencontre ministérielle a réuni les membres d'un réseau informel de pays²⁸ qui s'engagent tout particulièrement au niveau international en faveur d'initiatives dans le domaine de la « sécurité humaine ». Ce concept est une notion diplomatique récente qui n'a pas encore de contenu précis. La notion de « sécurité humaine » recouvre diverses approches et initiatives en matière de politique de sécurité qui mettent surtout l'accent sur la sécurité et les besoins des individus, notamment des victimes, et non plus seulement pour la seule sécurité des Etats. Il s'agit par exemple de la lutte menée au plan mondial contre les mines antipersonnel, de l'interdiction de recruter des enfants-soldats ou de la mise sur pied d'une cour pénale internationale pour les criminels de guerre. Cela fait apparaître des recoupements entre le droit international humanitaire et celui de la maîtrise des armements et du désarmement. Deux sujets principaux ont été traités à Lucerne : la problématique de la diffusion incontrôlée de l'usage abusif des armes légères ainsi que le rôle des acteurs non étatiques dans les situations de crise et de conflit. La Suisse attache une attention particulière à la question des armes légères dans le cadre de la promotion de la paix et s'engage particulièrement dans les trois domaines suivants :

- ❑ le marquage et l'échange d'information pour assurer un meilleur contrôle des flux d'armes et pour combattre le commerce illégal des armes ;
- ❑ la définition de critères globaux pour la fabrication et le transfert des armes légères, l'octroi de licences de production, des contrôles d'exportation et du courtage ;
- ❑ la reconstruction postconflit.

Pour conclure, mentionnons enfin l'engagement de la Suisse dans la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères, prévue en 2001.

❑ *Rapport consacré à la sécurité et au développement durable*

Sur mandat du Conseil fédéral, la Division politique III du DFAE a été chargée d'élaborer un rapport mettant en lumière les interactions entre la sécurité et le développement durable. Le groupe de travail constitué à cet effet était composé de représentants des différents services compétents dans l'administration. L'objectif du rapport était d'établir un inventaire des instruments de politique extérieure important pour la politique de paix utilisés dans les régions en crise, d'examiner la synergie des mesures et de l'évaluer sous l'aspect de la cohérence. Enfin le groupe devait formuler des recommandations sur la manière d'intégrer dans la politique de paix des mesures sur la sécurité et le développement durable. Le rapport devait être soumis avant la fin de l'an 2000 au Conseil fédéral afin que ce dernier dispose d'une base conceptuelle pour une politique globale de paix²⁹.

28. Créé en 1998 par suite d'une initiative du Canada et de la Norvège, ce réseau englobe, outre la Suisse, le Canada, la Norvège, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche, la Slovaquie, la Grèce, la Jordanie, la Thaïlande, le Mali, l'Afrique du Sud et le Chili.

29. DFAE, *La Suisse et le monde*, « Surmonter les antagonismes », 2/2000.

5.2.3 DÉSARMEMENT

❑ *Rapport du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse*

En août 2000, le Conseil fédéral a approuvé et rendu public un rapport sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse, répondant ainsi au postulat Haering Binder (décembre 1998). Dans ce rapport, le Conseil fédéral rappelle que la politique de maîtrise des armements et de désarmement (PMAD) constitue une priorité de politique extérieure et de politique de sécurité de la Suisse et présente de façon complète les cadres généraux, les objectifs et les instruments de la PMAD suisse (cf. ci-dessous).

Dans une partie introductive, le rapport présente la nouvelle situation géostratégique mondiale à l'aube du XXI^e siècle, notamment après la disparition de la bipolarité Est-Ouest, et évalue les progrès technologiques liés à l'armement. Ces deux facteurs ont créé de nouvelles conditions-cadres pour la politique de maîtrise des armements et de désarmement internationale.

❑ *Objectifs et instruments de la PMAD suisse*

L'objectif fondamental de la PMAD suisse est la sécurité et la stabilité internationale à un niveau minimum d'armement. Comme en témoigne le récapitulatif présenté ci-dessous, la Suisse a adhéré à tous les accords internationaux de maîtrise des armements et de désarmement auxquels elle a accès et s'associe à toutes les conventions multilatérales visant à la non-prolifération des armes de destruction massive.

Espace extra-atmosphérique

Pour l'action de la Suisse dans le domaine du désarmement extra-atmosphérique, il faut distinguer les efforts de non-prolifération dans le domaine des engins balistiques à usage militaire de ceux qui visent à établir un régime de désarmement dans l'espace. En ce qui concerne le premier point (les armes de destruction massive lancées par des fusées balistiques), l'action de la Suisse se limite à la non-prolifération des vecteurs. Le Régime de contrôle de la technologie des missiles (Missile Technology Control Regim – MTCR) est le seul accord multilatéral poursuivant cet objectif ; il repose essentiellement sur l'engagement contracté par les Etats membres de ne pas exporter de lanceurs ou de missiles ou leurs principaux composants. Il existe également des contrôles d'exportation pour toute une série de biens à double usage. La loi fédérale sur le contrôle des biens à double usage de 1996 constitue la base de la coopération de la Suisse au MTCR. Concernant l'établissement d'un régime de désarmement de l'espace, les tentatives effectuées pour créer un régime international de non-prolifération des lanceurs restent politiquement et juridiquement fragiles. La Suisse soutient les efforts déployés pour créer, en droit international, des normes contraignantes non discriminatoires visant à la non-prolifération des engins balistiques à usage militaire.

Armes conventionnelles

La Suisse est très engagée dans la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la catégorie des armes conventionnelles. Mais l'OSCE est la seule organisation de sécurité établie dont la Suisse soit membre à part entière.

Armes de destruction massive

Entrée en vigueur	Disposition de vérification	Position de la Suisse
<p align="center"><i>Armes nucléaires</i></p> <p align="center"><i>A. Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP)</i></p> <p align="center">www.ctbto.org</p>		
Entré en vigueur en 1970 et ratifié depuis par tous les Etats du monde à quelques importantes exceptions près (Inde, Israël, Pakistan, Cuba). Constitue la clé de voûte des efforts internationaux en matière de désarmement et de non-prolifération nucléaire.	Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) www.iaea.org	La Suisse y a adhéré en 1977. La Suisse s'emploie à renforcer le rôle de l'AIEA. Elle a signé le 21 mars 2000 un protocole additionnel à l'accord entre la Suisse et l'AIEA élargissant le régime des inspections.
<p align="center"><i>B. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)</i></p>		
Ouvert à la signature des Etats. Il pourra entrer en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par les 44 Etats exploitants des réacteurs nucléaires.	Pas encore en place	La Suisse l'a ratifié en 1999. La Suisse invite les Etats à adhérer et souhaite la prompte mise en place de l'organisation de vérification (OTICE) à Vienne
<p align="center"><i>Armes chimiques</i></p> <p align="center"><i>Convention internationale d'interdiction des armes chimiques (CIAC) de 1993.</i></p> <p align="center">www.opcw.org</p>		
Depuis son entrée en vigueur en 1997, la convention s'est rapprochée de l'universalité, 136 pays l'ont déjà ratifiée, dont l'Inde et le Pakistan.	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)	La Suisse l'a ratifiée en mars 1995. La Suisse exige l'application totale et effective de la convention et s'est mobilisée pour la création de l'OIAC, qu'elle souhaite indépendante et efficace. Elle a été membre du conseil exécutif de l'OIAC de 1998 à 2000.
<p align="center"><i>Armes biologiques</i></p> <p align="center"><i>Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (CIAB).</i></p>		
En vigueur depuis 1975. Cent quarante-quatre pays sont parties prenantes à la convention.	Ne contient aucune disposition de vérification. Les négociations sont en cours actuellement à Genève pour l'adoption d'un protocole additionnel créant un système de vérification effectif, juridiquement contraignant.	La Suisse l'a ratifiée en mai 1976. La Suisse soutient la mise en place d'une organisation de vérification indépendante, qu'elle offre officiellement d'installer à Genève. De plus, elle offre de former les futurs inspecteurs d'armes biologiques en s'appuyant sur sa compétence en la matière. La Suisse est prête à accorder aux Etats parties à la convention certains avantages dans le domaine de la coopération technique.

Dans le cadre de l'OSCE, a été négocié en 1990 à Vienne un accord dans lequel les Etats parties s'engagent à observer une longue liste de mesures de confiance et de sécurité (MDCS)³⁰. Le document de Vienne a été actualisé et complété en plusieurs étapes (1992, 1994 et 1999). Les négociations qui s'y déroulent ont débouché sur des ensembles de mesures importantes en matière militaire, comme les principes de réglementation du transfert des armes conventionnelles, les mesures de stabilisation des crises localement circonscrites et le code de conduite concernant les aspects politiques et militaires. La dernière révision de l'Accord de 1990 sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) a été entérinée lors du sommet de l'OSCE d'Istanbul en 1999. La Suisse considère l'adoption du nouvel accord FCE comme un important progrès en matière de sécurité pour la zone comprise entre l'Atlantique et l'Oural et envisage d'y adhérer, mais elle étudie actuellement cette option à la lumière de ses intérêts et de ses objectifs de sécurité³¹.

La Convention des Nations Unies de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques vise globalement à interdire les «armes inhumaines». C'est dans ce cadre qu'ont été interdites en 1996 les armes à laser aveuglantes et qu'ont été aussi mises en place les nouvelles restrictions sur l'utilisation des mines antipersonnel. La Suisse application de la Convention de 1980 aux conflits internes, la création de mécanismes de vérification, ainsi que son universalisation.

En ce qui concerne les mines antipersonnel, une convention d'interdiction des mines antipersonnel est en vigueur depuis 1997, puisque 109 pays l'ont ratifiée, dont la Suisse (mars 1998)³². Au-delà de son engagement juridique, la Suisse soutient également des initiatives de déminage (notamment au Mozambique et en Europe du Sud-Est). D'autre part, elle a créé le Centre international de déminage humanitaire où se réunissent deux fois par an les comités d'experts de la convention d'interdiction des mines. Le DDPS a également décidé, en 1999, de renforcer ses actions en matière de déminage humanitaire en puisant dans ses propres ressources humaines et matérielles et en créant un pool de quarante experts prêts à partir en missions internationales. Enfin, elle a également accueilli la Conférence des parties à Genève en septembre 2000. Pour conclure, mentionnons enfin l'engagement de la Suisse dans la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères, prévue en 2001.

En conclusion, le rapport rappelle que la Politique de maîtrise des armements et de désarmement (PMAD) constitue une priorité de la politique extérieure et de la politique de sécurité de la Suisse. Et de préciser que la réalisation de cet objectif a été obtenue en majeure partie par la réallocation interne des ressources. La répartition des tâches entre départements s'effectue de la manière suivante. Le DFAE participe aux conférences internationales et observe les principaux domaines relevant de la PMAD. Le DDPS, et en particulier l'état-major général,

30. Font partie des MDCS l'échange annuel d'informations militaires (dont des informations sur les plans de défense), la déclaration préalable et l'observation d'activités militaires, des visites mutuelles, des mécanismes de vérification, des règles de coopération en cas de crise et la mise en place d'un réseau d'information électronique couvrant toute la zone OSCE.

31. La Suisse doit en particulier tirer au clair les répercussions de son adhésion sur les effectifs, les structures et les moyens de son armée dans le cadre du projet Armée XXI. «Rapport sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse 2000», p. 16).

32. Etat au 1^{er} décembre 2000.

prend en charge une partie importante de la PMAD suisse. Il soutient entre autres le DFAE dans les négociations internationales et s'occupe du respect des engagements contractés au plan militaire pour ce qui est de la maîtrise des armements et du désarmement. Le rapport se conclut sur le constat que le fait de ne pas être membre des Nations Unies constitue le plus gros déficit institutionnel entravant la poursuite d'une PMAD suisse dynamique, car de nombreux aspects majeurs de la maîtrise des armements et du désarmement font l'objet de résolutions par l'Assemblée générale des Nations Unies. Et de conclure par ces mots « la Suisse ne pouvant ni soumettre de propositions, ni signer, ni voter, elle souffre d'un handicap fondamental ».

5.2.4 RÉVISION DE LA LOI SUR L'ARMÉE – ENVOI DE SOLDATS ARMÉS À L'ÉTRANGER

Le Rapport de la commission d'étude Brunner ainsi que les directives politiques du Conseil fédéral, sur lesquelles a reposé l'élaboration du Rapport sur la politique de sécurité 2000, ont mis en évidence qu'il était nécessaire que la Suisse tienne mieux compte des possibilités de collaboration internationale en matière de politique de sécurité. Selon le rapport, les nouveaux risques et problèmes auxquels les Etats sont confrontés de nos jours ne peuvent souvent être maîtrisés qu'en commun. Ces conclusions ont été présentées dans le rapport « La sécurité par la coopération » sur lequel s'appuient également les plans directeurs de l'armée XXI et de la protection de la population.

Une première réponse au Rapport sur la politique de sécurité 2000 consiste en une révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire, dont les enjeux ont été présentés dans un message en octobre 1999³³.

La révision partielle de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire concerne trois domaines :

- armement de formations suisses en service de promotion de la paix à l'étranger ;
- conclusion avec d'autres Etats de conventions internationales sur la coopération en matière d'instruction ;
- conclusion de conventions internationales sur le statut de militaires suisses à l'étranger et de militaires étrangers en Suisse.

Le Conseil fédéral a aussi été invité à accomplir cette démarche par un certain nombre d'interventions parlementaires, qui considéraient nécessaire et urgent d'armer les troupes suisses à l'étranger de manière appropriée.

La procédure de consultation a révélé que la question de l'armement surtout était controversée. Compte tenu de cet état de fait, le Conseil fédéral a présenté deux arrêtés, afin de s'assurer qu'un éventuel référendum portant sur la question de l'armement ne retarde pas inutilement la collaboration en matière d'instruction ou le règlement du statut des militaires.

33. « Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, 27.10.1999 », *Feuille fédérale* no 6 du 15.2.2000 (99.084).

❑ *Discussion aux Chambres fédérales*

Les Chambres ont adopté la révision partielle de la loi sur l'armée après des débats animés³⁴. Au Conseil national, quatre points de vue se sont opposés lors du débat d'entrée en matière : un ensemble de parlementaires composé de représentants des Verts et du POP ainsi que de quelques socialistes s'est résolument opposé à tout engagement militaire à l'étranger. De l'avis de ces députés, en effet, ce que la Suisse pourrait fournir de moins utile au reste du monde, ce sont bien des soldats. En revanche, ils estiment qu'il y aurait lieu d'encourager une politique de paix qui s'attache à l'examen de l'origine des conflits, ce qui requerrait un développement important, d'une part de la coopération au développement et, d'autre part des instruments civils de promotion de la paix. La majorité des représentants de l'UDC, des démocrates suisses et de la Lega ont eux aussi désapprouvé l'engagement militaire à l'étranger, affirmant que la Suisse devait plutôt se concentrer sur l'aide humanitaire civile, et que l'envoi de soldats armés à l'étranger était incompatible avec la neutralité. La majorité du groupe socialiste s'est pour sa part prononcée en faveur de l'entrée en matière, sous réserve toutefois, d'une part que l'engagement militaire se limite à l'exercice de mandats confiés par l'ONU ou l'OSCE, et, d'autre part que des armes ne soient fournies aux troupes que dans un but d'autodéfense. Les propositions du Conseil fédéral et de la majorité de la commission ont recueilli le soutien des radicaux et des démocrates-chrétiens, qui ont déclaré que la coopération était seule capable de garantir une sécurité totale, et que l'adoption du projet représentait un premier pas important vers la mise en œuvre du Rapport sur la politique de sécurité 2000. Le conseiller fédéral Adolf Ogi a qualifié le projet de mesure préventive de sécurité. Il a fait valoir l'argument de la solidarité avec la communauté internationale et a insisté sur le fait qu'il était impensable que la Suisse puisse rester en marge de la politique de paix. Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences concernant l'envoi de soldats armés à l'étranger, le Conseil national s'est rallié à la position du Conseil des Etats. Adolf Ogi a confirmé que la Suisse ne participerait pas à des actions armées de rétablissement de la paix, et qu'il s'agissait uniquement de promouvoir cette dernière. L'armement des troupes sera décidé au cas par cas par le Conseil fédéral. Il s'est déclaré prêt à nommer une commission chargée de contrôler les mesures qui seraient mises en œuvre³⁵.

❑ *Lancement de deux référendums*

En octobre, deux référendums ont été lancés pour contrer la révision partielle de la loi sur l'armée, le premier par l'Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), le second par le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA).

34. Projet A (coopération avec l'étranger dans le domaine de l'instruction): Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), la loi adoptée par les Chambres, (au Conseil national par 119 voix contre 34, au Conseil des Etats à l'unanimité (38 voix). Le projet B (engagement de militaires armés à l'étranger), Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), (au Conseil national, session de printemps 2000, 86 voix contre 49 et de nombreuses abstentions, au Conseil des Etats, session d'été, par 38 voix contre 2). Le CE a proposé d'introduire de nouvelles conditions (engagement des troupes suisses uniquement dans des opérations de maintien de la paix décrétées par l'ONU ou l'OSCE). Le CN a accepté cette proposition et le résultat en votations finales (session d'automne 2000) est le suivant: CN: 109-59, CE: 38-2).

35. Assemblée fédérale, Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, Délibérations aux Chambres (Rapport des faits et résumés des délibérations). Site Internet: www.parlament.ch/F/Militaergesetz/Militaergesetz_f.htm.

L'ASIN a lancé un double référendum qui vise les deux volets de cette révision : celui qui permet d'envoyer des soldats armés à l'étranger dans le cadre de mission de paix, et celui qui autorise le Conseil fédéral à conclure des accords permettant à des militaires étrangers de venir suivre une formation en Suisse. Les arguments de l'ASIN reposent sur quatre points³⁶ :

- un aspect économique (« un gaspillage d'argent irresponsable »),
- la réforme de l'armée doit se concentrer uniquement sur la Suisse et ne pas risquer de « devenir le vassal des commandeurs étrangers » (OTAN),
- éviter le risque physique pour les soldats suisses envoyés à l'étranger (« Retour au pays en cercueil plombé – à qui la responsabilité ? »),
- respect de la neutralité de la Suisse axée sur l'aide humanitaire civile et la diplomatie de paix.

Le GSsA a également lancé un référendum « Pour une politique de paix », avec d'autres organisations. Le Groupe pour une Suisse sans armée avait fait pression pour que trois conditions soient remplies lors de la révision de la loi sur l'armée : 1) engagement sur mandat uniquement de l'ONU et de l'OSCE ; 2) mandats limités aux opérations de maintien de la paix ; 3) armement limité à l'arme personnelle. Aux yeux du GSsA, le parlement n'a répondu qu'à la première exigence. Les antimilitaristes craignent que la Suisse puisse participer à des missions d'imposition de la paix avec de l'armement lourd. Même si la loi interdit à la Suisse de participer directement aux combats ; en pratique, ils considèrent qu'il est très difficile d'éviter les combats³⁷.

Les deux référendums distincts ont abouti et ont été remis à la Chancellerie fédérale en janvier 2001. Après la vérification d'usage des signatures, le peuple se prononcera en 2001, vraisemblablement le 10 juin.

5.2.5 RÉORGANISATION DU DDPS

Au vu du développement intensif de la coopération en matière de politique de sécurité et de paix, nouvel axe fort de la politique étrangère de la Suisse, une extension de la gestion et une meilleure coordination sont nécessaires, notamment dans le domaine politico-stratégique.

Pour répondre à ces nouveaux besoins, le Conseil fédéral a donné son accord de principe (en décembre 2000) à la création d'une Direction de la politique de sécurité au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

La nouvelle direction comprendrait les unités organisationnelles suivantes :

- Politique de sécurité et de défense du Secrétariat général du DDPS
- Service de renseignements stratégique
- Coordination pour les activités du Partenariat pour la paix
- Direction des trois centres de Genève (politique de sécurité, déminage humanitaire et contrôle démocratique des forces armées)

36. L'argumentaire détaillé peut être consulté sur le site Internet de l'Asin : www.asin.ch/

37. L'argumentaire détaillé peut être consulté sur le site Internet du GSsA : www.gsoa.ch/gssa/default.htm.

La Direction de la politique de sécurité sera opérationnelle à partir du 1^{er} janvier 2002³⁸.

5.2.6 INITIATIVES POPULAIRES FÉDÉRALES

❑ Initiative « Economiser dans l'armée et défense générale – pour davantage de paix et d'emplois d'avenir »

L'initiative socialiste « Economiser dans l'armée » a été rejetée par 62,3 % des votants le 26 novembre 2000. Tous les cantons, à l'exception de quatre cantons romands (Jura, Genève, Neuchâtel et Vaud), ont également rejeté l'initiative. Rappelons que l'initiative demandait de diminuer de moitié les crédits alloués à la défense nationale (1987 comme année de référence) et proposait d'accorder les montants économisés au renforcement de la politique de paix et à la reconversion dans le domaine civil des personnes affectées par la mesure.

📖 **ASTM 2000**, Présentation de l'initiative « Economiser dans l'armée », pp. 230-231.

❑ Initiatives en cours

Deux initiatives en relation avec les thèmes de politique de sécurité et paix sont encore pendantes et seront soumises au peuple dans les mois ou années à venir :

- ❑ Initiative « Pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée » : le texte propose une modification de la Constitution fédérale visant l'abolition et l'interdiction de forces militaires en Suisse.
- ❑ Initiative « La solidarité crée la sécurité : un service civil volontaire pour la paix » : le texte propose la mise sur pied d'un service civil pour la paix permanent. Cet instrument non armé doit contribuer à la reconnaissance rapide et à la prévention des situations de violence à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

Le 5 juillet 2000, le Conseil fédéral a rejeté ces deux initiatives sans leur opposer de contre-projet.

📖 **ASTM 2000**, Présentation des enjeux des deux initiatives, pp. 231-232.

SOURCES

« Message concernant la coordination de la législation sur les armes, sur le matériel de guerre, sur les explosifs et sur le contrôle des biens » du 24.5.2000, *Feuille fédérale* n° 25 du 27 juin 2000 (00.044).

« Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire » du 27.10.1999, *Feuille fédérale* n° 6 du 15.2.2000 (99.084).

« Rapport du Conseil fédéral sur la politique de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse », 2000.

DFAE, Division politique III/B, « Stratégie d'action en faveur de la paix – Législature 2000-2003 », décembre 1999.

Groupe de projet « Paix et développement » et Direction du développement et de la coopération, *Projet de Paix*, Berne, juin 2000.

DFAE, La Suisse et monde, 2/2000. Dossier sur la promotion civile de la paix : une priorité pour la politique extérieure de la Suisse.

38. DDPS, *Communiqué de presse* « Le Conseil fédéral donne son accord de principe à la création d'une Direction de la politique de sécurité au DDPS », 11.12.2000.

Neue Zürcher Zeitung, «Politische und wirtschaftliche Aspekte des Kriegsmaterial-Ausfuhr», 24. Mai 2000.
 Eberhard H. und Stahel A., «Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement», NZZ-Verlag, Zürich, 2000.
 Amnesty International, *Amnestie!*, magazine de la section suisse, Dossier consacré à la question des armes et des droits humains, janvier 2000.

INTERNET

Commerce mondial des armes

Stockholm International Peace Research Institute: www.sipri.se

Federation of American Scientists: www.fas.org

Paix et désarmement

Nations Unies sur la paix et la sécurité: www.un.org/peace

Comité international de la Croix-Rouge: www.icrc.org/fre

Conférence sur le désarmement de l'ONU: www.unog.ch/francais/disarm/cd_fr.htm

Campagne mines antipersonnel

International Campaign to Ban Landmines www.icbl.org

Administration fédérale suisse

Département fédéral des affaires étrangères: www.eda.admin.ch/eda/f/home.html

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports: www.vbs.admin.ch/internet/f/dausw.htm

Assemblée fédérale

Sur le site de l'Assemblée fédérale est notamment disponible le *Bulletin officiel du Parlement*: www.parlament.ch/poly/Framesets/F/Frame-F.htm

5.3. BLANCHIMENT – FUITES DE CAPITAUX – CORRUPTION

Plusieurs lois suisses ont été modifiées depuis 1990, avec l'objectif de renforcer la lutte contre le blanchiment et d'offrir un meilleur cadre à l'entraide judiciaire internationale. L'annuaire 2000 faisait le point sur les progrès accomplis depuis la fin des années 80 dans la législation suisse.

Les progrès dans la législation et dans l'organisation judiciaire ont été menés dans les axes suivants: lutte contre le blanchiment d'argent, lutte contre le crime organisé, réorganisation de la police et du Ministère public de la Confédération, lutte contre la corruption, entraide judiciaire internationale.

L'affaire des fonds placés en Suisse par l'ancien président du Nigeria Sani Abacha mise en lumière dans l'année passée sous revue montre pourtant que malgré les améliorations des lois, un placement de 660 millions de dollars dans les banques suisses est encore possible et que, selon l'enquête de la Commission fédérale des banques, plusieurs banques suisses ont eu des défaillances graves dans l'attitude à adopter lors de placements de clients proches d'Abacha.

■ **ASTM 2000**, principales modifications de lois intervenues depuis 1990 (pp. 233-254), ainsi que l'article de Paolo Bernasconi (pp. 53-72).

5.3.1 LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

■ *Rapport du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI-OCDE)*

Le GAFI avait formulé en 1990 quarante recommandations d'action pour mieux lutter contre le blanchiment de capitaux³⁹. Ce sont des recommandations non

39. Les quarante recommandations du GAFI sont disponibles sur Internet: www.oecd.org/fatf/

contraignantes, mais le GAFI a mis sur pied des mécanismes de pression pour les pays membres et non-membres renforçant progressivement leurs législations pour se conformer à ces recommandations (publication d'un rapport annuel, exercices annuels d'auto-évaluation et évaluations mutuelles périodiques des mesures prises dans différents pays, séminaires dans des pays non-membres). Un rapport annuel fait le point sur les progrès intervenus et les lacunes. Il met aussi en lumière les tendances dans les méthodes utilisées pour blanchir les capitaux et propose des mesures pour les combattre et pour adapter les mesures de lutte à ces nouveaux défis.

❑ *Publication de listes de pays non coopératifs
dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et les fuites fiscales*

Trois listes de pays ont été publiées pendant le premier semestre de l'année 2000 pour relever les pays et territoires qui ne répriment pas assez le blanchiment. Pour la première fois, le GAFI a publié en juin 2000 un rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs⁴⁰. L'encadré ci-dessous montre la liste des quinze pays jugés par le GAFI comme étant non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment. L'OCDE a aussi publié la même année une liste des trente-cinq paradis fiscaux ayant des pratiques préjudiciables (qui attirent des activités par une imposition faible ou nulle, avec un manque de transparence ou l'admission de sociétés sans activité réelle). Le Forum pour la stabilité financière, créé par le G7, publiait quant à lui une liste de vingt-cinq pays contrôlant mal leurs institutions financières. Si la Suisse ne figure pas sur les listes, beaucoup de pays et territoires où des filiales de banques suisses sont présentes sont mentionnés ci-dessous (souvent flux de capitaux importants entre ces territoires et la place financière suisse selon les statistiques de la BNS, les banques suisses). Aucune sanction n'est prévue pour les pays qui figurent sur ces listes. L'objectif est pour l'instant d'inciter ces pays à changer leurs législations.

❑ *Mise en application de la nouvelle loi suisse sur le blanchiment d'argent
(Rapport d'activité du Bureau de communication en matière de blanchiment)*

Le blanchiment d'argent est formellement punissable depuis 1990 et les intermédiaires financiers ont le droit, depuis 1994, d'annoncer aux autorités compétentes leurs soupçons lors de transactions qui leur paraissent douteuses. L'entrée en vigueur en avril 1998 de la nouvelle loi sur le blanchiment (LBA) a permis d'étendre la loi non seulement au secteur bancaire mais à tous les intermédiaires financiers. Elle introduit aussi l'obligation de dénoncer les transactions suspectes. Une série de démissions dans les organes chargés de la mise en œuvre de la nouvelle loi a montré en l'an 2000 les difficultés à appliquer cette loi de manière efficace (notamment en raison du manque de personnel dans la surveillance de l'application de la loi). Autre limite de la loi, l'obligation de déclaration de soupçon ne prend naissance que lorsqu'une relation d'affaires est établie (une banque ne doit par exemple pas dénoncer un cas suspect si elle décide de ne pas entrer en relation d'affaires, en n'ouvrant pas de compte).

40. GAFI, *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs: Améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*, Paris, OCDE, Secrétariat du GAFI, 22. 6. 2000. Rapport sur Internet : www.oecd.org/fatf.

Tableau 10 : Listes de pays jugés non coopératifs dans la lutte contre les fuites fiscales et le blanchiment

Pays mentionnés dans les listes	Liste de l'OCDE (GAFI) des pays/territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment	Liste des paradis fiscaux ayant des pratiques préjudiciables (OCDE)	Pays/territoires contrôlant mal leur place financière (G7)
Andorre		x	
Anguilla (Caraïbes)		x	x
Antigua et Barbuda (Caraïbes)		x	x
Antilles néerlandaises (Caraïbes)		x	x
Aruba (Caraïbes)		x	x
Les Bahamas (Caraïbes)	x	x	x
Bahrein		x	
La Barbade (Caraïbes)		x	
Belize		x	x
Chypre			x
Costa Rica			x
Iles Caïman	x		x
Iles Cook (Pacifique)	x	x	x
La Dominique (Caraïbes)	x	x	
Gibraltar		x	
Grenade (Caraïbes)		x	
Guernesey		x	
Israël	x		
Jersey		x	
Ile de Man		x	
Liban	x		x
Liberia		x	
Liechtenstein	x	x	x
Maldives		x	
Iles Marshall (Pacifique)	x	x	x
Iles Maurice			x
Monaco		x	
Montserrat (Caraïbes)		x	
Nauru (Pacifique)	x	x	x
Niue (Pacifique)	x	x	x
Panama	x	x	x
Philippines	x		
Russie	x		
St-Kitts et Nevis (Caraïbes)	x	x	x
Sainte-Lucie (Caraïbes)		x	x
St-Vincent et Grenadines (Caraïbes)	x	x	x
Samoa occidentales (Pacifique)		x	x
Seychelles (océan Indien)		x	x
Tonga (Pacifique)		x	
Iles Turks et Caïques (Caraïbes)		x	x
Iles Vierges américaines (Caraïbes)		x	
Iles Vierges britanniques (Caraïbes)		x	x
Vanuatu (Pacifique)		x	x

Source : OCDE, G7 (Forum pour la stabilité financière)

Deux nouvelles autorités ont été créées au niveau fédéral pour veiller à l'application de la nouvelle loi :

- L'autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, rattachée à l'Administration fédérale des finances (AFF), est responsable de la mise en œuvre des tâches de surveillance. La loi est fondée sur le principe de l'autorégulation. Les intermédiaires financiers concernés par la loi doivent si possible s'affilier à des organismes privés dits « d'autorégulation » qui sont chargés de vérifier que les mesures imposées par la loi sont bien respectées. A défaut d'une telle affiliation, les intermédiaires financiers sont soumis à la surveillance directe de l'autorité de contrôle. Fin novembre 2000, 4900 acteurs s'étaient affiliés à l'un des 12 organismes d'autorégulation, alors que plus de 550 ont fait une demande directe auprès de l'Administration des finances. On estime que plus de 8000 intermédiaires doivent encore soit s'associer à un organisme, soit faire la demande de contrôle direct de l'administration (le délai prévu par la loi était fixé à avril 2000). L'application des dispositions de la loi a mené à un goulot d'étranglement au niveau de l'autorité de contrôle, composée de 8 personnes seulement. Résultat du malaise des employés face au manque de moyens pour faire appliquer la loi, le service a connu une série de démissions (en raison de surcharge de travail et de problèmes d'organisation). Selon une décision du Conseil fédéral prise en novembre 2000, les effectifs du bureau seront progressivement augmentés pour arriver à 12 personnes⁴¹. Une *task force* sera mise sur pied pour traiter les 550 demandes des intermédiaires financiers souhaitant être affiliés à l'autorité de contrôle. Les PME suisses qui sont maintenant concernées par cette loi éprouvent de la difficulté à savoir ce qu'elles doivent faire exactement pour se conformer à la nouvelle loi. Si les grandes banques disposent de personnes formées juridiquement, il est plus difficile pour un hôtelier, par exemple, de connaître les procédures d'application de la loi⁴².
- Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS⁴³), rattaché à l'Office fédéral de la police (DFJP) examine les cas de transactions douteuses. Selon les dispositions de la loi sur le blanchiment, les intermédiaires financiers doivent vérifier l'identité des personnes en relation d'affaires et ils sont obligés de d'annoncer leurs soupçons lors de transactions incertaines auprès du bureau de communication en matière de blanchiment. Ce bureau doit vérifier en cinq jours (temps pendant lequel les comptes suspects doivent être bloqués) si les soupçons sont justifiés. Le dossier est le cas échéant transmis aux autorités de poursuites pénales (des cantons concernés), prolongeant ainsi le blocage des comptes.

Le bureau de communication en matière de blanchiment (MROS) a publié en juin 2000 son deuxième rapport d'activité détaillé sur les types de communications transmises par les intermédiaires financiers. Tant le nombre de communications que les valeurs patrimoniales impliquées ont fortement augmenté en 1999-2000 (rapports portant sur la période d'avril à mars de l'année suivante);

41. *Communiqué de presse*, Train de mesures pour appuyer l'autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment, Berne, Confédération suisse, 29.11.2000.

42. *Tribune de Genève*, 19.12. 2000. *Le Temps*. 7.11. 2000 « La lutte contre le blanchiment donne des signes de malaise chronique ».

43. MROS, *Money Laundering Reporting Office Switzerland*. Adresse Internet: www.admin.ch/bap.

370 cas de soupçon de blanchiment ont été transmis pendant cette période (contre 160 communications en 1998-1999), pour une valeur totale de 1,5 milliard de francs (contre 334 millions de francs pour la période précédente). Les soupçons communiqués étaient le plus souvent fondés, puisque des communications pour une valeur de 1,45 milliard de francs ont abouti à l'ouverture d'enquêtes d'autorités de poursuites pénales. Les principales autorités de poursuites concernées par l'ouverture de procédures pénales sont celles des cantons de Genève (52 % des cas), de Zurich (25 %) et du Tessin (5 %), places financières importantes en Suisse. Les cocontractants impliqués (domicile des intermédiaires financiers) étaient situés surtout en Suisse, dans des places financières offshore, dans les pays voisins (Allemagne, Italie ou France), en Russie ou au Nigeria.

La participation du secteur non bancaire reste encore bien en dessous des attentes puisque 85 % des soupçons sont communiqués par des banques. Seul 1,1 % du nombre des communications provient du secteur des assurances, 1,6 % des communications provient des avocats, 2,4 % de fiduciaires et 5,1 % de gestionnaires de fortune. Deux facteurs expliquent la forte augmentation du nombre de communication en 1999-2000 : les articles de presse sur les enquêtes menées aux USA au sujet de la Bank of New York (blanchiment de fonds de provenance russe), ainsi que les informations données par l'Office fédéral de la police au sujet de la commission rogatoire des autorités nigérianes en relation avec les placements d'argent des proches de l'ancien président du Nigeria Abacha (voir ci-dessous). Le rapport du MROS relève que les intermédiaires financiers communiquent des cas qui leur paraissent suspects surtout (dans 35 % des cas) lorsqu'ils prennent connaissance des affaires par les médias et s'aperçoivent alors que certains de leurs clients pourraient être impliqués dans des actes criminels. Les autres cas de communication fréquents sont le manque de clarté de l'arrière-plan économique d'une transaction (dans 24 % des cas) et les informations transmises par des autorités de poursuites pénales (22 %).

Les types de délits relèvent surtout de l'escroquerie (19 % des cas), du blanchiment d'argent (15 %), de l'abus de confiance (12 %). 4 % des cas relèvent de la corruption et 2 % du crime organisé. La drogue ne concerne que 3 % des cas, peut-être du fait que les intermédiaires financiers reconnaissent plus facilement les risques d'abus dans le domaine financier que dans celui des stupéfiants.

Le chef du bureau de communication (Daniel Thelesklaf) détaillait aussi dans son rapport d'activité la stratégie du MROS pour devenir un centre de compétences pour le blanchiment d'argent. Il entendait développer le rôle de formation et d'information du MROS (publication de rapports spécifiques sur le blanchiment, fourniture d'informations pour les autorités de poursuites pénales, réseaux d'information avec les autorités de surveillance, les organismes d'autorégulation et les intermédiaires financiers, intensification de la collaboration internationale). Suite aux divergences d'opinions sur la stratégie à adopter dans ces domaines entre la conseillère fédérale Ruth Metzler et le chef du bureau de communication, celui-ci a démissionné de son poste, ainsi que la plupart de ses collaborateurs.

❑ *Code de conduite des principales banques du monde*

Dans le code de conduite adopté en octobre 2000, 11 banques importantes s'engagent à éviter que leurs activités internationales soient exploitées à des fins cri-

minelles⁴⁴. Elles s'engagent à n'accepter que des clients pour lesquels il a été établi que les fonds proviennent de sources légitimes. Les clients ou les ayants droit économiques doivent être identifiés pour chaque compte. Ces directives des banques n'apportent rien de nouveau en Suisse, où ces exigences sont déjà inscrites dans la loi. Les banques suisses ont déjà l'interdiction d'utiliser leurs filiales à l'étranger pour échapper à la législation suisse. Ces directives concerneront donc plus directement les banques étrangères de certains pays qui ne connaissent pas encore le devoir de diligence.

5.3.2 LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ

Les Chambres fédérales ont adopté en 1999 des modifications législatives pour donner de nouvelles compétences à la Confédération dans les domaines du crime organisé et de la criminalité économique, tout en laissant aux cantons un rôle primordial dans ce domaine.

■ ASTM 2000, pp. 243-245.

L'article 260ter du Code pénal adopté en 1994 permet de punir ceux qui appartiennent à une organisation criminelle, mais si aucun délit n'a été commis sur territoire suisse. Notons toutefois qu'aucune personne n'a pu être condamnée jusqu'à maintenant en vertu de cette disposition de la loi. La procédure contre Sergueï Mikhaïlov s'est terminée, faute de preuves, par un acquittement (le canton de Genève devant même payer une indemnisation de 800'000 francs pour le dédommager pour les inconvénients liés à son arrestation et à sa détention à Genève).

■ *Accord bilatéral avec la Hongrie sur la lutte contre la criminalité*

Le Conseil fédéral a présenté en août 2000 son Message concernant l'accord avec la Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité⁴⁵. C'est le premier accord de ce type qui est conclu avec un pays non limitrophe. Contrairement aux accords avec la France et l'Italie, approuvés au début de l'année 1999⁴⁶, et aux accords qui doivent encore être approuvés par le Parlement avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein⁴⁷, cet accord avec la Hongrie se limite à la coopération policière (et ne concerne pas le domaine judiciaire). La coopération policière dans le cas d'infractions politiques et fiscales est exclue de l'accord.

L'accord prévoit une collaboration directe entre les autorités policières et douanières des deux pays pour lutter contre le crime organisé. C'est une base légale pour l'échange d'informations, tout en tenant compte de la protection des données (échange d'informations en matière de criminologie, données relatives à l'identité de personnes impliquées dans des actes criminels et sur les réseaux du

44. Le code de conduite, appelé « directives de Wolfsberg » a été adopté notamment par l'UBS, le Crédit Suisse Group, Deutsche Bank, Citibank, Barclays Bank, The Chase Manhattan. Les 11 principes sont détaillés sur Internet www.wolfsberg-principles.com

45. *Message concernant l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République de Hongrie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité*, du 23.8.2000 (message n° 00.069), pp. 4547-4562.

46. « Message du Conseil fédéral du 14.12.1998 », *Feuille fédérale* 1999, pp. 1311 et suivantes.

47. « Message du Conseil fédéral du 24.11.1999 », *Feuille fédérale* 2000, pp. 806 et suivantes.

crime organisé, échange des résultats de recherches et expériences). L'accord prévoit la coopération dans les domaines du crime organisé, du trafic illicite de drogues, de la criminalité économique, du blanchiment d'argent, du terrorisme, du trafic illégal d'armes, de substances explosibles et toxiques ou radioactives, de fabrication de fausse monnaie, des atteintes aux biens culturels et historiques ainsi qu'aux œuvres d'art, et des infractions liées à la traite d'êtres humains. L'accord porte aussi sur l'assistance dans le domaine de la formation (échanges de spécialistes, organisation de cours de perfectionnement, informations sur les méthodes de répression et de prévention de la criminalité).

❑ *Convention des Nations Unies de lutte contre la criminalité organisée*

La Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée a été adoptée et ouverte à la signature le 12 décembre 2000, lors d'une conférence internationale qui s'est tenue à Palerme en Italie. Une quinzaine de chefs d'Etat et quelque 110 ministres de la Justice (dont la conseillère fédérale Ruth Metzler) ont participé à cette conférence et, fait rare, 120 pays environ ont signé la convention en quatre jours (dont la Suisse), lors de l'ouverture aux signatures⁴⁸.

L'objectif de la convention est de promouvoir la coopération internationale afin de combattre la criminalité transnationale (c'est-à-dire des infractions ayant des incidences dans plusieurs Etats, commises par un groupe criminel organisé dans deux Etats au moins, ou commises dans un Etat, tout en étant planifiées et contrôlées à partir d'un autre Etat). L'instrument juridiquement contraignant concerne deux axes: l'harmonisation des législations nationales et la coopération internationale. Les Etats contractants s'engagent notamment à:

- rendre punissable toute participation à une organisation criminelle,
- prendre des mesures législatives ou autres, pour incriminer les actes de blanchiment d'argent commis intentionnellement,
- punir les actes de corruption active et passive commis par des agents publics étrangers,
- prendre les mesures pour établir la responsabilité tant pénale que civile ou administrative des personnes morales (rendre les entreprises responsables dans le cas de blanchiment ou de participation à une activité criminelle),
- confisquer les objets utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction, ainsi que les valeurs patrimoniales provenant d'une infraction.

Une disposition originale de la nouvelle convention prévoit qu'une partie des fonds issus du crime organisé confisqués par les Etats pourrait être versée par les pays dans un fonds des Nations Unies destiné à aider financièrement les pays en développement dans leur lutte contre le crime organisé. L'Italie par exemple s'est engagée à y verser annuellement 25 % de la valeur des biens confisqués à la mafia.

Un aspect très important de la nouvelle convention consiste à chercher à harmoniser les législations nationales, puisque tous les pays du monde ne condamnent pour l'instant pas encore la participation à un groupe criminel organisé (pas

48. *Communiqué de presse*, Intensification de la coopération internationale contre la criminalité organisée, Office fédéral de la justice, 27.11.2000. AGEFI, 11.12, 13.12 et 18.12.2000. *Neue Zürcher Zeitung*, 16/17.12.2000.

prévu dans les pays anglo-saxons par exemple) et le blanchiment d'argent n'est quelquefois réprimé que lors du blanchiment d'argent de la drogue, mais pas forcément lors de traite d'êtres humains ou de contrebande.

La convention de l'ONU entrera en vigueur lorsque 40 pays l'auront ratifiée. Elle devra, en Suisse, être ratifiée par le Parlement, avec la nécessité de modifier certaines lois suisses, même si la législation actuelle est déjà largement compatible avec les dispositions de la convention. La Suisse devrait, pour satisfaire les exigences de la convention, prendre les mesures pour pouvoir engager la responsabilité de personnes morales. La Suisse n'a pour l'instant pas signé le protocole additionnel à la convention qui concerne la traite des femmes et des enfants, ainsi que les filières de passeurs (ce dernier aspect a rencontré la réticence de certains pays en développement, dont le Maroc, le Bénin ou la Colombie, qui craignent que les mesures soient interprétées pour restreindre encore plus l'immigration dans les pays occidentaux). Un autre protocole additionnel à la convention de l'ONU, relatif aux armes à feu, est actuellement encore en préparation.

5.3.3 LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Conseil fédéral avait présenté en avril 1999 son Message aux chambres fédérales concernant la modification du Code pénal suisse visant à punir l'acceptation de fonds liés à la corruption de fonctionnaires étrangers⁴⁹. Il proposait aussi l'adhésion de la Suisse à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Ces propositions ont été acceptées par le Conseil national le 7 octobre 1999 et par le Conseil des Etats le 9 décembre 1999. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000. La Suisse a ratifié la Convention de l'OCDE le 31 mai 2000. L'examen par le Parlement du projet de loi instituant une responsabilité pénale des personnes morales est encore en cours. La loi actuelle prévoit ainsi des sanctions pénales contre des personnes physiques responsables d'actes de corruption, mais pas contre les entreprises responsables. Un projet de loi dans le domaine fiscal visant à refuser dorénavant la déductibilité fiscale des pots-de-vin a été adopté par les Chambres fédérales le 22 décembre 1999. Les questions de fiscalité étant de la compétence des cantons, la nouvelle législation doit être intégrée dans la législation des différents cantons suisses par les parlements respectifs.

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption est entrée en vigueur le 15 février 1999. Elle a été signée par les 29 pays de l'OCDE et par 5 pays non-membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et République slovaque). Dans son examen de la mise en œuvre de la Convention, l'OCDE regrette que certains pays n'aient pas pris des dispositions convenables pour établir la responsabilité pénale des personnes morales ou n'appliquent des sanctions que très limitées à l'encontre des entreprises fautives⁵⁰.

49. « Message concernant la modification du Code pénal suisse et du Code pénal militaire (révision des dispositions pénales applicables à la corruption) et adhésion de la Suisse à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales » du 19.4.1999, *Feuille fédérale*, n° 31 10.8.1999, pp. 5045-5115 (message n° 99.026). Le message et les discussions aux chambres fédérales sont détaillés dans l'*Annuaire 2000*, pp. 235-241.

50. OCDE, Rapport du CIME: *Application de la Convention sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation révisée de 1997*, OCDE, Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME), 21.6.2000.

5.3.4 ENTRAIDE JUDICIAIRE INTERNATIONALE

Les dernières modifications de la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale entrées en vigueur en février 1997 ont permis d'accélérer et de simplifier les procédures, mais ces dernières restent lentes et compliquées à traiter. Des procédures sont toujours en cours par exemple dans les cas de Benazir Bhutto (Pakistan), Mobutu (Zaïre) et Jean-Claude Duvalier (Haïti). Plusieurs procédures d'entraide judiciaire et enquêtes sont actuellement en cours avec la Russie (comptes bancaires qui auraient servi au transfert de prêts du FMI à la Russie, accusations de corruption contre une partie de l'entourage de Boris Eltsine, avec l'implication de la société suisse Mabetex, ou encore l'affaire Aeroflot, avec détournements de fonds au préjudice d'Aeroflot dans les sociétés lausannoises Forus et Andava et rôle du financier russe et ancien député de la Douma Boris Berezovski).

□ « Fonds Abacha » auprès des banques suisses

Une procédure d'entraide judiciaire est en cours à Genève en lien avec les fonds provenant de l'entourage de l'ancien président du Nigeria Sani Abacha qui ont été placés dans les banques suisses. La somme totale des fonds déposés et bloqués auprès de banques suisses s'élevait à 660 millions de dollars environ, soit plus que les fonds Marcos bloqués en 1986, alors que la législation était à l'époque beaucoup plus lacunaire. La Commission fédérale des banques (CFB) a ouvert une enquête en novembre 1999 pour chercher à savoir comment autant d'argent a pu être placé dans les banques suisses sans que les banques dénoncent les transactions suspectes. Les banques sont tenues à respecter le devoir de diligence.

Rapport de la Commission fédérale des banques sur les « fonds Abacha »

La commission fédérale des banques (CFB) a publié fin août 2000 son rapport détaillé sur les « fonds Abacha » et sur l'attitude des banques suisses.* La CFB a examiné dans le détail les agissements de 19 banques, qui, fait nouveau, sont nommées directement dans le rapport. Selon les conclusions du rapport, 5 banques ont pleinement respecté leurs obligations de diligence, car elles ont procédé à des clarifications approfondies sur la situation de leurs clients et elles ont pris en temps utile les mesures qui s'imposaient (rupture de la relation d'affaires ou annonce aux autorités compétentes). D'autres banques ont montré des défaillances (clarification insuffisante ou tardive de l'arrière-plan économique, application lente des décisions internes).

L'enquête de la CFB a établi des graves défaillances auprès de 6 banques, dont trois banques du Crédit Suisse Group.** Le Crédit Suisse Private Banking du Crédit Suisse a par exemple accepté des fonds à hauteur de 214 millions de dollars de deux clients « politiquement exposés », à savoir de deux fils de Sani Abacha. La banque a accordé, selon la CFB, trop de crédit aux indications d'un client de longue date qui avait introduit les nouveaux clients à la banque. Le Crédit Agricole Indosuez (Suisse) avait trois relations d'affaires totalisant 147 millions de dollars avec des clients, en sachant que les titulaires ou les ayants droit économiques étaient des proches de Sani Abacha. La banque n'a pas agi avec la diligence nécessaire lors de l'ouverture et du suivi des clients puisque le membre de la direction de l'époque avait autorisé l'ouverture des comptes alors qu'il avait été informé de l'identité des personnes en cause. Pour certains comptes de l'Union Bancaire Privée (pour un montant de 73 millions de francs), la banque n'a pas exécuté ou pas contrôlé l'exécution de la décision de son propre Comité de lutte contre le blanchiment qui avait décidé pourtant de mettre un terme à certaines relations d'affaires. Les comptes étaient ainsi restés ouverts malgré la décision interne à la banque de les fermer ! Pour les banques fautives, la CFB a

décidé la mise sur pied d'audits des relations d'affaires existantes ou d'examen sur la fiabilité du système de contrôle mis en place par les banques.

La CFB rappelle dans son rapport que le devoir de diligence doit être respecté pour le bien de la bonne réputation de la place financière suisse. « L'acceptation par négligence de valeurs patrimoniales d'origine criminelle n'est pas punissable, mais peut contrevenir à l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable requise par la loi sur les banques. Les banques ne doivent pas accepter des fonds dont elles savent ou doivent présumer qu'ils proviennent de la corruption ou de détournements de fonds publics. Elles doivent dès lors examiner avec une attention particulière si elles veulent entrer en relations d'affaires, accepter et garder des avoirs appartenant – directement ou indirectement – à des personnes exerçant des fonctions publiques importantes pour un Etat étranger ou à des personnes et sociétés qui, de manière reconnaissable, leur sont proches. » Les directives de la CFB contiennent donc (depuis 1998) des prescriptions particulières relatives au traitement de fonds provenant de personnalités politiques (« fonds de potentats »). En cas de doute, mais sans soupçons fondés, la banque qui poursuit les relations d'affaires doit surveiller l'évolution de ces relations et si elle rompt les relations, elle ne doit admettre le retrait des avoirs que sous une forme qui permette, au besoin, aux autorités pénales d'en retrouver la trace (paper tracing).

Le rapport de la CFB souligne toutefois la difficulté de reconnaître des « personnes politiquement exposées ». Sani Abacha n'apparaissait qu'une fois en tant que titulaire d'un compte, pour un montant relativement modeste. Comment faire la différence entre des hommes d'affaires fortunés et des personnes proches d'un régime opérant des détournements de fonds publics (fonds de potentats)? Le problème est aussi international. Des fonds importants ont été transférés depuis des banques suisses vers des banques des Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en France, au Luxembourg ou au Liechtenstein. Une partie seulement de ces pays ont entre temps bloqué des comptes et mis en route des procédures administratives.***

Source: *Rapport de la Commission fédérale des banques « Fonds Abacha » auprès des banques suisses*, Berne, le 30 août 2000. Le rapport est disponible sur le site Internet www.ebk.admin.ch

* Rapport de la Commission fédérale des banques « Fonds Abacha » auprès des banques suisses, Berne, 30.8.2000.

** Crédit Suisse, Bank Hofmann et Bank Leu (3 banques du Crédit Suisse Group), Crédit Agricole Indosuez, UBP Union Bancaire Privée et M.M. Warburg Bank.

*** D'après le rapport de la CFB, 524 millions de dollars auraient transité par des banques suisses pour être par la suite transférés dans ces 4 pays. Concernant les enquêtes dans d'autres pays, un article du *Temps* (25.10.2000) relève par exemple que 80 millions de dollars ont transité dans une banque française avant que toute trace soit perdue. L'article relevait aussi que Londres n'avait encore pris aucune mesure pour bloquer les comptes de l'entourage du défunt dictateur, malgré une demande d'entraide du Nigeria.

Suite à la publication du rapport mentionné dans l'encadré, la Commission fédérale des banques a, en décembre 2000, dénoncé le cas concernant le Crédit Suisse à la Commission de surveillance de l'Association suisse des banquiers. Cette commission est un organisme d'autorégulation chargé de veiller à l'application de la convention de diligence des banques et de sanctionner les infractions (une amende peut atteindre 10 millions de francs).

Dans une prise de position commune de la Déclaration de Berne et de l'Action Place financière suisse sur les fonds Abacha, les ONG demandent que les actes contraires à la loi sur le blanchiment devraient entraîner des conséquences directes et sanctions contre les organes dirigeants des banques impliquées. Ils demandent aussi des changements législatifs pour punir les fuites fiscales.

□ *Fonds du Péruvien Montesinos en Suisse*

Le Conseil fédéral a décidé, à la fin octobre, de bloquer à titre préventif cinq comptes en Suisse, pour un montant de 48 millions de dollars, de l'ancien chef des services de renseignement du Pérou (et conseiller de l'ancien président Fujimori) Vladimiro Montesinos, accusé de corruption et soupçonné d'implications

dans le trafic de drogue. La Suisse a encouragé les autorités péruviennes à déposer une demande d'entraide judiciaire pour obtenir la restitution de ces fonds. Cinq autres comptes au nom de proches de Montesinos, totalisant 22 millions de dollars, ont été bloqués en novembre par la justice zurichoise. Les enquêteurs s'efforcent d'établir si les sommes bloquées proviennent de la corruption (commissions sur un commerce d'armes entre la Russie et le Pérou).

5.3.5 FUITES DE CAPITAUX POUR DES RAISONS FISCALES

L'entraide judiciaire internationale n'est actuellement accordée par la Suisse que dans les cas de fraudes fiscales (assimilées à une escroquerie, par falsification de titres par exemple) et non pas dans les cas de fuites fiscales (soustraction au fisc, lorsqu'un contribuable ne déclare pas une partie de ses revenus au fisc). Outre le problème plus moral de savoir si les banques suisses doivent servir de refuge à de l'argent échappant au fisc d'autres pays, se pose le problème que l'argent « sale » à recycler utilise habituellement les mêmes types d'opérations financières ou les mêmes types d'intermédiaires financiers pour cacher sa provenance délicate. Une personne soupçonnée de blanchir de l'argent peut lors d'une enquête dire que l'argent en question a été placé pour des raisons fiscales pour rendre l'enquête plus difficile. Plusieurs magistrats (dont le procureur genevois Bernard Bertossa) estiment qu'il n'est pas normal de tolérer les fuites fiscales et d'accorder l'entraide judiciaire uniquement en cas d'escroquerie fiscale.

Les pressions internationales sont de plus en fortes pour que la Suisse adapte sa législation pour assouplir le secret bancaire dans ce domaine et punir la fuite fiscale. Dans le cadre des efforts visant une meilleure harmonisation fiscale entre pays européens et à combattre la concurrence fiscale dommageable, l'Union européenne a adopté, le 27 novembre 2000, les éléments clés d'une directive (loi) européenne destinée à taxer les intérêts versés sur des placements bancaires de non-résidents, pour lutter contre l'évasion fiscale. Les Quinze s'engagent à renoncer au secret bancaire dans le but de permettre l'échange d'informations entre administrations fiscales pour taxer les revenus (intérêts) des placements que les résidents d'un pays de l'Union ont dans un autre pays. Les pays qui le souhaitent peuvent encore percevoir, en lieu et place de l'échange d'informations, une retenue à la source pendant la période transitoire (2003-2010). Cet impôt à la source s'élèvera à 15 % pendant les trois premières années, puis à 20 % jusqu'à la fin de la période transitoire, et les pays qui adoptent ce système (Autriche, Belgique et Luxembourg) devront restituer les 75 % des produits de cet impôt à l'Etat où réside le bénéficiaire des intérêts. La Suisse est concernée par cette directive puisqu'elle prévoit que l'Union européenne ouvre des négociations avec les pays tiers importants dans ce domaine (Suisse, Etats-Unis, Liechtenstein, Monaco, territoires paradis off-shore dépendants de l'Union, tels que les îles Anglo-Normandes ou Antilles néerlandaises) pour que ces pays prennent des mesures équivalentes de façon à éviter que les capitaux ne s'envolent vers des paradis fiscaux. Ces pays devraient soumettre à l'impôt anticipé les intérêts payés aux ressortissants de l'Union européenne.

Le comité des affaires fiscales de l'OCDE étudie aussi ces dernières années la question de l'évasion fiscale. Selon le projet de recommandations de l'OCDE, les banques seraient tenues de fournir certains renseignements au fisc, qui pourrait transmettre certaines informations aux autorités similaires d'autres pays. Le

rapport de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable d'avril 1998 recommandait le réexamen de l'accès aux informations bancaires. Le Luxembourg et la Suisse s'étaient abstenus lors du vote concernant le rapport.

Le Conseil fédéral a pris position plusieurs fois cette année 2000 pour réaffirmer que le secret bancaire n'était absolument pas négociable. L'introduction d'échange d'informations entre administrations fiscales n'entre donc pas en considération. La Suisse se déclare prête à chercher les moyens de rendre les fuites fiscales aussi peu attrayantes que possible, tout en préservant le secret bancaire, qui garantit le droit de l'individu à la protection de sa sphère personnelle.

□ *Place financière suisse et lutte contre les fuites de capitaux, une question de cohérence dans la politique extérieure de la Suisse*

L'examen en matière de coopération suisse pour le développement du Comité d'aide au développement (CAD) relève cette problématique dans son dernier examen 2000. Les lignes directrices Nord-Sud ont fait référence en 1994 à la nécessité de combattre les transferts de capitaux illégalement acquis et la corruption. Le CAD relève les progrès accomplis dans la lutte contre la corruption et le blanchiment. Dans son examen du droit pénal suisse anticorruption, l'OCDE critique le fait que la Suisse ne reconnaît pas encore la responsabilité pénale des personnes morales. Pour le CAD, le cas des fonds Abacha illustre encore des problèmes de cohérence possibles.

«Le secret bancaire suisse ne protège pas des fonds provenant d'un crime. Il est levé en cas de corruption, blanchiment de capitaux, fonds de chefs d'Etat, etc. Le secret bancaire ne fait ainsi pas obstacle à la coopération internationale judiciaire dans ce domaine. Cependant, la Suisse est une place financière majeure, pour laquelle le secret bancaire est un facteur de compétitivité important; elle est susceptible d'attirer des capitaux d'origine douteuse en provenance des pays en développement. Ceci implique que la Suisse doit constamment veiller à ce qu'il n'y ait pas d'abus de sa place financière»⁵¹.

Le Conseil fédéral aborde aussi cette question dans son rapport sur la politique extérieure 2000⁵². Le Conseil fédéral relève que les critiques en provenance de l'étranger à l'encontre de la place financière suisse se poursuivront probablement à l'avenir, en raison de la lutte pour des parts de marché, de la crainte d'une diminution de l'assise fiscale due à la mobilité du capital et des exigences renforcées à l'égard de l'intégrité des places financières. «La mobilité élevée du capital exige que, à l'avenir également, les efforts tendant à écarter les fonds d'origine illégale, en particulier en relation avec la criminalité organisée, soient encore renforcés. La Suisse a engagé de grands efforts dans ce domaine au cours des dernières années.» «Le problème de la lutte contre les fonds d'origine illégale et contre la criminalité organisée ne concerne cependant pas que la Suisse, mais toutes les places financières internationales. Les réponses (...) peuvent être trouvées seulement en coopération avec d'autres Etats.»⁵³. La Suisse aimerait ainsi asseoir au niveau international les mesures prises sur le plan interne au cours des dernières années.

51. CAD, Comité d'aide au développement, *Examen en matière de coopération pour le développement, Suisse*, dossiers du CAD 2000, vol. 1, no. 4, p. 52 et 53 «Cohérence et fuite de capitaux».

52. *Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration*, du 15.11.2000

53. *Rapport sur la politique extérieure 2000*, p. 38.

SOURCES

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs: Améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*, Paris, OCDE, 22 juin 2000, 25 p.

Office fédéral de la police. Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), *2^e Rapport d'activités 1999-2000*, Berne, 27 juin 2000, 66 p.

Commission fédérale des banques, *Fonds Abacha auprès des banques suisses. Rapport de la Commission des banques*, Berne, 30 août 2000, 19 p.

Tous ces rapports sont disponibles sur Internet aux adresses mentionnées ci-dessous.

Communiqués de presse de la Confédération, 16 décembre 1999 «Affaire Bofors: remise à l'Inde des documents requis dans le cadre de l'entraide judiciaire», 19 avril 2000 «Loi sur le blanchiment d'argent: état de la mise en œuvre», 30 mai 2000 «La Suisse refuse d'être qualifiée de place financière offshore», 29 novembre 2000 (renforcement de l'autorité de contrôle en matière de blanchiment).

Les archives fédérales des communiqués de presse sont disponibles sur Internet www.admin.ch/cp/

Ouvrages récents

DDC (DFAE), *Lutte contre la corruption. Lignes directrices*, Berne, septembre 1998.

G. Blundo (dir.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, IUED/PUF, Genève/Paris, 2000, 344 p.

OCDE, *Affairisme: la fin du système. Comment combattre la corruption*, Paris, OCDE, 2000, 316 p.

OCDE, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, Paris, OCDE, 1998, 88 p.

M. Pieth, P. Eigen (dir.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Bestandaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Hermann Luchterhand Verlag, Kriftel (D), 1999, 735 p.

R. Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Staempfli Editions SA, Berne, 1999, 430 p.

Articles

Le Temps 27-28 mai 2000 «Sur la liste noire des paradis fiscaux, la Suisse décroche un prix de vertu», 27 juin 2000 «L'OCDE publie sa liste et met 35 paradis fiscaux sous pression», 28 juin (blanchiment), 22 août 2000 «La Suisse ne parvient pas à lutter efficacement contre le blanchiment», 24 octobre 2000 (interview de Kaspar Villiger sur le secret bancaire), 31 octobre 2000 «Coup d'éclat de 11 géants de la finance contre le blanchiment», 28 novembre 2000 (fiscalité de l'épargne).

Neue Zürcher Zeitung, 18 octobre 2000 «*Verstärkter Kampf gegen Finanzkriminalität*», 30 novembre 2000 (*Kontrollstelle gegen Geldwäscherei*).

INTERNET

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (OCDE): www.oecd.org/fatf

OCDE, site sur la corruption: www.oecd.org/daf/nocorruption

International Anti-Money Laundering Network: www.imolin.org

International Drug Control Programme (ONU): www.undcp.org

ONU, Anti-Money Laundering Web-Site: www.imolin.org

Office for Drug Control and Crime prevention (ONU): www.odccp.org

Union européenne: www.europa.eu.int

Conseil de l'Europe: www.coe.fr

Les lois et ordonnances suisses (recueil systématique du droit fédéral) sont disponibles à l'adresse: www.admin.ch/ch/f/rs (notamment sous 955, blanchiment d'argent)

Département fédéral de justice et police: www.ejpd.admin.ch

Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (Office fédéral de la police): www.admin.ch/bap

Autorités de surveillance

Commission fédérale des banques: www.admin.ch/ebk

Office fédéral des assurances privées: www.admin.ch/bpv

Administration fédérale des finances/Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: www.admin.ch/efv

Organisations non gouvernementales:

Transparency International www.transparency.org

Déclaration de Berne: www.evb.ch/db (notamment sur les fonds Suharto en Suisse)

Aktion Finanzplatz Schweiz, Drahtzugstr. 28, 4057 Basel (avec notamment la publication du bulletin: Finanzplatz Informationen).

5.4. POLITIQUE D'ASILE ET QUESTIONS MIGRATOIRES

L'année 2000 a été marquée par une accalmie sur le front de l'asile après le nombre record de demandes enregistrées en 1999, suite au conflit armé au Kosovo. L'état d'urgence terminé, les autorités ont fait preuve de fermeté quant au retour des personnes admises provisoirement sur le territoire. Par ailleurs, les autorités en charge du dossier de l'asile continuent leurs efforts afin de diminuer l'attractivité, jugée toujours excessive, de la Suisse comparativement aux autres pays européens.

La réforme de la politique d'admission des étrangers sur le territoire est désormais sous toit, grâce à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne qui comporte la réalisation, à terme, du principe de la libre circulation des personnes et du traitement non discriminatoire. L'achèvement de ce chantier a permis aux autorités de mettre en consultation le projet de nouvelle loi sur les étrangers qui, prêt depuis quelque temps, était en attente d'un climat politique favorable.

Finalement, se dessine aujourd'hui le cadre à l'intérieur duquel va être mise en œuvre la nouvelle politique d'intégration, caractérisée par une approche plus volontariste et une plus grande reconnaissance du rôle des associations d'immigrés. Le rejet net de l'initiative visant à limiter à 18% le nombre d'étrangers résidant dans le pays a levé la lourde hypothèque pesant sur ces perspectives d'aggiornamento de la politique fédérale.

5.4.1 POLITIQUE D'ASILE

□ Demandes d'asile déposées en 1999

En 1999, le nombre de personnes frappant à la porte de l'asile en Suisse a atteint un niveau, inégalé jusqu'alors, de 46'068, qui dépasse le précédent record de 1991. Ce nombre demeure toutefois inférieur aux 55'000 requérants prévus par l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en septembre 1999, au plus fort de la crise dans les Balkans.

Graphique 1: Evolution des demandes d'asile 1990-1999

Source : Statistiques en matière d'asile 1999, ODR, janvier 2000.

Presque deux tiers (62,8%) des demandeurs d'asile proviennent de la République fédérale de Yougoslavie. L'Irak, avec 3,6% des demandes, est le deuxième pays de provenance, suivi par la Bosnie-Herzégovine (3,3%), le Sri Lanka et la Turquie (chacun avec 3,2, %) et l'Albanie (3 %).

Tableau 11: Evolution des demandes d'asile 1990-1999 selon le pays d'origine*

Pays d'origine	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Afghanistan	234	233	278	144	172	114	198	215	245	363
Albanie	250	1 038	546	2 009	50	28	315	3 081	3 752	1 386
Algérie				751	303	388	396	564	529	491
Angola	1 134	796	96	542	1 059	493	468	251	392	545
Arménie								163	481	427
Bangladesh	665	593	222	122	286	188	170	290	172	155
Bosnie-Herzégovine				6 878	3 343	3 534	1 269	1 987	1 891	1 513
Bulgarie	681	217	27	25	17	33				
Chili	11	7	6	1	4	0				
Colombie									452	202
Congo (Rép. dém.)	758	1 426	677	362	276	320	695	605	536	523
Ethiopie	306	394	94	76	100	142	174	254	243	221
Ex-Yougoslavie	6 545	14 205	6 262	5 291	4 124	5 491	6 223	6 913	20 396	28 913
Géorgie									813	323
Ghana	450	852	137	66	15	15				
Guinée								193	335	388
Guinée Bissau										282
Inde	1 828	886	38	21	48	156	201	203	162	
Irak	71	160	117	79	151	321	413	522	2 041	1 658
Iran	417	222	140	95	82	110	134	129	168	206
Liban	5 533	1 352	450	490	170	129	148	184		
Libye									188	
Mongolie										164
Nigeria	308	515	123	72	115	178	253	210	239	
Pakistan	1 212	1 339	631	410	420	437	483	448	314	323
Pologne	549	60	64	16	59	3				
Roumanie	1 959	2 682	620	113	113	82	70			271
Russie									174	263
Sierra Leone								178	222	756
Somalie	181	910	1 077	2 295	881	478	700	884	610	517
Sri Lanka	4 774	7 349	2 826	1 744	1 487	1 024	1 965	2 137	1 901	1 487
Syrie	239	179	146	80	44	57	83			167
Tchécoslovaquie	21	26	25	12	5	1	0			
Tunisie									153	187
Turquie	7 262	4 324	1 827	1 205	1 068	1 293	1 317	1 395	1 565	1 453
Ukraine									170	146
Vietnam	139	86	69	164	215	159	126	122	122	
Autres	1 441	1 731	1 459	1 681	1 359	1 664	2 187	2 262	2 895	2 738
Total	36 068	41 584	17 960	24 739	16 134	17 021	18 001	23 982	41 302	46 068

Source : Office fédéral des réfugiés, *Statistique en matière d'asile 1999*, ODR, janvier 2000.

* Le tableau compile les données fournies par ce document publié chaque année qui mentionne explicitement les pays fournissant des flux importants de requérants ; ainsi, certains pays apparaissent dans la statistique alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant (cf. pour cette année Guinée Bissau ; Mongolie) ; de même l'ODR renonce à publier le détail lorsque le flux en provenance de ce pays semble se tarir (cf. Bulgarie, Chili, Ghana, Liban, Tchécoslovaquie). Le tableau indique tous les pays mentionnés dans la publication de l'ODR dans le but de rendre compte des changements intervenus dans la provenance des requérants d'asile.

La proportion de personnes entrées clandestinement en Suisse (84 %) ⁵⁴ est inférieure à la proportion habituelle, à cause des conditions particulières du récent afflux (ex : regroupements familiaux).

Les femmes représentent 38 % des personnes ayant déposé une demande d'asile en 1999, une augmentation de 36 % par rapport à l'année précédente ; contrairement à ce qui se passait auparavant, elles ne sont pas autant surreprésentées qu'auparavant parmi les requérants ayant obtenu l'admission provisoire (41 %), les permis humanitaires (35 %), alors qu'elles le restent pour ce qui est de la reconnaissance du statut de réfugié (47 %).

❑ Octroi de l'asile

Faisant preuve de grande efficacité, l'ODR a traité en première instance plus de 47'000 demandes. Il a octroyé l'asile à 2050 personnes, un nombre à peu près équivalent à celui de 1998 (2032), ce qui représente un net recul du taux moyen de reconnaissance de la qualité de réfugié, passé de 9,5 % en 1998 à 5,7 % en 1999 (rappelons qu'en 1995 il s'élevait à 14,9 %). Ce taux varie sensiblement selon la provenance des requérants : il est élevé pour les Vietnamiens (91 %), moyen pour les Turcs (44 %), les Irakiens (39 %) et les Bosniaques (11 %) alors qu'il est faible pour les Sri Lankais (3 %) ; la structure de ces écarts dans les taux de reconnaissance est largement semblable à celle observée en 1998.

Pour faire face à l'urgence au Kosovo, ont nettement augmenté les admissions provisoires, passées de 2700 en 1998 à 22'843, ainsi que les permis humanitaires, 1356 en 1999 contre 776 en 1998. Finalement, 3954 personnes ont obtenu une autorisation régulière délivrée pour d'autres raisons par la Police des étrangers, un nombre semblable à celui de l'an dernier.

Le nombre de personnes relevant de l'asile et habitant la Suisse à la fin de l'année dernière se montait à 171'223 à la fin 1999, soit une augmentation de 10,4 % par rapport à 1998.

Tableau 12 : Personnes relevant du domaine de l'asile (état à fin décembre 1999)*

	31.12.1999	31.12.1998	Variation en %
Effectif total	171 223	155 089	10.4
Réfugiés reconnus*	25 202	24 439	3.1
Cas humanitaires/ cas réglés par la police des étrangers	38 215	36 499	4.7
Admissions provisoires	18 907	21 071	- 10.3
Traitement/exécution en suspens ou bloqué	43 494	28 420	53
Cas en suspens en deuxième instance	10 636	9 597	10.8
Cas en suspens en première instance	34 769	35 063	- 0.8

Source : Office fédéral des réfugiés, *Statistique en matière d'asile 1999*, ODR, janvier 2000.

* Les données relatives aux réfugiés reconnus reflètent l'état au 30.11.99.

En 1999, on a enregistré 31'154 départs, un chiffre en augmentation par rapport à l'année précédente (+21 %) ce qui prolonge la tendance amorcée depuis 1997. 5180 personnes ont été contraintes de partir ; par ailleurs, au terme de la

54. Office fédéral des réfugiés, *Statistique en matière d'asile 1999*, ODR, janvier 2000.

procédure d'asile, 2347 ont été reconduites dans leur pays d'origine – une proportion en recul de 32 % par rapport à l'année précédente – et 753 vers un pays tiers. Par contre, on ne possède pas d'indication quant au domicile des quelque 13'000 requérants déboutés. A la fin décembre 1999, plus de 15'800 personnes ont regagné le Kosovo dans le cadre du programme de retour de l'ODR.

L'asile a été révoqué pour 441 réfugiés reconnus, aucun danger ne menaçant plus ces personnes. Par ailleurs, l'ODR a levé l'admission collective provisoire pour 25'340 personnes, pour la plupart des ressortissants yougoslaves, suite à la fin de la guerre au Kosovo.

□ *Requérants kosovars : la fin du conflit armé et les retours*

Contrairement aux prévisions des autorités, en automne dernier déjà s'amorce une décrue importante du nombre de personnes cherchant protection en Suisse ; le nombre considérable de retours volontaires vient ainsi signifier la fin de l'état d'urgence.

Ces retours volontaires ont lieu, pour la plupart, dans le cadre du programme de retour mis au point par l'ODR et la DDC, selon un modèle éprouvé avec les Bosniaques. La première phase concerne les Kosovars quittant volontairement le pays avant le 31 décembre 1999 : ils obtiennent en prime 2000 francs par adulte ; après cette date, et jusqu'au 31 mai 2000 entre en vigueur la deuxième phase de ce programme, qui comporte une réduction à 1000 francs de l'aide individuelle ; en contrepartie, la Confédération augmente l'aide à la reconstruction sur place. Le 31 mai 2000, à la levée de l'admission provisoire, expire le délai fixé par les autorités pour le retour volontaire des Kosovars admis provisoirement ; eu égard à la situation sur place, les malades, les Serbes du Kosovo et les Roms ne sont pas tenus par ces délais⁵⁵. Désormais, les personnes regagnant le Kosovo ne peuvent compter sur une aide individuelle, mais seulement sur 600 francs par famille. Début octobre 2000, l'ODR dresse un bilan satisfait du programme des retours : depuis l'été 1999, 38'000 personnes sont rentrées, volontairement ou non, au Kosovo⁵⁶. Pour accompagner les retours, la DDC dépensera 53 millions de francs, inscrits dans son budget 2000, dans des projets d'aide humanitaire, de reconstruction et des programmes en faveur des minorités ; 80 % des projets de la DDC sont financés par l'ODR.

D'entente avec l'Allemagne et l'Autriche, le Conseil fédéral met en œuvre des programmes de retour forcé⁵⁷, à condition toutefois que l'autorité ONU autorise ces rapatriements. Les rapatriements forcés démarrent en juin 2000 et s'intensifient pendant l'été ; pour s'assurer la collaboration des cantons, la Confédération suspend le remboursement des frais d'assistance des requérants restés dans le pays. 17'000 Kosovars sont concernés par cette disposition ; certains d'entre eux sont arrivés suite à la guerre de 1999, d'autres sont des saisonniers devenus clandestins lorsque, à la fin de 1991, la Suisse a soudainement exclu l'ex-Yougosla-

55. L'ODR a reporté le délai de départ de ces personnes d'abord au 31.8.2000 et successivement au 31.5.2001. «Prolongation du délai pour les minorités ethniques», communiqué de presse ODR, 17.8.00.

56. ODR, «Kosovo: bilan positif des retours de la phase III», communiqué de presse, 6.10.00; «Foin de cafouillage, la machine des retours forcés s'est rodée», *Le Courrier*, 25.10.00.

57. «Zwangsrückkehr von Kosovaren steht vor. Schily gibt dem deutschen Asylrecht keine Zukunft», *Frankfurter Rundschau*, 29.10.99; «Zwangsausschaffungen ab Juni 2000», *Berner Zeitung*, 6.11.99.

vie des zones traditionnelles de recrutement de la main-d'œuvre. Une proportion non négligeable, notamment parmi les célibataires, est passée dans la clandestinité. Depuis mai, la France voisine aurait connu une présence accrue de Kosovars, célibataires et familles, ayant résidé en Suisse qui traversent la frontière pour se soustraire aux retours forcés.

A plusieurs reprises, l'administrateur de l'ONU dans la région exprime ouvertement ses craintes quant aux retours forcés⁵⁸ de milliers de réfugiés dans un pays meurtri par les tensions ethniques et la guerre et dont le taux de chômage est supérieur à 50 % ; une situation précaire qui peut déboucher sur des violences et de l'instabilité supplémentaire : Bernard Kouchner souhaite le retour le plus lent possible des Albanais du Kosovo demeurant en Suisse et en Allemagne⁵⁹. Il a réitéré son propos en automne⁶⁰, faisant valoir que le retour de quelque 90'000 réfugiés en provenance de ces deux pays était venu surcharger une économie précaire ; craignant la rudesse de l'hiver, il demande un moratoire à la Suisse. De son côté, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'élève contre la dureté des renvois qui concernent trop souvent des personnes vulnérables, tels femmes seules avec enfants, mineurs non accompagnés, malades, personnes âgées⁶¹.

□ « Action humanitaire 2000 »

Les programmes de renvoi ont été flanqués en mars 2000 d'un dispositif visant à octroyer un permis humanitaire aux « anciens » requérants entrés en Suisse avant la fin 1992 : l'opération a été baptisée « Action humanitaire 2000 ». Sont en principe concernées par cette réglementation quelque 13'000 personnes, en premier lieu des ressortissants sri lankais. L'opération vise en effet les personnes demeurant depuis longtemps en Suisse qui n'ont jamais passé à la clandestinité, sont disposées à s'intégrer et, ayant toujours coopéré avec les autorités, ne sont pas responsables de la prolongation de leur séjour. Pour bénéficier de cette opération, il faut que le requérant fasse l'objet d'une demande d'admission provisoire de la part du canton de résidence. A la mi-juillet, un tiers des cas entrant en ligne de compte avaient été traités, soit quelque 4200 cas : 96 % de ces personnes ont obtenu l'admission provisoire⁶².

La mise en œuvre de cette mesure varie fortement d'un canton à l'autre⁶³ : par exemple le Grand Conseil genevois a demandé au gouvernement d'intervenir auprès des autorités fédérales afin que soit régularisée la position de tous les Kosovars, en dehors des critères stricts de l'opération Action humanitaire⁶⁴. Des études scientifiques ainsi que les milieux politiques signalent depuis longtemps⁶⁵ les différences importantes dans le traitement réservé aux demandeurs d'asile par

58. « Ausländerbeauftragte Beck gegen rasche Rückkehr von Kosovo-Albaner », *Presse Agentur*, 8.3.00 ; « Appel gegen Zwangsausschaffung », *Sonntagszeitung*, 16.4.00.

59. « Kouchner für verzögerte Rückführung nach Kosovo », *Neue Zürcher Zeitung*, 2.6.00.

60. « Kosovo : Bernard Kouchner pour la suspension des renvois », *Le Temps*, 13.10.00.

61. « Pourquoi tant de zèle... », *Le Courrier*, 24.10.00.

62. « ODR, Bilan intermédiaire de l'« Action humanitaire 2000 » », communiqué de presse, 14.7.00.

63. « Humanitaire Lotterie », *Facts*, 8.6.00.

64. « Un geste pour les sans-papiers », *Le Courrier*, 10.4.00.

65. Holzer, T., Schneider, G. 2000. Discriminating Decentralization: Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland 1988-1996. *Journal of Conflict Resolution* 44:250-76; Rapport de la Commission de gestion du Conseil national, 5.5.94 cité in Parini L., Gianni, M., *La politique d'asile*, Genève 2000 (à paraître).

les divers cantons en application du même droit fédéral, que ce soit au niveau de la reconnaissance du statut de réfugié ou de l'autorisation cantonale de travail pour les requérants attribués d'office à un canton. Ces disparités de traitement posent de sérieux problèmes d'équité.

□ *L'actualité de l'Histoire : le rapport Bergier*

Début décembre sont rendus publics deux textes très attendus : le rapport Volker sur les fonds en déshérence et le rapport Bergier sur la Suisse pendant la deuxième guerre mondiale⁶⁶. La réception de ces travaux est fort contrastée⁶⁷. De nombreux commentateurs saluent l'effort de vérité voulu par le parlement et la confrontation sereine avec un passé longtemps tu ou occulté⁶⁸. D'autres, par contre, critiquent la contextualisation, jugée insuffisante, de la politique de l'époque⁶⁹. En exprimant sa reconnaissance pour le travail effectué par la commission d'historiens, le Conseil fédéral réitère les excuses que Kaspar Villiger avait présentées il y a quatre ans en admettant la responsabilité de la Suisse pour l'inscription du tampon J sur les passeports juifs. Toutefois, la confirmation d'une vérité déjà connue de longue date⁷⁰, à savoir que la Suisse aurait pu sauver des milliers de Juifs de la mort et qu'elle ne l'a pas fait, par peur, entre autres, de la surpopulation étrangère et par antisémitisme⁷¹, n'a pas manqué de soulever de nombreuses polémiques.

Ce travail de mémoire représente pour le pays tout d'abord une tentative de se confronter avec son passé et de refonder sa propre identité nationale à partir des critiques scientifiques et des bases morales qui correspondent mieux à l'esprit du temps. Il reste que cette invitation à approfondir la réflexion sur les rapports entre éthique et raison d'Etat a une profonde résonance entre autres sur l'action publique présente⁷².

Le besoin profond de revenir sur sa propre histoire, en dehors de toute pression extérieure, est à l'origine d'autres études historiques menées parallèlement aux travaux de la Commission Bergier à échelle cantonale⁷³ dans le Jura, à Genève et dans le canton de Vaud. Le rapport Lasserre⁷⁴, commandité par le Conseil d'Etat

66. Rapport Bergier: *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme* Berne, OFCIM, 1999 p. 350.

67. « Réfugiés: le rapport de la discorde », *Le Temps*, 4.12.99; « Von Applaus bis zur harscher Kritik », *Der Bund*, 11.12.99.

68. « Das Resultat der Verdrängung », *Der Bund*, 11.12.99; « Willkommen in der Gegenwart », *Die Weltwoche*, 9.12.1999; « Fehler eingestehen und sie nicht wiederholen », *Neue Mittelland Zeitung*, 11.12.99.

69. « Le rapport Bergier promet de faire plus de vagues en Suisse qu'à l'étranger », *Le Temps*, 4.12.99; « Un nouveau rapport stigmatise la Suisse pour le refoulement des réfugiés juifs », *Le Monde*, 11.12.99.

70. « Die Schweiz und die Flüchtlinge. Keine grundlegende Neubewertung durch die Bergier-Kommission », *Neue Zürcher Zeitung*, 11.12.99.

71. « Defensive Asylpolitik auf antisemitischer Basis. Bericht der Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg », *Neue Zürcher Zeitung*, 11.12.99.

72. « Den Bericht gerügt - und doch Lehren gezogen », *Tages Anzeiger*, 11.12.99; « Das darf nie mehr passieren », *Blick*, 11.12.99.

73. « Un pays plus ouvert que ses autorités. De 1940 à 1945 la population du Jura a su accueillir les civils et les militaires arrivant aux frontières » *La Liberté*, 4.11.99.

74. « La politique vaudoise envers les réfugiés victimes du nazisme 1933-1945 », Lausanne, 2000, site: www.vd.ch.

vaudois, conforte les conclusions du rapport fédéral ; ces études révèlent la multiplicité des attitudes des autochtones envers les Juifs pendant la deuxième guerre mondiale en mettant en lumière les hiatus qui ont pu se produire entre population et autorités quant à leurs attitudes envers les réfugiés. En automne 2000, la publication d'une étude genevoise⁷⁵ vient remettre en question les chiffres des personnes refoulées avancés auparavant, sans toutefois modifier l'analyse de la Commission Bergier, quant à l'importance des conceptions xénophobes pour éclairer les politiques de l'époque.

C'est probablement dans le contexte de ce travail de mémoire que l'on peut situer la nouvelle détermination montrée par les autorités à lutter contre la résurgence de l'extrême droite⁷⁶, un problème que la Suisse partage avec de nombreux pays européens. L'épisode du 1^{er} Août, qui a vu une centaine de skinheads conspuer le conseiller fédéral Villiger sur le pré du Grütli, a sans doute contribué à ce que la Suisse prenne conscience de la menace représentée par l'extrême droite, non seulement raciste mais également antidémocratique. Divers rapports sur la sécurité de l'Etat sont publiés : ils mettent en lumière une extrême droite de plus en plus active (95 rassemblements d'extrémistes de droite en 2000 contre 41 en 1999) inquiétante et violente, qui, après s'en être prise aux étrangers en général et aux requérants d'asile en particulier, ose maintenant s'attaquer aux symboles politiques.

Le premier rapport de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes relatif à l'année 1998, met en garde contre la montée du racisme dans divers pays alpins, dont la Suisse⁷⁷. Une récente étude romande⁷⁸ atteste que ce sont avant tout les ressortissants des pays du Sud (plus de 50 % des cas : africains 27 % ; arabes 17 % ; latino-américains 14 %) à faire l'objet d'humiliations ou discriminations, qui, cependant, n'épargnent pas les citoyens suisses, lorsque leur phénotype les singularise.

❑ *Demandeurs d'asile : la question de l'aide sociale*

Dans le passé, le débat public autour de l'asile a été marqué par la question des faux réfugiés, une catégorisation qui délégitime aux yeux de la population la demande de protection exprimée par les requérants d'asile.

📖 ASTM 2000, p. 260.

Si la recrudescence des conflits armés dans les Balkans en 1999 a mis temporairement une sourdine à cette manière de thématiser la question, elle resurgit néanmoins avec la suspicion d'abus de la générosité helvétique dont feraient preuve les demandeurs d'asile. Dans la discussion sur la politique d'asile en effet, il est fréquent d'entendre l'argument selon lequel la Suisse serait plus attractive que bien d'autres pays européens pour les immigrants démunis à cause de ses prestations sociales fort généreuses. Se faisant écho de ces préoccupations, le Conseil

75. « Réfugiés refoulés : quels sont les vrais chiffres ? », *Le Temps*, 10.10.00.

76. « Berne fait un geste en faveur de la prévention du racisme. Le Conseil fédéral se déclare prêt à soutenir des projets de sensibilisation à hauteur de 10 millions. Une mesure suffisante ? », « Cours d'histoire à l'ODR » *Le Courrier*, 28.7.00 ; « Le Conseil fédéral veut se battre contre l'extrême droite », *Le Courrier*, 24.8.00.

77. « Le "racisme alpin" frappe la Suisse et l'Autriche », *Le Temps*, 9.10.99.

78. Eckmann, M., Salberg, A.-C., Bolzman, C., Grünberg, K. 2000. Violence raciste en Suisse romande : de l'expérience des victimes à l'action contre le racisme, *Tangram*, 9, 55-59.

fédéral songe à réviser la loi sur l'asile, pourtant approuvée par le peuple seulement en juin 1999, afin de restreindre les prestations d'assistance.

ASTM 2000, p. 264.

Le Forum suisse pour l'étude des migrations a effectué une étude comparative sur les prestations versées dans divers pays⁷⁹ afin de donner des fondements solides à la discussion. Il met en relief les différences existantes dans la conception de l'aide sociale pour les requérants d'asile entre les pays reconnaissant un droit généralisé à l'aide sociale pour tout requérant d'asile, comme la Suisse, et les pays limitant d'emblée ce droit, ce qui est le cas généralement des pays se considérant avant tout comme des pays de transition plutôt que des pays de destination finale pour ces populations, par exemple l'Italie ; ces limitations concernent tantôt la durée des prestations tantôt la population en droit de les recevoir (Autriche, France). Les différences entre les pays qui reconnaissent un droit généralisé dans le niveau de l'aide fourni sont minimales : les prestations suisses (les cantons de Berne et Genève sont pris en considération) s'avèrent en moyenne supérieures à celles de la Hollande et du Danemark mais inférieures à celles de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne⁸⁰. De plus, la Suisse est le seul pays où, du moins en principe, ces prestations doivent être remboursées. Etant donné les écarts si serrés entre pays, il serait impossible – conclut l'étude – pour les requérants de choisir leur destination en effectuant une véritable comparaison des prestations fournies par les divers pays.

Les frais d'assistance représentent le poste le plus conséquent (75 %) parmi les dépenses de l'ODR ; ils ont été déjà comprimés grâce à la diminution des forfaits d'assistance versés aux cantons, suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 1999, de la nouvelle loi sur l'asile⁸¹. La question des frais d'assistance constitue le plus important des volets traités par le groupe de travail « Financement de l'asile » qui avait le mandat d'étudier la possibilité de ramener à 1 milliard par an les dépenses relatives à l'asile d'ici à 2001, réalisant des économies allant de 300 à 350 millions de francs. Le groupe a proposé des mesures au niveau de l'AVS-AI – dont seraient exclus les requérants n'exerçant pas d'activité professionnelle – et de l'assurance maladie⁸².

Vers un nouveau remaniement de la loi sur l'asile

La législation en matière d'asile demeure l'objet de remaniements incessants. Alors que l'approbation de la révision totale de la loi d'asile en juin 1999 semblait avoir achevé le vaste chantier ouvert en 1993, l'ODR est en train de tra-

79. Efonay-Mäder, D. 1999. *Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich* Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations. 1-156 pp.

80. Soulignons la diversité des accents dans la presse : en rendant compte de cette étude, certains journaux reflètent les conclusions de la chercheuse, d'autres convient à un message partiellement différent. « Asylfürsorge : Keine Ausnahmefall Schweiz », *Neue Zürcher Zeitung*, 26.11.99 ; « La Suisse se place parmi les pays européens les plus généreux avec les réfugiés », *Le Temps*, 4.12.1999.

81. « Zuckerbrot und Pleitsche für Asylsuchende », *Berner Zeitung*, 10.3.00 ; « Humanitaire Ökonomie ? », *Neue Zürcher Zeitung*, 10.3.00 ; « Depuis le 1^{er} mars, les réfugiés au bénéfice de l'assistance publique doivent vivre avec moins de 15 francs par jour », *La Liberté*, 18.3.00.

82. Le rapport Gerber-Fuhrer est disponible sur le site de l'ODR. « Des "discriminations positives" pour rendre l'asile moins couru et moins cher », *Le Temps*, 10.3.00 ; « Punissons les "mauvais" requérants ! Du coup, récompensons les "bons" ! », *La Liberté*, 10.3.0020.

vailler à une révision de ce texte⁸³ sous l'impulsion, entre autres, du Conseil des Etats qui a approuvé des motions ou des postulats visant une limitation du droit de recours et une accélération des renvois vers les pays tiers⁸⁴.

Les milieux de défense du droit d'asile dénoncent une nouvelle révision de la loi faisant remarquer que ces propositions portent dans une large mesure sur des objectifs déjà évoqués par l'ODR, auxquels viennent s'ajouter les mesures discriminatoires en matière de soins et la question des pénalités en matière d'assistance, de logement et d'autorisation de travail préconisées par le rapport Gerber-Fuhrer, destiné à diminuer les coûts de l'asile. En effet, les personnes «récalcitrantes», ne collaborant pas avec les autorités, se verraient punies par une réduction des prestations d'assistance (d'ores et déjà équivalente à deux tiers des montants appliqués pour les Suisses et les étrangers établis); il s'agirait également de ne fournir des soins médicaux qu'en cas de problème aigu. Les critiques y voient avant tout un objectif de dissuasion à demander l'asile et d'encouragement à entrer dans la clandestinité⁸⁵.

❑ Réactions à la politique d'information de l'ODR

L'effort d'information mené par l'ODR pour éclairer l'opinion publique a rencontré des échos parfois très critiques.

📖 ASTM 2000, p. 266.

Le Comité contre le démantèlement du droit d'asile a même édité une brochure⁸⁶ dans laquelle il reproche à l'ODR une confusion dans les propos qui, mêlant constamment la question de l'asile à celle de la migration en général, accrédite l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile sont essentiellement des migrants économiques qui abusent du droit d'asile.

5.4.2 POLITIQUE DE MIGRATION

❑ Les immigrés en Suisse

Selon les chiffres du Registre central des étrangers, la population résidente permanente de nationalité étrangère se situait à la fin août 2000 à 1,379 million de personnes, soit 19,3 % de la population totale, la proportion la plus élevée jamais enregistrée⁸⁷. Il comprend les établis (1,037 million) et les annuels (0,342 million), un chiffre qui englobe les réfugiés statutaires (25'00 personnes).

Les ressortissants de l'Union européenne (UE) représentent 58 % des étrangers résidents. Avec un petit quart de l'effectif (23,4 %), les Italiens restent les plus nombreux, suivis par les ressortissants de l'actuelle République fédérale de Yougoslavie (13,8 %), le Portugal (9,8 %), l'Allemagne (7,7 %), l'Espagne (6,1 %), la Turquie (5,8 %), la France (4,3 %). Il convient de relever toutefois que

83. «Immer weiter "straffen"», *Der Bund*, 7.6.00.

84. En septembre 2000, le Conseil national a refusé la proposition d'interner les étrangers délinquants ou récalcitrants, votée en mars par le Conseil des Etats, qu'il juge contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. «Le Conseil national refuse d'interner les étrangers délinquants ou récalcitrants», *Le Temps*, 28.9.00.

85. «Des fausses économies sur fond de mesures discriminatoires», *Le Courrier*, 3.6.00.

86. *L'asile en Suisse. Info ou intox?*, Comité Asile.ch, Genève, mai 2000.

87. N'entrent pas dans ce calcul les frontaliers, les fonctionnaires internationaux, ni les requérants d'asile.

l'ensemble des ressortissants de l'ex-Yougoslavie (Kosovars, Bosniaques, Serbes, etc.) représentent, avec 336'000 personnes, 24,4 % des étrangers, ce qui les place en tête, devant les Italiens.

Dans son récent rapport sur les migrations, l'OCDE⁸⁸ souligne l'importance démographique marquée des migrations pour les pays qui connaissent un faible niveau de fécondité, parmi lesquels la Suisse, où la part des naissances étrangères se monte à 22 % du total des naissances.

Le durcissement de la politique d'immigration est probablement à l'origine de la présence accrue de « sans-papiers » en Europe⁸⁹. En absence de chiffres sûrs, certains intervenants sur le terrain estiment à 150'000 le nombre de clandestins en Suisse. Selon des observateurs lausannois, la moitié des clandestins arrivant à Lausanne proviennent d'Amérique latine et sont très fréquemment des femmes⁹⁰.

❑ *L'initiative des 18 %*

L'initiative « pour une réglementation de l'immigration » plus connue comme « initiative des 18 % », a été soumise au vote populaire le 24 septembre dernier. Le texte, élaboré par un député radical argovien, Ph. Müller, visait à limiter à 18 % la proportion d'étrangers résidant dans le pays, contre 19,3 % actuel. Il s'agit de la dixième initiative anti-étrangers depuis 1964 et de la sixième soumise au vote. Bien qu'en trente ans toutes les votations sur des textes anti-étrangers aient été repoussées en votation populaire, elles ont réussi à inscrire durablement le thème de l'emprise étrangère sur l'agenda politique⁹¹. Pour un rappel historique des votations, voir l'encadré.

En guise de repères : un historique des votations anti-étrangers

1970	L'initiative « contre l'emprise étrangère » ou « initiative Schwarzenbach » demandant un quota de 10 % d'étrangers en Suisse, à l'exception du canton de Genève (contre une présence de 17 % à l'époque), est repoussée de justesse par 54 % des votants et une majorité de cantons.
1974	L'initiative « contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse », qui demandait une réduction du nombre d'étrangers à 500'000 et une limitation des naturalisations à 4'000 par an, est rejetée par deux tiers des votants et tous les cantons.
1977	L'initiative « pour la protection de la Suisse » qui demande un quota de 12,5 % d'étrangers est refusée par 71 % des votants.
1977	L'initiative qui vise à limiter le nombre de naturalisations à 4'000 par an est rejetée par 66 % des votants.
1988	L'initiative « pour une limitation de l'immigration » qui tente pour la première fois d'abolir la distinction entre demandeurs d'asile et travailleurs étrangers est repoussée par 67 % des votants.
2000	L'initiative « pour une réglementation de l'immigration », dite « initiative des 18 % », est rejetée par 63,7 % des votants.

88. OCDE, *Tendances des migrations internationales*, Paris, 1999.

89. En juin, la tragédie de Douvres où cinquante-huit clandestins d'origine chinoise ont péri est venue rappeler une réalité sordide.

90. « Le phénomène des clandestins prend de plus en plus d'ampleur à Lausanne », *Le Courrier*, 1.5.00.

91. Mahnig, H. « Trente années d'initiatives xénophobes », *Carrefour*, 15.6.00. A la mi-novembre 2000, l'UDC a déposé une initiative « contre les abus de l'asile », visant à réduire le pouvoir d'attraction de la Suisse sur les requérants ; ce texte propose que les autorités n'entrent pas en matière sur la demande d'asile présentée par une personne entrée en Suisse au départ d'un Etat tiers réputé sûr.

Contrairement aux initiatives précédentes, celle-ci proposait non seulement un plafonnement des étrangers mais, implicitement, un nouveau mode de calcul de la proportion de la population étrangère, en excluant certaines catégories de personnes, à savoir les dirigeants, les scientifiques et les fonctionnaires internationaux mais en y incluant d'autres catégories jusqu'ici non prises en compte dans le calcul de la population résidente permanente (requérants d'asile depuis plus d'un an, saisonniers, permis de courte durée de plus de huit mois). Or une estimation effectuée par le FSM montre que les deux groupes se compensent largement⁹².

A l'instar des précédents textes anti-étrangers, par contre, cette initiative insistait implicitement sur la notion de seuil de tolérance, notion prétendument scientifique qui indiquerait la proportion à ne pas dépasser pour assurer une intégration des étrangers déjà présents sur le territoire. En d'autres termes, la possibilité d'intégration serait fonction de la proportion d'étrangers. Aucune étude empirique n'est venue supporter une hypothèse qui rejoint un sens commun fortement simplificateur; tout au contraire, en Suisse l'on a pu constater que justement les cantons à plus forte proportion d'étrangers se montrent les plus ouverts à leur égard.

L'initiative a été rejetée par 63,7 % des votants: les éditorialistes ont salué ce résultat en parlant d'une sévère défaite pour les populistes⁹³. C'est méconnaître que cette initiative a fait le score le plus élevé des initiatives xénophobes, derrière celle de Schwarzenbach en 1970! Une récente étude historique⁹⁴ rappelle que c'est pendant la Première Guerre mondiale que la Suisse amorce un revirement majeur: contrairement à son attitude assez libérale en matière d'immigration jusqu'en 1915, elle inaugure une politique «sécuritaire, identitaire et économe» reposant sur l'idée que l'étranger menace l'identité nationale d'où la nécessité impérieuse de le contrôler sans pénaliser l'économie. L'étranger utile est toléré mais il faut éviter qu'il ne s'installe. Tout au long du siècle, le développement de la cohésion nationale et de l'identité suisse s'est fait en parallèle avec la mise à distance de l'autre, de l'étranger. Les traces de l'histoire pèsent toujours sur les débats d'aujourd'hui.

❑ *Politique d'admission*

En abandonnant le modèle des trois cercles, le Conseil fédéral a instauré un «système d'admission binaire»: l'un, privilégié, pour les ressortissants des pays membres de l'UE visant à terme la libre circulation et l'autre, pour les ressortissants des pays tiers. Avec la révision de l'Ordonnance sur la limitation des étrangers (OLE) entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1998 le recrutement est limité dans tous les pays aux seuls travailleurs bénéficiant de bonnes qualifications.

Les accords bilatéraux

Le 21 mai 2000, le peuple a accepté les accords bilatéraux paraphés entre la Suisse et l'Union européenne à une très grande majorité (67,2 %).

📖 **ASTM 2000**, p. 269.

92. Piguet, E. «Quelques informations en rapport avec l'Initiative des 18 %», Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations, 2000.

93. «Les Suisses refusent une nouvelle fois de limiter l'immigration des étrangers», *Le Courrier* 25.9.00; «Klar gegen eine Ausländerquote», *Tages Anzeiger*, 25.9.00; «Metzler reagiert betont sachlich», *Tages Anzeiger*, 25.9.00.

94. Arlettaz, G., Arlettaz, S. 2000. La politique suisse d'immigration et de refuge: héritage de guerre et gestion de paix. In *Guerres et paix. Mélanges offerts à J.-Cl. Favez*. Genève: Georg.

Ainsi se trouve approuvé un des plus importants volets de la réforme de la politique d'admission, entamée avec le rapport du groupe Hug en 1997 complètement nécessaire à la révision de la loi sur les étrangers.

■ ASTM 2000, p. 244.

Rappelons que ces accords ne se limitent pas à la seule libre circulation des ressortissants UE et suisses mais consacrent le principe de la parité de traitement pour les personnes admises sur le territoire.

Pour pouvoir entrer en vigueur, ils devront être ratifiés par les pays de l'UE ; certains pays ont attendu le résultat de la votation sur l'initiative des 18 % en septembre 2000 avant de soumettre les accords à l'examen de leurs parlements. De ce fait, ils n'entreront pas en vigueur à la date initialement prévue, mais, probablement, en juillet 2001.

Début juillet, le Conseil fédéral a libéré de l'obligation du visa les ressortissants de la Thaïlande et de six pays du Golfe arabo-persique titulaires d'un visa dit de Schengen. Ce visa, régi directement, depuis l'an dernier, par des règles de l'UE, permet d'entrer et voyager dans tous les pays de l'UE adhérant au système Schengen. Cette décision qui assimile d'une certaine manière un visa Schengen à un visa « suisse »⁹⁵ s'aligne sur une disposition stipulée depuis 1998 par une directive interne de Berne visant les détenteurs de visa de Schengen.

En outre, le Conseil fédéral a levé l'obligation de visa pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'une autorisation permanente de séjour dans les Etats de l'Union européenne, de l'AELE ainsi que les Etats-Unis et le Canada⁹⁶. Cette mesure, qui bénéficie aux immigrés réguliers résidant dans ces pays indépendamment de leur origine nationale, confère un relief particulier à la résidence comme critère d'évaluation des situations au détriment du critère formel de la citoyenneté, jusqu'ici seul pris en compte pour la réglementation des admissions.

Le nouveau projet de loi sur les étrangers

Le Conseil fédéral vient de soumettre en procédure de consultation un nouveau projet de loi sur les étrangers (LEtr), en révision de l'actuelle LSEE datant de 1931, qui avait présenté ce printemps comme un contre-projet de facto à l'initiative des 18 %. Avec cette loi-cadre, le Conseil fédéral compte impliquer davantage le parlement dans l'élaboration de la politique migratoire qui, satisfaisant ainsi au principe de légalité, se définira désormais au niveau législatif plutôt que par le biais des ordonnances, comme c'était la norme jusqu'ici.

Ce texte tient compte de l'ouverture aux citoyens de l'UE définie par les accords bilatéraux et l'accompagne d'un filtrage renforcé à l'égard des ressortissants des autres pays. Il définit les conditions d'admission et de séjour des seuls ressortissants des pays tiers⁹⁷.

Les travaux de révision de cette loi se fondent sur plusieurs exigences, parmi lesquelles figure en bonne position la reprise en main de l'instrument de l'immigra-

95. « Pour surveiller sa frontière, Berne s'inspire de Bruxelles », *Le Courrier*, 19.8.00.

96. DFJP, « Levée de l'obligation du visa pour les personnes munies d'un visa de Schengen ou d'un titre de séjour », *communiqué de presse*, 6.7.00.

97. Notons que le commentaire au projet de loi explicite que, dans le texte, « la notion d'étranger se rapporte dans une large mesure uniquement aux personnes qui ne sont pas ressortissants des Etats de l'UE » (Procédure de consultation concernant la révision totale de la LSEE, Berne, 10.7.00, p. 3).

gration comme moyen pour conduire la politique du marché de l'emploi. Elle vise à limiter au maximum l'importation de main-d'œuvre peu qualifiée, telle qu'on l'a connue dans les années 80, avec des effets désastreux sur l'adaptation structurelle de l'économie suisse et sur le destin des travailleurs étrangers confrontés les premiers au chômage. Le projet prévoit par ailleurs une répression accrue de l'immigration clandestine et du travail au noir. Suivant le principe que le marché optimise l'allocation de la main-d'œuvre entre diverses occupations, le projet de loi lève les nombreuses contraintes à la mobilité professionnelle et géographique qui pèsent actuellement sur les travailleurs étrangers.

La Suisse mise désormais sur l'« immigration qualitative » : ainsi le projet de loi fixe des exigences drastiques en matière de formation des nouveaux arrivants : diplômes universitaires ou équivalents. Une analyse des entrées dans le pays selon le niveau de formation et le type d'emploi révèle que les pratiques administratives s'orientent d'ores et déjà sur l'objectif de la requalification de la main-d'œuvre étrangère, ce qui se manifeste dans l'augmentation de la proportion de personnes entrées en Suisse dans les classes économiques correspondant à de hauts niveaux de qualification entre 1990 et 1999 : dans la banque, les assurances, cette proportion est passée de 7 % à 19 % et dans l'enseignement et la science de 5 % à 8 %⁹⁸.

Il est prévu de réserver 15'000 des 17'000 permis annuels – actuellement délivrés chaque année – aux ressortissants des pays de l'UE pendant les premières années d'application des bilatérales. Aujourd'hui, la moitié de ces permis sont attribués à des ressortissants non européens.

Ce texte sanctionne la fin du statut du saisonnier, tant décrié, du moins pour les ressortissants des Etats de l'UE. Pour les ressortissants des pays tiers, ce statut est remplacé par une autorisation de courte durée renouvelable une fois pour accomplir des contrats précis ; le regroupement familial est soumis à condition. Là aussi on compte réserver une proportion élevée de nouveaux permis aux Européens (115'000 sur 140'000 permis)⁹⁹.

Le projet prévoit l'extension du droit au regroupement familial – défini de manière très étendue pour les ressortissants UE dans les accords bilatéraux –, aux citoyens suisses qui ont des membres de la famille de nationalité étrangère, sans quoi ils seraient discriminés par rapport aux ressortissants UE. Ce droit, bien que sous une forme moins étendue, est également reconnu aux ressortissants des pays tiers, à condition qu'il ait été requis dans un délai de cinq ans à partir du moment où ce droit est ouvert. De plus, les époux étrangers pourront faire valoir un droit à rester en Suisse après une éventuelle dissolution du mariage.

Bien que cette loi vise la politique migratoire, certaines de ces dispositions sont importantes pour les requérants d'asile : ainsi, de son côté, l'OSAR s'inquiète du déplacement des contrôles d'identité dans les pays de départ, (un filtrage auquel seraient astreintes les compagnies aériennes) ainsi que de l'extension des mesures de contrainte¹⁰⁰.

98. Données du Registre central des étrangers (OFE)

99. « L'immigration sera plus dure pour les non-Européens », *Tribune de Genève*, 6.7.00

100. « La Suisse commence-t-elle à Abidjan ? » *Planète exil*, 11.10.00 ; « Risques de nouvelles restrictions pour les requérants » *Planète exil*, 11. 10. 00.

□ *Politique d'intégration*

Cette année encore, de nouveaux pas ont été accomplis dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'intégration au niveau local. À côté de la parution d'autres « guides » dans certaines villes alémaniques, signalons la percée que représente le droit d'éligibilité au niveau communal pour les étrangers résidant depuis dix ans dans le canton du Jura, reconnu dans le cadre d'une réforme de la Constitution en mai 2000. De plus, en septembre 2000, le canton de Neuchâtel a accordé le droit de vote cantonal aux étrangers résidents¹⁰¹. Ce sont des changements majeurs après les quatorze refus clairs et nets que des propositions dans ce sens ont essuyés en dix ans de votations sur cette question dans plusieurs cantons.

L'année 2000 marque cependant, sans aucun doute, la reprise de l'action fédérale sur le vaste chantier de l'intégration. Nous illustrerons les points forts de l'élaboration de cette politique « nationale ».

Le rapport sur l'intégration et la Commission fédérale des étrangers

Fin mars, le rapport sur l'intégration rédigé par la Commission fédérale des étrangers (CFE) pour servir de base à la mise en œuvre du nouvel article 25 de la LSEE, affirme pour la première fois que la Suisse est désormais un pays d'immigration de facto¹⁰². Dressant un bilan de l'action passée, le rapport « reconnaît que la charge de la politique d'intégration a été négligée jusqu'ici en des nombreux endroits »¹⁰³; il interprète la base légale à l'action en faveur de l'intégration représentée par l'art. 25 de la LSEE comme le « signal moral et politique »¹⁰⁴ indispensable à conférer crédibilité à la volonté politique d'intégrer les étrangers qui a encore du chemin à parcourir¹⁰⁵.

Tout en renonçant à proposer une définition de l'intégration, le texte se distance tant du concept d'assimilation que de celui de multiculturalisme; il considère plutôt l'intégration comme un processus d'apprentissage réciproque, une tâche transversale qui ne se laisse guère réduire à des questions d'assistance, d'information et de conseil. L'action s'étend d'une plus grande sécurité des conditions de séjour au regroupement familial précoce, de la formation linguistique des adultes à l'égalité des chances pour les élèves, de la participation à la vie politique comme facteur d'intégration à la naturalisation facilitée des jeunes issus de la migration, du développement de la médiation culturelle à une information publique plus ample à l'adresse des immigrés.

Le changement de sémantique opéré par la Commission des étrangers qui parle désormais de « migrants », l'examen critique du passé au moment où l'on s'apprête à infléchir vers une nouvelle direction, la détermination affichée par la nouvelle direction en faveur d'une politique active d'intégration constituent une nouveauté de taille après des années d'atermoiements. Le conflit autour de la Commission fédérale des étrangers est emblématique du difficile accouchement de cette nouvelle conception de l'intégration comme apprentissage de la reconnaissance réciproque.

101. On enregistre quelques développements dans cette direction aussi en Suisse alémanique. Par exemple, en décembre 1999, la petite commune de Wald, en Appenzell Rhodes-Extérieures, a octroyé le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers résidant depuis dix ans en Suisse.

102. « L'intégration des migrantes et des migrants en Suisse », Berne, octobre 99, p. 12

103. *Ibid.*, p. 28.

104. *Ibid.*, p. 5.

105. *Ibid.*, p. 13.

En janvier, le président de la CFE, Fulvio Caccia – celui qui avait mené à bien l'introduction de l'article sur l'intégration dans la loi sur les étrangers en 1998 – démissionne avec éclat de son poste, suivi par les représentants des syndicats et des associations d'immigrés. Ils protestent contre l'incorporation du secrétariat de la Commission chargée de la mise en œuvre de la politique d'intégration (ASTM 1999, p. 175) dans l'Office des étrangers, auprès du Département de justice et police, dont ils jugent les activités de police antinomiques à une action favorisant l'intégration des immigrés.

Neuf mois plus tard, un compromis se dessine avec la création d'une section intégration à l'intérieur de l'Office fédéral des étrangers (OFE), dont le chef sera également secrétaire de la commission et membre de la direction de l'OFE. Les fonds affectés à la politique d'intégration passent de 5 à 10 millions par an et la CFE se dit prête à soutenir la création d'un Forum des migrants, proposé par les représentants des immigrés; à l'instar de l'OSAR dans le domaine de l'asile, le Forum se veut un organisme réunissant tous les acteurs de l'intégration (et non seulement les organisations ethniques) dans une instance faîtière capable de stimuler l'action publique menée par la CFE¹⁰⁶.

Ce conflit et sa résolution sont emblématiques de la transition de la situation traditionnelle où les associations d'immigrés étaient sous la tutelle des acteurs établis dans le champ politique helvétique pour faire valoir leurs revendications (*acting for*) à une situation où elles interviennent directement dans ce champ (*standing for*).

L'ordonnance sur l'intégration des étrangers

L'ordonnance sur l'intégration qui découle du rapport entre en vigueur début octobre 2000¹⁰⁷. Ce texte précise le rôle de la Commission fédérale des étrangers, créée il y a trente ans, au moment de la première votation anti-étrangers, mais ancrée dans la loi seulement en 1998 avec la votation de l'article 25 sur l'intégration. La Commission, composée de vingt membres dont une moitié au moins d'étrangers, comptera un étranger parmi ses vice-présidents. La CFE conseille le gouvernement et lance des initiatives pour favoriser la cohabitation au sein de la population et promouvoir l'intégration des étrangers; elle choisit les projets qui obtiendront un financement fédéral. Son budget annuel a été porté à 10 millions de francs. Les milieux de l'immigration critiquent cependant la focalisation exclusive sur les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour à caractère durable, qui laisserait de côté les ressortissants non européens rencontrant de grandes difficultés pour accéder à ce type de permis¹⁰⁸.

La question de la naturalisation

Selon une procédure récemment introduite sur l'initiative des démocrates suisses, le 12 mars 2000, la population de Emmen, un gros bourg de la banlieue lucernoise, était appelée à se prononcer sur la naturalisation des étrangers: elle

106. «Après neuf mois de crise, les mutins pourraient réintégrer la CFE», *Le Temps*, 7.9.00; «Intégration: Ruth Metzler tient ses promesses», *Le Temps*, 14.9.00.

107. Relevons que l'action en faveur de l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes à protéger, dotée d'un budget de 6 millions de francs, a une différente base légale, s'appuyant sur l'art. 91 de la nouvelle loi sur l'asile entrée en vigueur le 1.10.99. Elle est du ressort de la Commission fédérale pour les réfugiés, l'OSAR ayant pour mission de coordonner ces mesures d'intégration. ODR, «Intégration des réfugiés reconnus: partenariat», Communiqué de presse, 25.5.00.

108. «La copie est à revoir», *Carrefour*, 8.9.00.

l'a octroyée aux candidats d'origine italienne et l'a refusée à tous les ressortissants des Balkans¹⁰⁹. Ce résultat a suscité la réprobation dans la presse et l'opinion publique en Suisse et à l'étranger¹¹⁰. En commentant ce vote¹¹¹, qu'il ose rapprocher d'une « discrimination raciale », le Conseil fédéral a fermement rappelé que les démocraties ne se caractérisent pas seulement par la pratique du vote mais aussi par le respect de certains principes fondamentaux¹¹². Si l'acquisition de la nationalité n'est pas un droit en l'état actuel de la législation, il est un acte administratif qui n'est pas soustrait à l'interdiction de l'arbitraire.

Cette votation controversée a eu au moins le mérite d'imposer l'inscription urgente de cette question à l'agenda des autorités. La pratique suisse qui écarte un droit de principe à la naturalisation est contraire à la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité. S'inspirant d'un avis de droit¹¹³ qui considère que la procédure de vote sur les demandes de naturalisation viole l'ordre juridique fondamental, une motion parlementaire propose, afin d'éviter des discriminations, un droit à la naturalisation et des voies de recours. Le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail d'étudier cette possibilité. Il s'engage à soumettre une proposition concrète de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération d'ici à la fin de la législature, une proposition dans ce sens ayant échoué de justesse en votation populaire en 1994, quand seule la majorité des cantons lui avait fait défaut.

📖 **ASTM 2000**, p. 270.

109. « Ein Feind findet sich immer. Erst die Deutschen, dann die Italiener heute die Menschen aus dem Balkan. Und morgen? », *Sonntagszeitung*, 26.3.00. Pareil traitement discriminatoire de certains groupes d'étrangers face à la naturalisation n'est pas un fait isolé. Suite au recours de six ressortissants turcs, le Tribunal administratif de Bâle-Campagne, par exemple, a cassé une décision de la bourgeoisie de Pratteln qui leur avait refusé la naturalisation alors qu'elle l'avait octroyée à des personnes originaires d'Italie et d'Espagne. « Naturalisations refusées : la justice bâloise s'en mêle », *Le Courrier*, 30.3.00.

110. « Le racisme n'épargne pas la Suisse. Conseil de l'Europe : un rapport épingle des comportements jugés préoccupants » *24 Heures*, 21.3.00.

111. « Le Conseil fédéral est « concerné et très déçu » par le vote de Emmen », *Le Temps*, 21.3.00.

112. « Demokratie aber nicht Grundrechte », *Neue Zürcher Zeitung*, 21.3.00.

113. Le professeur de droit Auer estime que la nouvelle Constitution fait de la protection contre l'arbitraire un droit fondamental autonome : il ouvre ainsi la voie à la reconnaissance d'un droit à des décisions non discriminatoires. « Andreas Auer : Le vote d'Emmen est anticonstitutionnel » *Le Temps*, 10.4.00. On attend cependant une décision du Tribunal fédéral en cette matière qui fasse jurisprudence « Naturalisation : le TF muet sur les soupçons d'arbitraire », *Le Courrier*, 15.4.00.

SOURCES

Asylon, revue de l'Office fédéral des réfugiés, parutions en 1999-2000.
 Office fédéral des réfugiés, *Communiqués de presse*, parutions en 1999-2000.
 Office fédéral des réfugiés, *Statistique en matière d'asile 1999* ODR, janvier 2000.
Asyl, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern.
Chronologie der Flüchtlingspolitik, Schweizerische Flüchtlingshilfe, parutions en 1999-2000.
Planète exil, Organisation suisse d'aide aux réfugiés, parutions en 1999-2000.
Vivre ensemble, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève.

INTERNET

Administration fédérale : www.admin.ch/
 Administration fédérale : www.admin.ch/cp/fl/ pour les communiqués de presse.
 Office fédérale des réfugiés : www.asyl.admin.ch/ ; www.odr.admin.ch/
 Organisation suisse d'aide aux réfugiés : www.sfh-osar.ch
 Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés : <http://www.unhcr.ch>
 Journal *Le Courrier* : <http://www.lecourrier.ch>
 Site d'information créé par le Comité référendaire contre le démantèlement du droit d'asile : <http://www.asile.ch/> ; e-mail : asile@worldcom.ch
 Institut de science politique de l'Université de Berne : <http://www.anneepolitique.ch>

5.5. PROJET DE FONDATION SUISSE SOLIDAIRE

Le Conseil fédéral a remis au Parlement son message concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi sur la Fondation Suisse solidaire le 17 mai 2000 : le produit de la vente de 500 tonnes d'or devraient être alloué au projet de Fondation du Conseil fédéral, alors que l'attribution du produit de 800 tonnes d'or additionnelles a fait l'objet d'une consultation dans le courant de l'été 2000. Le débat aux Chambres aura vraisemblablement lieu dans la seconde moitié de 2001. Une initiative de l'UDC, déposée en octobre 2000, demande que le produit des 1300 tonnes d'or soit versé intégralement au fonds AVS.

□ *Bref historique*

L'initiative du Conseil fédéral de créer une fondation suisse de solidarité remonte à mars 1997, peu après qu'il eut institué le Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste dans le besoin.

■ **ASTM 2000**, p. 307-308.

La création de cette fondation serait permise par la vente d'une partie des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS), et dont elle n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire. La consultation sur ce sujet s'est déroulée dans le courant de l'été 1998 et les résultats, jugés encourageants, rendus publics en novembre de cette année. En mars 1999, le Conseil fédéral approuva le projet de loi sur la Fondation Suisse solidaire (FSS), compte tenu des résultats et des commentaires issus de la procédure de consultation. Le message accompagnant ce projet de loi a été soumis au Parlement le 17 mai 2000¹¹⁴. La commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil des Etats a décidé d'entrer en matière à ce sujet le 12 septembre 2000. Par contre, elle veut

114. Conseil fédéral, « Message concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire », 17.5.2000, FF 2000 3664-3703 (message 00.042).

traiter le dossier en bloc, après seulement que le gouvernement aura arrêté sa proposition concernant l'affectation de 800 tonnes d'or de la BNS (voir ci-dessous), soit pas avant le mois de juin 2001.

□ *Les réserves d'or excédentaires de la BNS*

L'abolition de la parité or du franc suisse, qui existait dans les faits depuis longtemps, a officiellement été inscrite dans les textes législatifs (art. 99 de la nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, et nouvelle loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000). Cela a conduit à une réévaluation des réserves d'or nécessaires à la BNS pour mener sa politique monétaire, dont le résultat a alors montré que 1300 tonnes d'or pouvaient être vendues au prix du marché.

En principe, la Constitution fédérale prévoit que les bénéfices de la BNS soient répartis entre la Confédération (1/3) et les cantons (2/3). Or, pour le Conseil fédéral, cette disposition devrait être assouplie pour permettre l'affectation à la FSS du produit de la vente de 500 tonnes d'or, de même que l'utilisation, encore à décider, du produit des 800 tonnes restantes. C'est la raison pour laquelle son message porte aussi sur l'utilisation des réserves d'or. La proposition du Conseil fédéral est d'introduire un article constitutionnel transitoire par un arrêté fédéral, disant que la loi règle l'utilisation du produit de la vente de 1300 tonnes d'or de la BNS.

L'initiative populaire¹¹⁵, lancée par l'UDC en août 1999, demande que soit versée à l'AVS l'intégralité du produit de la vente des 1300 tonnes d'or. Cette initiative, qui a abouti le 30 octobre 2000, s'oppose donc directement à la création de la FSS.

Le Conseil fédéral a, quant à lui, mis en consultation deux propositions d'utilisation du produit de 800 tonnes d'or, la première pour des mesures de formation et des prestations transitoires dans le domaine de l'AVS, et la seconde pour la réduction de la dette de la Confédération et des cantons. La première proposition du Conseil fédéral pourrait alors constituer un contre-projet à l'initiative sur l'or. Cette consultation, initiée à la fin du mois de juin 2000, est arrivée à son terme à la fin octobre 2000. Ses premiers résultats indiquent que le fonds AVS et la réduction de la dette de la Confédération et des cantons recueillent la préférence, au détriment des mesures de formation. Le Conseil se prononcera sur ces résultats dès qu'il pourra disposer de leur analyse définitive, soit pas avant le début de l'année 2001.

Le groupe démocrate-chrétien (PDC) du Conseil national a fait une proposition différente, en mars 2000, pour ce qui est de la répartition des réserves excédentaires d'or de la BNS, alors qu'il soutenait la FSS jusqu'alors. Par une motion au Conseil fédéral, il voudrait qu'un tiers du produit de la vente de cet or soit affecté aux actions sur le terrain du Comité international de la Croix Rouge (CICR), le reste étant destiné aux jeunes et aux personnes âgées. Avec cette idée, le PDC dit vouloir conserver l'esprit de la FSS, mais se distancer du caractère abstrait de la fondation au profit d'une institution efficace et bien connue

115. Initiative populaire «pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (initiative sur l'or)».

des Suisses (le CICR). Pour ce groupe, il s'agissait aussi de rompre le lien de la FSS avec la question des fonds en déshérence. L'idée du PDC a été critiquée par les partisans de la FSS, en premier le Conseil fédéral, mais aussi par la communauté des œuvres d'entraide et la Fédération suisse des communautés israélites. La motion a été transformée en postulat mais, le 4 octobre 2000, le Conseil national refusa de le transmettre au Conseil fédéral.

❑ *Le projet de Fondation Suisse solidaire du Conseil fédéral*

Dans le projet du Conseil fédéral, la FSS est liée de très près à l'idée de prévention, tournée vers l'avenir et le long terme (voir ci-dessous). Les moyens financiers, au maximum 7 milliards de francs issus de la vente de 500 tonnes d'or de la BNS, couvriraient alors une période initiale de trente ans, qui pourrait être prolongée si nécessaire.

Le projet de loi sur la FSS assigne les buts suivants à la fondation (art. 2):

- renforcer la solidarité en Suisse et à l'étranger,
- lutter contre la pauvreté, la détresse et la violence, et en atténuer les conséquences,
- contribuer à assurer aux personnes concernées un avenir dans la dignité.

Les tâches de la fondation seraient les suivantes (art. 3):

- Contribuer à prévenir les causes de la pauvreté et de l'exclusion et en atténuer les conséquences; promouvoir l'intégration ainsi que développer la capacité des personnes concernées de se prendre en charge.
- Contribuer à prévenir les causes de la violence, de la violation des droits de la personne humaine ainsi que des génocides et à en atténuer les conséquences: promouvoir une communauté d'existence harmonieuse et favoriser la compréhension et la réconciliation.
- Aider à édifier des structures communautaires efficaces et démocratiques.
- Veiller en particulier, dans le cadre des activités de la FSS, à offrir aux enfants et adolescents des perspectives d'avenir et des possibilités de développement.

Les prestations de la fondation sont prévues ainsi (art. 4):

- Soutenir les projets d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. La fondation n'accorderait aucune aide à des particuliers.
- Financer des aides d'urgence extraordinaires dans des situations de détresse, lorsque celles-ci ne peuvent pas l'être autrement.
- Dénier périodiquement le Prix de la solidarité à une ou plusieurs organisations ou institutions pour distinguer des contributions particulières dans l'esprit et les buts poursuivis par la fondation.
- Personne ne pourrait se prévaloir d'un droit aux prestations de la fondation.

La fondation travaillerait selon les principes suivants (art. 5):

- Travail en partenariat avec les institutions et organisations suisses et étrangères.
- Partage équitable des fonds entre les actions en Suisse et les actions à l'étranger.
- Encouragement des projets tenant compte de la situation spécifique des femmes et de l'égalité des sexes.
- Soutien prioritaire aux projets présentant un caractère novateur et contribuant à un développement durable.

Au niveau administratif, la FSS serait dotée d'un conseil de fondation, composé d'un président et de six à dix autres membres, en principe suisses, élus par le Conseil fédéral pour une durée de quatre ans renouvelable au maximum trois fois (art. 10). Le conseil de fondation nomme le comité des finances de la fondation, mais peut instituer d'autres comités. Il nomme aussi le directeur de la fondation, qui travaillera au sein d'un secrétariat.

SOURCES :

Site Internet du projet FSS : www.solidarity.admin.ch (dans lequel se trouvent notamment les communiqués de presse les plus importants).

« Le PDC veut attribuer l'or de la BNS au CICR », *Le Temps*, 15.3.2000.

« Or de la BNS : pourquoi le PDC lâche-t-il la Fondation Suisse solidaire ? », *Le Temps*, 16.3.2000.