

14.009

## **Rapport sur la politique extérieure 2013**

du 15 janvier 2014

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la politique extérieure 2013, en vous priant de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 janvier 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Le présent rapport brosse un tableau général de la politique extérieure menée par la Suisse en 2013. Sa forme et sa structure sont conformes aux vœux du Conseil fédéral, qui, par sa décision du 3 mai 2011, a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de lui soumettre pour chaque année civile un rapport sur les activités de politique extérieure du pays. La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats ayant demandé que ces activités fassent l'objet d'un seul et unique rapport annuel (postulat 06.3417), une annexe retrace les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe.*

*En réponse à la motion 10.3212 («Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure»), le Conseil fédéral a adopté en février 2012 le rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (stratégie de politique étrangère 2012–2015). Ce document définit les axes stratégiques suivants: les relations avec les Etats voisins, les relations avec l'Union européenne (UE), la stabilité en Europe et dans le monde, les partenariats stratégiques extra-européens et la gouvernance mondiale. Le présent rapport est structuré en fonction de ces axes et s'attache à exposer les actions menées à cet égard pendant l'année sous revue.*

### **Les Etats voisins**

*La Suisse entretient avec ses voisins des relations particulièrement étroites, multiples et constructives. L'importance considérable qu'elle accorde à l'Allemagne, à la France, à l'Italie et à l'Autriche s'est manifestée, comme l'année précédente, par de nombreuses visites officielles tant bilatérales que régionales. Tous ces pays excepté la France ont connu en 2013 des élections législatives, ce qui n'a pas empêché le règlement partiel de questions en suspens dans les domaines de la fiscalité et des transports. La coopération bilatérale de la Suisse avec ses voisins est très étroite dans les domaines les plus variés. La coopération multilatérale a quant à elle été renforcée par un certain nombre d'initiatives thématiques visant entre autres à renforcer la Cour pénale internationale, à protéger la vie privée à l'ère du numérique et à abolir la peine de mort dans le monde.*

### **La politique européenne**

*En 2013, la Suisse a entretenu avec l'Union européenne (UE) des relations empreintes d'un dynamisme positif. Dans le cadre d'un dialogue technique, les deux partenaires sont parvenues, au premier semestre 2013, à esquisser trois solutions communes aux questions institutionnelles, manifestant tous deux la volonté de stabiliser durablement les relations bilatérales. En juillet 2013, l'UE s'est déclarée prête à négocier sur la base de l'option privilégiée par le Conseil fédéral. Ce dernier a adopté, le 18 décembre 2013, un mandat de négociation allant en ce sens. L'élaboration d'une solution institutionnelle sui generis prenant en compte les priorités de la Suisse permettrait à notre pays de pérenniser la voie bilatérale. Le Conseil fédéral a précisément défini une stratégie à moyen terme pour renouveler*

---

*cette voie dans le but de réaliser des progrès parallèles dans différents dossiers et donc de parvenir à une solution globale équilibrée avec l'UE.*

### ***La stabilité en Europe et dans le reste du monde***

*L'accueil d'importantes rencontres de haut niveau dans le cadre des efforts diplomatiques visant à résoudre le conflit syrien et à désamorcer la crise qui entoure le programme atomique iranien a permis à la Suisse de renforcer sa renommée sur les questions de gouvernance mondiale. Très préoccupée par les violents conflits qui déchirent la Syrie et le Mali, elle s'est fortement impliquée dans la recherche de solutions et dans l'assistance aux populations civiles. Elle a également poursuivi ses multiples activités au service de la paix, de la stabilité et de l'état de droit à l'écart des points chauds de la diplomatie. Elle s'est en outre préparée à la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui constituera en 2014 l'un des points forts de sa politique étrangère, de même que le renouvellement de la voie bilatérale. Dans le domaine de la coopération internationale, la Suisse a entamé la mise en œuvre de la nouvelle stratégie. Elle a joué un rôle important de facilitateur dans les débats sur les objectifs post-2015 de portée universelle en matière de développement durable.*

### ***Partenariats stratégiques et thèmes globaux***

*Depuis que le Conseil fédéral a pris en 2005 la décision de principe d'approfondir les relations avec des pays importants non européens, la Suisse a fortement développé sa présence sur la scène internationale. Elle est le premier Etat d'Europe continentale à avoir conclu, pendant l'année sous revue, un accord de libre-échange avec la Chine. Elle a également renforcé ses liens avec d'autres pays de régions en plein développement et noué des contacts plus étroits avec des forums régionaux en Amérique latine, en Asie, dans la région du Golfe et en Afrique. Cela lui a notamment permis d'affirmer et de consolider son rôle de pays hôte d'organisations et de conférences internationales. A l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Suisse s'est une fois de plus illustrée par son sens de l'innovation, son indépendance et sa grande crédibilité, notamment dans les discussions visant à améliorer, sur le plan pratique, les méthodes de travail du Conseil de sécurité. Elle a par ailleurs beaucoup apprécié la possibilité qui lui a été offerte de participer pour la première fois au volet financier du G20 (G20 Finance Track).*

### ***Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et collaboration internationale en matière consulaire***

*La demande de services consulaires ne cesse de croître. Le DFAE a développé son offre pendant l'année sous revue, de façon à mieux répondre aux besoins des Suissesses et Suisses de l'étranger. Dans le même temps, il a pris des mesures pour décharger les représentations à l'étranger et vise à générer des synergies supplémentaires en favorisant une coopération consulaire internationale. Il a par ailleurs augmenté les ressources du centre de gestion des crises compte tenu de la multiplication des crises et des situations d'urgence qui affectent des citoyens helvétiques à l'étranger. Le DFAE a aussi renforcé son travail de prévention. Un projet de loi*

---

*fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger a été soumis à l'examen du Parlement à l'issue de la procédure de consultation.*

### **Information et communication**

*Dans une société de l'information mondialisée, la communication à l'étranger revêt un rôle capital pour la défense des intérêts d'un pays. L'orientation de la communication internationale repose sur la stratégie fixée par le Conseil fédéral pour la période 2012–2015, laquelle donne la priorité aux atouts de la Suisse que sont l'éducation, la recherche et l'innovation, en recommandant de ne traiter les sujets sensibles qu'en cas de besoin. En 2013, la Suisse a réalisé des projets de communication importants en Allemagne, en Autriche, à Bruxelles et aux États-Unis notamment. Quelque 600 journalistes, décideurs et étudiants ont en outre été invités à effectuer un voyage thématique en Suisse.*

### **Ressources et réseau extérieur**

*La mise en œuvre des mesures arrêtées par le Conseil fédéral en avril 2012 dans le but d'optimiser le réseau extérieur s'est poursuivie. Ces mesures visent avant tout une meilleure utilisation des synergies et une concentration claire des tâches clés des représentations à l'étranger. Le concept d'ambassade intégrée, qui est d'ores et déjà appliqué au Myanmar, renforce la cohérence et la visibilité de la politique extérieure de la Suisse. Le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir une ambassade à Oman en 2014, et le DFAE un consulat général à Hô-Chi-Minh-Ville. Le projet de fermeture de l'ambassade de Suisse au Guatemala a quant à lui été abandonné par suite d'une motion du Parlement en ce sens. Il est cependant essentiel, aux yeux du Conseil fédéral, de pouvoir adapter en toute flexibilité le réseau extérieur à l'évolution de la situation internationale, compte tenu des ressources accordées par le Parlement et de la stratégie de politique extérieure.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Politique extérieure de la Suisse 2013: bilan et perspectives</b>	<b>6</b>
1.1 Evolution de la situation politique mondiale en 2013	7
1.2 Une politique d'ouverture responsable	9
1.3 Etats voisins: résolution progressive des questions en suspens	10
1.4 Mandat pour le renouvellement de la voie bilatérale	12
1.5 Contributions à la stabilité: Genève, le rendez-vous de la politique mondiale	14
1.6 Renforcement de la présence de la Suisse dans le monde	17
<b>2 Activités de politique extérieure de la Suisse en 2013</b>	<b>19</b>
2.1 Pays voisins	19
2.2 Politique européenne	22
2.2.1 Union européenne	22
2.2.2 Relations avec les pays d'Europe et d'Asie centrale	25
2.3 Stabilité en Europe et dans le monde	28
2.3.1 Conseil de l'Europe et OSCE	28
2.3.2 Sécurité internationale	32
2.3.3 Coopération internationale et aide humanitaire	35
2.3.4 Promotion de la paix, respect des droits de l'homme et état de droit	48
2.3.5 Politique financière et économique internationale	59
2.3.6 Droit international, droit international humanitaire, justice pénale internationale et lutte contre le terrorisme	64
2.4 Partenariats stratégiques et thèmes globaux	67
2.4.1 Partenariats stratégiques avec les Etats non européens	67
2.4.2 L'ONU et la Genève internationale	77
2.4.3 Développement durable	82
2.4.4 Politiques extérieures sectorielles	83
2.5 Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et collaboration internationale en matière consulaire	90
2.6 Information et communication	94
2.7 Ressources et réseau extérieur	96
<b>Liste des abréviations</b>	<b>98</b>
<b>Annexe: Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe</b>	<b>101</b>
<b>Index des pays</b>	<b>124</b>

# Rapport

## 1 **Politique extérieure de la Suisse 2013: bilan et perspectives**

### 1.1 **Introduction**

Dans sa Stratégie de politique étrangère 2012–2015<sup>1</sup>, adoptée en mars 2012, le Conseil fédéral définit les bases conceptuelles de la politique extérieure de la Suisse. Ces bases découlent de la Constitution fédérale, selon laquelle les intérêts fondamentaux que la politique étrangère doit préserver sont l'indépendance, la sécurité et la prospérité du pays. Il s'agit en outre, ce faisant, de promouvoir certaines valeurs, telles que l'aide aux populations dans le besoin et la lutte contre la pauvreté, le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

Dans sa stratégie, le Conseil fédéral définit les axes prioritaires de la politique étrangère de la Suisse pour les prochaines années. Concrètement, ces grands axes stratégiques sont au nombre de quatre:

- développement des relations avec les Etats voisins;
- aménagement et approfondissement des relations avec UE;
- poursuite et adaptation de l'engagement de la Suisse en faveur de la stabilité en Europe, dans les régions limitrophes de cette dernière et dans le reste du monde;
- renforcement et diversification des partenariats stratégiques de la Suisse, associés à un engagement en faveur d'une meilleure gouvernance mondiale et de la Genève internationale.

Contrairement aux valeurs et intérêts fondamentaux de la Suisse, ces axes stratégiques ne sont pas immuables: ils découlent de l'analyse de la situation internationale et peuvent donc évoluer avec elle. C'est pourquoi, le 11 mai 2011, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de lui soumettre, au début de chaque législature, un document stratégique analysant et fixant les axes prioritaires de la politique étrangère.

Entre ces rapports stratégiques quadriennaux, le Conseil fédéral publie annuellement un rapport dans lequel il rend compte de la politique extérieure menée durant l'année écoulée. De plus, ce compte rendu doit désormais être précédé d'un résumé du bilan de cette politique.

Les pages qui suivent présentent donc d'abord, à grands traits, l'évolution de la situation politique mondiale en 2013. Elles font ensuite, sur cette base et sous une forme condensée, le bilan de la politique extérieure suisse pour chacun des quatre axes stratégiques énoncés ci-dessus, ces bilans étant encore complétés par les perspectives 2014.

<sup>1</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Actualité > Stratégie de politique étrangère 2012-2015...

## 1.2 Evolution de la situation politique mondiale en 2013

On a vu se confirmer en 2013 la tendance à une profonde mutation à long terme de l'ordre international, résultant de la mondialisation. Certes, le rythme auquel les rapports de force ont évolué dans le monde a ralenti durant l'année sous revue, la croissance économique des pays émergents ou en développement a été dans l'ensemble moins marquée que les années précédentes et le groupe des pays industrialisés s'est légèrement repris. Toutefois, cela ne change rien aux grandes tendances de fond, à savoir la réduction des écarts en termes de développement, la forte croissance du «Sud mondialisé» et l'émergence d'un ordre international polycentrique. Les pays et régions non occidentaux ne cessent de gagner en importance, sur les plans tant économique que politique.

Pour la communauté internationale, relever avec succès les défis inhérents à un monde polycentrique est une tâche difficile, comme en témoigne par exemple le fait qu'aucun consensus n'a pu être trouvé en 2013 sur une résolution politique rapide de la guerre civile qui ravage la Syrie. Les négociations relatives à un nouvel accord sur le climat ont en outre illustré combien il peut être difficile d'aboutir à des compromis appropriés et acceptables par tous, quand les intérêts et les valeurs des Etats de premier plan divergent. Enfin, l'engagement plus sélectif des Etats-Unis dans leur rôle de grande puissance garante de l'ordre mondial et les hésitations des pays émergents à assumer leur part de responsabilité dans la stabilisation de la situation internationale se sont soldés jusqu'ici par un déficit de gouvernance au niveau mondial.

L'année 2013 a cependant aussi montré que la mutation de l'ordre international qui s'opère ne se traduit pas fatalement par une incapacité d'agir. L'accord transitoire sur le programme nucléaire iranien conclu à Genève, en particulier, est un important succès diplomatique, qu'il s'agit d'utiliser comme tremplin pour réaliser d'autres progrès durables dans ce dossier. En ce qui concerne la Syrie, les grandes puissances mondiales se sont accordées pour détruire son arsenal chimique et organiser une conférence de paix, qui se tiendra également en Suisse début 2014. L'adoption d'une série de mesures dans le cadre de la poursuite de la libéralisation du commerce mondial lors du dernier sommet de l'OMC à Bali est un autre grand succès de la diplomatie multilatérale. Outre qu'il renforce la crédibilité de l'OMC, cet accord va permettre de relancer le commerce mondial. Enfin, l'Organisation des Nations Unies (ONU) n'est pas non plus restée inactive: en avril 2013, le Conseil de sécurité s'est mis d'accord sur une mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation au Mali. Autre exemple positif: l'adoption par l'Assemblée générale, le même mois, d'un traité sur le commerce des armes (TCA), qui pose de nouveaux jalons dans ce domaine.

Favorisés par la mondialisation, le renforcement de la société civile et la plus grande conscientisation des individus se sont exprimés en 2013 par divers mouvements de protestation, entre autres en Turquie, au Brésil, en Ukraine et en Thaïlande. Comme lors du Printemps arabe, les causes immédiates de ces mouvements différaient d'un pays à l'autre, mais partout on réclamait davantage de participation, une bonne gouvernance et de meilleures perspectives économiques et politiques, autant d'appels à la liberté et à de meilleures perspectives d'avenir.

La polémique sur les possibilités d'espionnage et de surveillance à l'ère du numérique – déclenchée par les révélations d'Edward Snowden, ex-collaborateur des

services secrets américains – a eu de multiples répercussions sur les relations internationales. Elle a attisé la méfiance entre alliés occidentaux, aiguisé les tensions entre la Maison Blanche et le Kremlin, ouvert des débats nationaux sur le contre-espionnage et intensifié les efforts multilatéraux déployés pour renforcer la protection de la sphère privée dans le cyberspace.

Le phénomène du terrorisme transnational occupe à nouveau plus que jamais le devant de la scène depuis 2011. La révolution en Libye et la guerre civile au Mali ont favorisé le renforcement de groupes terroristes et d'acteurs du crime organisé dans la région du Sahel et en Afrique du Nord. Les activités d'organisations extrémistes s'intensifient également en Syrie et en Irak. A la différence d'Al-Qaïda à l'époque de Ben Laden, le terrorisme transnational est désormais organisé à l'échelle régionale plutôt que mondiale. Les occidentaux et leurs intérêts restent cependant l'une de ses cibles privilégiées, comme l'a montré la sanglante prise d'otages survenue en janvier 2013 dans un complexe gazier algérien.

En 2013, l'environnement européen de la Suisse a encore pâti de la crise de la dette et de celle de l'euro, même si le phénomène a été moins virulent que les années précédentes, ce qui a permis aux marchés de connaître une relative accalmie. La résolution de la crise de la dette tient cependant au succès des réformes (consolidation des finances publiques, réforme du marché du travail et autres réformes structurelles) dans les pays ainsi qu'au niveau de l'UE. Cette crise a continué de peser lourdement sur quelques pays du sud de l'Europe, se traduisant notamment par des taux de chômage élevés, en particulier chez les jeunes. Relevons en outre que si, d'un côté, la lutte contre la crise a pour effet de renforcer l'intégration européenne, de l'autre, on observe au sein de l'UE une tendance à la fragmentation politique ainsi qu'au renforcement des mouvements eurosceptiques. Le débat sur l'avenir politique de l'Europe devrait donc se poursuivre. Soulignons cependant que le marché intérieur européen, en tant que fondement de l'UE, n'est pas radicalement remis en question.

En 2013, on a constaté une fois de plus que, grâce à sa politique extérieure – surtout sa politique d'élargissement –, l'UE a eu un effet stabilisateur sur son environnement. C'est ainsi que l'accord conclu en avril 2013 entre la Serbie et le Kosovo, grâce à l'intermédiation de Bruxelles, a ouvert de nouvelles perspectives pour l'intégration régionale des Balkans occidentaux et leur futur rapprochement de l'UE. Toutefois, là où celle-ci ne peut ou ne veut pas proposer l'adhésion, sa politique extérieure est généralement plus difficile. Le resserrement des liens avec les Etats voisins d'Europe orientale s'avère par exemple difficile, en raison notamment de la résistance qu'oppose la Russie. Le troisième sommet du Partenariat oriental, fin novembre 2013, l'a d'ailleurs clairement démontré, marqué qu'il a été par la décision de l'Ukraine de ne pas signer l'accord d'association et de libre-échange avec l'UE, qu'elle avait pourtant déjà paraphé. Avec ses voisins méridionaux également, l'UE peine toujours à exercer son influence. Force est cependant de constater qu'elle a joué un rôle important dans la conclusion de l'accord transitoire sur le programme nucléaire iranien.

Les régions du sud de l'Europe sont restées sur le devant de la scène de la politique mondiale tout au long de l'année 2013, mais d'autres foyers de conflits ailleurs dans le monde ont aussi beaucoup fait parler d'eux. En particulier, les tensions en rapport avec le programme nucléaire et de missiles balistiques de la Corée du Nord se sont encore accrues. Par ailleurs, des passes d'armes de plus en plus dures, motivées par des questions de souveraineté en mer de Chine orientale et méridionale, ont claire-



ment mis en évidence l'existence d'un risque de conflit important dans la région Pacifique. Eu égard à la modification des rapports de force au niveau régional, aux conflits territoriaux irrésolus dans cette région et à l'augmentation des budgets militaires des Etats concernés, ce risque est à prendre très au sérieux. C'est toutefois encore sur l'évolution de la situation au Proche-Orient et au Moyen-Orient que le monde et la diplomatie internationale ont focalisé leur attention.

L'issue de la guerre civile en Syrie et ses conséquences dans la région restent incertaines. L'Egypte et d'autres Etats arabes, tels le Yémen, la Tunisie et la Libye, luttent toujours pour se reconstruire, après avoir renversé des régimes établis de longue date. Or, l'antagonisme croissant entre sunnites et chiites dans la région menace de créer une nouvelle ligne de fracture.

Dans le même temps, c'est aussi au Proche-Orient et au Moyen-Orient que de nouvelles chances se sont offertes à la diplomatie. Grâce à l'engagement des Etats-Unis, du secrétaire d'Etat John Kerry en particulier, les pourparlers de paix entre Israël et les Palestiniens ont repris. De plus, le changement de gouvernement en Iran à l'été 2013 a non seulement permis de désamorcer – au moins provisoirement – le conflit sur le programme nucléaire iranien, mais a également nourri l'espoir d'un processus de paix plus efficace en Syrie. L'évolution de la situation en Iran et en Syrie sera déterminante pour l'avenir de la région et, partant, pour la sécurité de l'Europe et de notre pays.

### **1.3 Une politique d'ouverture responsable**

En comparaison internationale, la Suisse a fait plutôt bonne figure en 2013, sous maints aspects. Son succès repose sur de nombreux facteurs, parmi lesquels une politique extérieure fondée sur une ouverture responsable du pays, telle que le Conseil fédéral l'a définie en 2012 dans sa stratégie de politique étrangère. La Suisse présente un niveau de mondialisation nettement supérieur à la moyenne, ce dont profite largement son économie tournée vers l'exportation. Il est donc dans son intérêt de s'engager activement en faveur d'un environnement stable, de systèmes d'approvisionnement solides et d'un ordre international pacifique et libéral reposant sur des Etats et des sociétés libres.

N'étant membre ni de l'UE ni de l'OTAN, la Suisse se positionne, dans l'ordre international en pleine mutation, entre les centres du pouvoir, tout en restant fermement attachée aux valeurs occidentales et profondément enracinée au cœur de l'Europe. Son principal partenaire est l'UE, avec tous ses Etats membres, mais elle soigne également ses relations avec les pays des régions de croissance. L'Europe, ainsi que ces régions, sont donc les deux piliers de sa stratégie de politique étrangère. Son positionnement garantit ainsi à la Suisse une certaine marge de manœuvre et lui permet de conclure des partenariats ciblés, selon ses besoins. Cette politique extérieure libre et indépendante nécessite toutefois un engagement particulier.

La traditionnelle universalité des relations extérieures érigée en principe de la politique extérieure de la Suisse est un véritable atout dans un ordre international polycentrique. Il s'agira à l'avenir de fixer des priorités concernant le réseau extérieur. En 2013, la Suisse a ouvert une ambassade à Doha (Qatar) et le Conseil fédéral s'est également prononcé en faveur de l'installation d'une ambassade à Mascate (Oman), puis d'un consulat général à Hô-Chi-Minh-Ville (Vietnam). Le DFAE avait par

ailleurs prévu de fermer l'ambassade suisse au Guatemala, mais le Conseil fédéral y a renoncé en raison d'une motion de la Commission de politique extérieure du Conseil national transmise par le Parlement (12.3991 Maintien de l'ambassade de Suisse au Guatemala). Il est cependant essentiel, aux yeux de l'exécutif, de pouvoir adapter le réseau extérieur en toute flexibilité à l'évolution de la situation internationale, compte tenu des ressources accordées par le Parlement et de la stratégie de politique extérieure.

Durant l'année sous revue, on est également parvenu, comme prévu, à multiplier les effets de synergie dans le réseau extérieur, avec notamment la création d'une douzaine de centres consulaires régionaux. De plus, les premières expériences faites avec les ambassades intégrées, qui regroupent les différentes activités relevant de la défense des intérêts de la Suisse, des services consulaires et des programmes de coopération internationale, se sont révélées positives. Enfin, la Suisse va s'efforcer à l'avenir de loger si possible ses ambassades dans un même immeuble que la représentation d'un pays partenaire (colocation), comme à Oman avec les Pays-Bas.

Pour ce qui est de l'orientation de la politique extérieure de la Suisse, l'analyse ci-dessus de l'évolution de la situation politique mondiale en 2013 confirme le bien-fondé de la stratégie arrêtée par le Conseil fédéral en 2012. La Suisse se doit de consolider ses relations en Europe et dans le monde, car il est dans son intérêt de contribuer à la stabilité non seulement dans son environnement européen, mais encore dans les régions voisines de l'Europe et au-delà.

A cet égard, le bilan 2013 de la politique extérieure suisse est positif. Il est très important en particulier que notre pays soit parvenu à débloquent ses relations bilatérales avec l'UE. On peut se réjouir en outre que Genève ait retrouvé une place de choix sur la scène politique mondiale et que la Suisse, en tant que pays hôte d'importantes négociations concernant la Syrie et l'Iran, ait pu souligner son engagement en faveur de la stabilité. Quant à la conclusion de l'accord de libre-échange avec la Chine, elle est emblématique du renforcement réussi de la dimension mondiale de notre politique extérieure. Enfin, la Suisse n'a peut-être pas obtenu de résultats aussi remarquables dans ses relations avec les Etats voisins, mais des progrès n'en ont pas moins été accomplis en vue de la résolution de certaines questions toujours latentes.

En 2014, l'approfondissement des relations avec les Etats voisins restera l'un des principaux objectifs du Conseil fédéral, avec en particulier le renouvellement de la voie bilatérale avec l'UE. La Suisse a en outre la ferme intention de faire valoir, à la faveur de son année de présidence de l'OSCE, sa disponibilité et sa capacité à assumer ses responsabilités en faveur de la stabilité et de la sécurité de son environnement stratégique. Enfin, le Conseil fédéral s'emploiera à renforcer ses partenariats stratégiques avec des Etats comme la République de Corée, le Japon et la Russie par des contacts au plus haut niveau. Des visites diplomatiques seront organisées dans cette perspective.

#### **1.4 Etats voisins: résolution progressive des questions en suspens**

La Suisse entretient avec ses voisins des relations très étroites: quelque 70 % du commerce de marchandises bilatéral avec l'UE sont réalisés avec l'Allemagne, la

France, l'Italie et l'Autriche. Le volume des échanges entre la Suisse et le Bade-Wurtemberg est à peu près équivalent à celui réalisé avec les Etats-Unis et supérieur au volume global enregistré avec la Chine, la Russie, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud. La Suisse échange même davantage de marchandises avec les régions frontalières italiennes qu'avec la Chine. Le fait d'avoir pour voisins deux des régions les plus compétitives d'Europe (le Sud de l'Allemagne et le Nord de l'Italie) contribue de façon décisive à sa réussite économique.

60 % des citoyens européens résidant en Suisse sont originaires des pays voisins, sans compter les 277 000 frontaliers qui viennent chaque jour travailler en Suisse. Les agglomérations de part et d'autre de nos frontières tissent entre elles des liens de plus en plus forts. L'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche sont pour la Suisse des voisins d'autant plus importants que ces pays sont des poids-lourds de l'Union européenne. Les trois premiers sont en outre membres du G8, et la France est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

L'importance considérable qu'occupent pour la Suisse les pays limitrophes s'est manifestée, en 2013 comme en 2012, par d'abondantes visites officielles, tant bilatérales que régionales. Les relations avec l'Autriche et le Liechtenstein ont suivi leur cours dans une atmosphère de confiance mutuelle, sans le moindre accroc. Avec l'Allemagne, la France et l'Italie, les contacts sont tout aussi intenses, multiples et constructifs, quoiqu'il reste plusieurs points à régler sur le plan de la fiscalité et des transports. Pour résoudre ces questions complexes, les parties devront faire preuve de patience, de persévérance et d'esprit de compromis. Etant donné que pendant l'année sous revue, tous ces voisins excepté la France ont connu des élections législatives, l'avancement de certains dossiers s'en est trouvé ralenti.

Des progrès ont néanmoins été réalisés; ils sont exposés plus en détail dans la partie compte rendu du rapport. La Suisse a notamment noué un vaste dialogue avec la France dans le domaine fiscal. Elle a aussi repris le dialogue sur les questions fiscales et financières avec le nouveau gouvernement italien en novembre 2013, et depuis lors, les deux parties s'efforcent d'obtenir des résultats rapides. Elle a enfin pu régler avec Berlin, par simple échange de courriers, la question partielle de l'accès au marché des établissements financiers suisses, après que le Parlement allemand eut rejeté l'accord d'imposition à la source. La résolution complète des questions fiscales avec les pays voisins dépendra aussi de la tournure que prendront les débats sur ces sujets à l'OCDE et dans l'UE.

Dans le domaine des transports, le Parlement suisse a approuvé en 2013 l'accord avec l'Allemagne concernant l'aéroport de Zurich-Kloten. L'évolution de ce dossier dépendra notamment de la position du nouveau gouvernement allemand sur la question. Quant à l'adaptation de l'infrastructure ferroviaire entre la Suisse et l'Italie aux exigences des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), les discussions à ce sujet sont en cours. Le Conseil fédéral souhaite collaborer étroitement avec l'Italie dans la perspective de l'Exposition universelle de 2015 à Milan, ce qui pourrait contribuer à faire progresser ce dossier.

La coopération bilatérale de la Suisse avec ses voisins est très étroite dans les domaines les plus variés, notamment l'énergie et la police. La coopération policière avec l'Italie et la France a précisément été développée pendant l'année sous revue. La coopération multilatérale est elle aussi très soutenue. A l'initiative de la Suisse, en coordination avec le Liechtenstein, une déclaration de soutien à la Cour pénale internationale, visant à renforcer cette institution, a été signée en septembre 2013 par

24 ministres. La Suisse a par ailleurs déposé auprès du Conseil des droits de l'homme, conjointement avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein, une initiative pour la protection de la vie privée à l'ère du numérique. Enfin, comme l'année précédente, tous ses voisins ont soutenu l'appel à l'abolition de la peine de mort lancé à son initiative. L'opération sera reconduite en 2014. La Suisse est par ailleurs très impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie macro-régionale pour la région alpine. Elle a signé une déclaration politique dans ce sens à Grenoble à l'automne 2013, dans le cadre d'une conférence des régions et des pays alpins.

En 2014, la Suisse souhaite dans la mesure du possible rencontrer les chefs d'Etat ou de gouvernement de tous les voisins limitrophes dans le but de dynamiser ses relations bilatérales et de donner un nouvel élan à la recherche de solutions constructives aux questions en suspens. La présidence de l'OSCE lui offrira sans nul doute de nouvelles perspectives de coopération. Elle souhaite par ailleurs s'entretenir avec l'Allemagne, le Liechtenstein et l'Autriche en vue de renforcer la formation professionnelle duale. Elle se réjouit enfin de ce qu'un pays voisin et ami, l'Italie, assumera au deuxième semestre la présidence de l'Union européenne.

## **1.5 Mandat pour le renouvellement de la voie bilatérale**

En 2013, la Suisse a entretenu avec l'UE des relations empreintes d'un dynamisme positif. Ses propositions constructives visant à régler les questions institutionnelles de l'été 2012 et les contacts diplomatiques intensifs qu'elle a eus depuis avec Bruxelles et les capitales ont contribué à restaurer la confiance entre les deux partenaires. Alors que l'UE multipliait depuis quelques années les critiques à l'égard de la voie bilatérale, elle s'est montrée, depuis fin 2012, prête à renouveler celle-ci. La Suisse peut consolider cette voie de façon durable si elle s'accorde avec l'UE sur un cadre institutionnel pour les accords bilatéraux d'accès aux marchés.

Ces questions institutionnelles concernent les modalités d'intégration du droit européen dans les secteurs du marché intérieur de l'UE couverts par des accords bilatéraux, la surveillance de l'application de ces accords, l'interprétation des accords et le règlement des litiges. La Suisse a tout intérêt à ce qu'aboutisse la simplification souhaitée de l'écheveau des accords bilatéraux, devenu de plus en plus complexe, dans l'objectif de garantir l'homogénéité du droit.

Dans le cadre d'un dialogue technique, Berne et Bruxelles sont parvenues, au premier semestre 2013, à esquisser ensemble trois solutions aux questions institutionnelles. Au terme d'une analyse poussée, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que la solution la plus intéressante pour la Suisse est celle qui ne réclame aucune nouvelle institution mais qui prévoit une collaboration dans le domaine de la justice prenant en compte la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Elle lui évite en effet de se soumettre à une autorité de surveillance générale et à un tribunal supranational. La Suisse et l'UE pourront, le cas échéant, soumettre à la CJUE les questions relatives à l'interprétation du droit de l'UE repris dans un accord bilatéral. Le règlement des litiges restera cependant strictement politique, du ressort du comité mixte chargé de trouver une solution acceptable par les deux parties en tenant compte de l'interprétation de la CJUE, qui fait autorité. La Suisse garde la liberté politique de ne pas se conformer à une interprétation de la CJUE, ce qui tout au plus

l'exposera à s'acquitter de mesures de compensation. Cette option est celle qui offre à son économie la sécurité juridique maximale.

En juillet 2013, l'UE s'est déclarée prête à négocier sur la base de l'option privilégiée par le Conseil fédéral. Les deux parties ont donc mené au second semestre des consultations internes sur les différents mandats de négociation. A cette occasion, le Conseil fédéral a d'une part fixé les limites qu'il se refuse à franchir lors des négociations, et de l'autre exposé sa stratégie à moyen terme pour renouveler la voie bilatérale, laquelle doit permettre à la Suisse de réaliser des progrès parallèles dans différents dossiers avec l'UE. Les avis des Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi que ceux des cantons sont venus confirmer le mandat de négociation avec l'Union européenne dans le domaine institutionnel et ont apporté encore quelques précisions.

Le 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé le mandat, de sorte que les négociations avec l'UE pourront commencer dès que l'UE aura de son côté approuvé son propre mandat. De l'avis du Conseil fédéral, les chances d'aboutir à une solution globale équilibrée avec l'UE sont réelles. Chacune des deux parties a intérêt à stabiliser ses relations avec l'autre. L'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse: deux tiers de son commerce extérieur passent par elle. La Suisse est elle aussi un partenaire important pour l'UE. Elle est la septième économie de la zone UE / AELE, le deuxième investisseur de l'UE et le quatrième partenaire commercial de l'UE. Le commerce entre la Suisse et l'UE génère plus d'un milliard de francs par jour ouvré.

Le renouvellement de la voie bilatérale permettra à la Suisse de concilier ses objectifs fondamentaux de prospérité et d'indépendance inscrits dans la Constitution fédérale. La Suisse pourra conclure de nouveaux accords d'accès aux marchés. Elle pourra aussi veiller à la mise à jour des accords existants par rapport notamment à l'évolution du droit; c'est fondamental pour l'accès aux marchés et pour la sécurité juridique de son économie. Parallèlement, le cadre institutionnel prévu ne modifiera en rien le système politique de la Suisse. Le droit au référendum sera maintenu et il n'y aura pas d'automatisation de l'adoption du droit européen.

2014 sera une année décisive pour la politique européenne de la Suisse. Alors que les relations avec l'UE se sont débloquées en 2013, il faut à présent consolider durablement la voie bilatérale sous peine de la voir s'éroder. Dans ce dossier, tout arrêt équivaudrait à un recul. C'est ce qui explique l'importance capitale, pour la Suisse, d'une ouverture responsable en matière de politique extérieure, et européenne en particulier.

Mais l'avenir de la voie bilatérale ne dépend pas uniquement d'un accord sur les questions institutionnelles. Les prochaines votations populaires au sujet de la libre circulation des personnes seront elles aussi déterminantes. En effet, la Suisse ne pourra renouveler et consolider la voie bilatérale que si elle ne remet pas en question la libre circulation des personnes entre elle et les pays de l'UE. Car la mobilité des travailleurs n'est pas seulement une liberté fondamentale du marché intérieur, c'est aussi un pilier de la voie bilatérale.

La libre circulation des personnes est depuis des années l'un des fondements de la prospérité économique de la Suisse. L'immigration de ces dernières années, elle aussi, est un reflet de cette réussite. Le Conseil fédéral fait en sorte que l'économie suisse puisse continuer à avancer sur la voie du succès. Compte tenu des enjeux liés à la libre circulation des personnes, il ne serait pas opportun de changer de cap en

matière de politiques européenne et migratoire. Ce qui compte, c'est de continuer à lutter résolument contre les abus et d'apporter les améliorations nécessaires dans les domaines des infrastructures, des transports, du logement et en politique migratoire. Dans le débat de 2014 relatif à la libre circulation des personnes, il faudra plus que jamais considérer nos politiques intérieure et extérieure comme un tout.

## **1.6 Contributions à la stabilité: Genève, le rendez-vous de la politique mondiale**

Ce sont également des facteurs intérieurs et extérieurs qui expliquent la bonne renommée internationale dont jouit la Suisse en qualité de pays au service de la paix, de la sécurité et du développement. La conception qu'elle a de solutions et de mécanismes de partage du pouvoir proches des citoyens, sa force d'innovation et sa fiabilité politique permettent à la Suisse de contribuer de manière probante et crédible à la stabilité en Europe et dans le monde. Dans le même temps, la Suisse peut, du fait de son positionnement international indépendant, endosser un rôle de médiateur. En augmentant les crédits-cadres pour la promotion civile de la paix et la coopération internationale en 2011–2012, elle a montré un signe fort de son engagement solidaire en faveur de la stabilité dans le monde. Ce signe était d'autant plus important que, frappés par la crise de la dette, de nombreux pays ont été contraints de réduire leur budget dans ce domaine ces dernières années.

Le choix qu'a régulièrement fait la Suisse, en 2012, d'accueillir à Genève des négociations importantes sur le plan de la politique mondiale illustre parfaitement le rôle particulier qui peut lui être attribué en matière de diplomatie de la paix à l'échelle internationale. C'est en effet à Genève que des délégations américaines et russes de haut rang se sont retrouvées à plusieurs reprises pour convenir d'une réaction à l'utilisation d'armes chimiques en Syrie et préparer la conférence de paix sur ce pays (Genève II). C'est encore à Genève qu'ont eu lieu les négociations, très suivies sur le plan international, entre le groupe E3+3<sup>2</sup> et l'Iran, lesquelles ont abouti, en novembre 2013, à la signature de l'accord transitoire évoqué plus haut.

Etat hôte se distinguant par sa discrétion et son professionnalisme, la Suisse a réussi à renforcer la renommée de la Genève internationale dans le domaine de la gouvernance mondiale. Cela s'inscrit ainsi dans la logique du rapport sur le renforcement de la compétitivité de la Genève internationale<sup>3</sup>, établi conjointement par le Conseil fédéral, le canton et la ville de Genève au cours du premier semestre 2013. Par ailleurs, ses bons offices lui permettent régulièrement d'établir des contacts avec d'importants responsables internationaux. C'est ainsi que le chef du DFAE a rencontré la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères Catherine Ashton en octobre 2013 à Genève pour des consultations politiques après que celle-ci ait participé aux négociations avec l'Iran. Tous deux se sont mis d'accord pour institutionnaliser au niveau ministériel le dialogue entre le DFAE et le service européen des affaires étrangères. La Suisse entretient d'étroites relations avec Washington sur le niveau des secrétaires d'Etat concernant son rôle de puissance protectrice pour les Etats-Unis en Iran. Ses bonnes relations avec tous les gouvernements qui ont participé aux négociations à Genève et sa politique différenciée en matière de sanctions

<sup>2</sup> France, Royaume-Uni, Allemagne + Chine, Russie et Etats-Unis

<sup>3</sup> <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31240.pdf>

contre l'Iran expliquent en partie que les négociations sur le nucléaire iranien se soient tenues à Genève.

La guerre civile en Syrie, l'un des thèmes centraux de la politique internationale de sécurité en 2012, a également été au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Celle-ci s'est efforcée, par un engagement global, de contribuer à résoudre le conflit et à atténuer les souffrances incommensurables de la population civile. Outre des appels à une résolution politique du conflit, la Suisse a soutenu le représentant spécial de l'ONU et de la Ligue arabe dans la préparation de la conférence sur la Syrie. Par ailleurs, elle a consacré au total, depuis 2011, 55 millions de francs à des prestations humanitaires au profit de la population touchée par le conflit dans ce pays et des réfugiés syriens dans les pays voisins. La Suisse s'est également employée à lutter contre l'impunité en Syrie. Dans une lettre signée par 57 Etats, elle a demandé en janvier 2013 au Conseil de sécurité de l'ONU de saisir la Cour pénale internationale sur la situation en Syrie. Cette démarche était motivée par la réflexion selon laquelle, sans justice, la paix et la réconciliation ne pourront s'installer durablement en Syrie. S'agissant du problème des armes chimiques, le laboratoire de Spiez a participé à l'analyse des échantillons remis par la commission d'enquête de l'ONU. Enfin, la Suisse a apporté un soutien financier à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) dans ses efforts de destruction des stocks d'armes chimiques syriens.

En 2012, la Suisse s'est engagée également de manière globale en faveur des efforts de paix au Mali. Ce pays d'Afrique de l'Ouest est un pays prioritaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) depuis des décennies déjà. C'est donc sur la base de contacts déjà existants que la Suisse a pris part au cours des dernières années aux activités de médiation. Elle a par ailleurs financé l'envoi d'observateurs des droits de l'homme et, avec 30 autres pays, elle participe à la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en y envoyant des observateurs militaires.

Loin des projecteurs de la diplomatie mondiale, la Suisse a poursuivi ses multiples activités au service de la paix et de la sécurité. Cet engagement est détaillé dans la partie compte rendu du présent rapport. Citons, à titre d'exemple, les efforts déployés pour réformer les institutions du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme, les initiatives en vue de relancer les discussions internationales sur le désarmement, l'élaboration d'une stratégie visant l'abolition de la peine de mort et de lignes directrices sur la protection des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme, la présidence suisse du comité de pilotage des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme dans le domaine de l'industrie extractive, l'engagement en faveur d'un renforcement du droit international humanitaire à l'occasion des 150 ans du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les travaux portant sur la restitution des avoirs illicites de personnes politiquement exposées ainsi que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la politique de refus du paiement de rançons lors de prises d'otages.

Dans la foulée de la mondialisation, la coopération internationale de la Suisse subit de profonds changements. De nouveaux pays donateurs originaires du sud, qui n'appliquent pas les standards de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), jouent désormais un rôle important, tout comme des acteurs du secteur privé et de la société civile. Les défis mondiaux sont de plus en plus traités à l'échelle internationale, le plus souvent dans le cadre de forums spécialisés. La DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) se sont réorganisés et ont mis

au point une stratégie commune en matière de coopération internationale pour la période 2013–2016 afin de tenir compte de ces changements, se donnant ainsi les moyens de mettre en œuvre avec succès cette stratégie.

Dans le domaine de la coopération internationale, la Suisse renforce son aide dans des contextes fragiles, par exemple en Afrique de l'Ouest, dans la Corne de l'Afrique, au Népal et en Haïti. Il s'agit de s'attaquer davantage encore aux origines d'un conflit en développant des programmes dans les régions touchées par des conflits. La coopération internationale peut ainsi, dans le cadre de sa mission première de lutte contre la pauvreté, participer à la stabilité dans ces régions et, partant, apporter sa contribution à la politique de sécurité. Les programmes globaux développés par la DDC pour relever les défis mondiaux qui freinent le développement s'avèrent être un lien de plus en plus important entre coopération bilatérale et coopération multilatérale. Ils sont consacrés à la crise de l'eau, à l'insécurité alimentaire, à la migration illégale et au changement climatique.

Sur le plan conceptuel, la Suisse participe activement, en assumant une fonction de passerelle, aux discussions sur un agenda pour un développement durable post-2015. L'un des défis des négociations sur les nouveaux objectifs mondiaux consistera à désamorcer les conflits d'objectifs entre questions environnementales et questions liées au développement. Pour ce qui est du contenu, la Suisse a notamment défendu l'idée de définition d'un objectif distinct concernant le domaine de l'eau. En effet, l'eau est une clé de plus en plus importante dans la lutte contre la pauvreté tout comme elle peut être l'un des éléments à l'origine d'un conflit. Dans le même temps, le thème de l'eau offre des occasions de promouvoir le dialogue et la coopération. Au cours des dernières années, la Suisse s'est distinguée, tant dans la coopération au développement que dans le domaine de la diplomatie de l'eau, par son expertise et sa bonne réputation. En élaborant une stratégie de politique extérieure dans le domaine de l'eau, le DFAE se donnera les moyens, en 2014, de poursuivre son engagement en la matière.

Comme en 2013, la Suisse s'engagera de diverses manières en faveur de la paix, de la sécurité et de la stabilité en 2014, notamment en assurant la présidence de l'OSCE. Cette responsabilité représente un défi pour la Suisse: avec ses 57 Etats participants, l'OSCE, qui siège à Vienne, est la plus importante organisation de sécurité régionale au monde. Il n'est donc pas surprenant que les changements et tendances à la polarisation évoqués plus haut s'y manifestent également.

Mais la présidence de l'OSCE représente aussi des opportunités pour la Suisse qui, parce qu'elle poursuit une politique extérieure indépendante, est perçue dans cette enceinte comme une médiatrice digne de confiance. En tant que forum dédié au dialogue et à la coopération, l'OSCE dispose d'un important potentiel pour contribuer à réduire les tensions entre l'Est et l'Ouest ainsi que pour renforcer les liens entre la région euro-atlantique et la région eurasienne dans l'optique de créer une véritable communauté de sécurité. En ne s'épargnant aucun effort pour, en sa qualité de présidente de l'OSCE, soutenir l'organisation dans ses difficiles missions, la Suisse souligne son sens des responsabilités et exprime sa volonté de contribuer efficacement à la sécurité dans son environnement stratégique. En 2013, elle s'est préparée à cette présidence dans le moindre détail et entend assumer ce mandat avec la volonté d'action et la ténacité qui la caractérisent, sans perdre le sens des réalités.

La Suisse entend ainsi promouvoir la sécurité et la stabilité, contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations des Etats participants et renforcer la



capacité d'action de l'OSCE. Pour cela, elle a défini plusieurs priorités qu'elle a présentées au Conseil permanent à Vienne à l'été 2013 et lors du Conseil ministériel à Kiev en décembre 2013. Ces priorités sont exposées dans la partie compte rendu du présent rapport. La présidence sera notamment marquée par l'organisation, en Suisse, de deux conférences internationales consacrées aux thèmes de la lutte contre le terrorisme et des défenseurs des droits de l'homme ainsi que de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, à Genève en octobre 2014, et du Conseil ministériel, à Bâle en décembre 2014.

A l'avenir, la Suisse souhaite associer davantage de jeunes gens à la politique extérieure. Dans le cadre de la présidence de l'OSCE, elle met en œuvre un projet qui propose aux jeunes des 57 Etats participants d'élaborer un plan d'action jeunesse et de le présenter lors du Conseil ministériel de Bâle. Il s'agit, d'une part de permettre aux responsables politiques de mieux comprendre les attentes et les besoins des générations futures, et d'autre part de faire découvrir aux jeunes l'OSCE ainsi que les principaux enjeux de la paix et de la sécurité. Un dialogue plus intense sur la paix et la sécurité avec des jeunes en Suisse est également recherché. La commémoration du déclenchement de la Première Guerre mondiale il y a 100 ans peut donner une impulsion en ce sens en 2014. Il s'agira en particulier de rappeler que, même en Europe, la paix ne coule pas de source et qu'il faut y travailler en permanence, dans le cadre d'une démarche commune.

## **1.7 Renforcement de la présence de la Suisse dans le monde**

La Suisse doit réfléchir à sa présence dans les régions émergentes. Sa capacité économique, son positionnement indépendant dans le domaine de la politique extérieure et sa présence crédible dans les enceintes multilatérales font d'elle un partenaire de choix. Depuis la décision de principe rendue par le Conseil fédéral en 2005, selon laquelle les relations avec d'importants pays extra-européens doivent être approfondies, la Suisse a renforcé considérablement sa présence dans le monde, par exemple, sur le plan bilatéral, par le biais d'accords de libre-échange et de dialogues institutionnalisés dans les domaines de la politique, de l'économie, des finances et des droits de l'homme. En outre, elle s'engage de plus en plus dans des forums régionaux multilatéraux extra-européens.

La Suisse est le premier pays d'Europe continentale à avoir signé en 2013 un accord de libre-échange avec la Chine. Les étroites relations entre les deux pays se sont notamment manifestées à travers la visite effectuée en Chine par cinq conseillers fédéraux, parmi lesquels le président de la Confédération, et, pour son premier déplacement en Europe, par la visite en Suisse du nouveau Premier ministre chinois Li Keqiang. Le douzième cycle de dialogue sur les droits de l'homme a eu lieu en novembre 2013 avec la Chine. Par ailleurs, la Suisse a étoffé ses relations dans le Sud-Pacifique à l'occasion du voyage du chef du DFAE en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Vanuatu. Elle a également participé à New Delhi à sa première rencontre des ministres des affaires étrangères du Dialogue Asie-Europe (ASEM), auquel participent 30 Etats européens et 19 Etats asiatiques.

Les Etats-Unis restent un partenaire commercial essentiel de la Suisse. Les domaines de coopération sont également importants au niveau diplomatique, par exemple en ce qui concerne l'Iran, le conflit au Proche-Orient ou encore le Forum mondial

antiterroriste (*Global Counterterrorism Forum, GCTF*). Les relations avec les Etats-Unis sont bonnes et étroites. Elles se sont toutefois tendues du fait de la controverse fiscale entre les deux pays et des soupçons d'espionnage de la Suisse par les Etats-Unis qui ont suivi les révélations d'Edward Snowden. Grâce à la déclaration commune de la Suisse et des Etats-Unis en date du 29 août 2013, les banques suisses ont pu régler le différend fiscal avec Washington dans le cadre de l'ordre juridique existant. En outre, les deux pays ont signé au cours de l'année sous revue un accord bilatéral sur la loi américaine FATCA, qui vise à garantir la conformité fiscale des ressortissants américains à l'étranger.

Comme exposé dans la partie compte rendu du rapport, la Suisse est parvenue à approfondir ses relations avec de nombreux autres pays, dont la Russie, la Turquie, Israël, le Maroc, les Emirats arabes unis, la Thaïlande, le Chili, le Pérou et la Colombie. Elle jouit depuis novembre 2013 du statut d'observateur au sein de l'Alliance du Pacifique, créée en 2012 et qui comprend les trois derniers pays cités précédemment ainsi que le Mexique. Par ailleurs, elle a renforcé ses relations avec le Conseil de coopération du Golfe et avec plusieurs forums régionaux africains. Elle entend poursuivre en 2014 les efforts qu'elle déploie pour approfondir ses relations avec d'importants pays extra-européens. Ainsi, une visite d'Etat en République de Corée et des voyages du Président de la Confédération en Russie, au Japon et au Brésil sont d'ores et déjà prévus.

En ce qui concerne l'engagement en faveur d'une meilleure gouvernance mondiale, enfin, on constate que la Suisse ne fait pas partie des petits Etats sur la scène multilatérale. Grâce à ses idées novatrices, à un positionnement autonome marqué par des alliances formées au gré des sujets et à une forte crédibilité, la Suisse est à même de jouer un rôle actif au sein de l'ONU et parfois même de s'y montrer influente. Citons à titre d'exemple son rôle de coordinatrice et de vecteur d'idées au sein du groupe Responsabilité, cohérence et transparence (*Accountability, Coherence, Transparency – ACT*), mis en place en mai 2013. Dans cette enceinte, la Suisse tente, avec plus de 20 pays, d'apporter des améliorations pratiques aux méthodes de travail du Conseil de sécurité de l'ONU.

Au Conseil des droits de l'homme, créé en 2006 à son initiative, la Suisse a vu sa forte mobilisation couronnée de succès au cours de l'année sous revue. A titre d'exemple, le conseil a adopté par consensus une résolution lancée par la Suisse et des pays partenaires et visant à promouvoir le respect des droits de l'homme lors de manifestations pacifiques. La Suisse a également défendu avec succès le retour d'Israël au sein du conseil, Etat qui fait désormais partie du groupe des pays d'Europe occidentale. Son deuxième mandat de membre du Conseil des droits de l'homme a pris fin en 2013. La Suisse se portera de nouveau candidate pour la période 2016–2018.

En 2013, la Suisse a pu pour la première fois, à l'invitation de la Russie, assister aux réunions des ministres des finances du G20, ainsi qu'aux importants travaux préparatoires. En 2014, elle ne pourra certes pas participer au volet financier du G20 sous la présidence de l'Australie, mais sera vraisemblablement invitée à quelques séminaires consacrés à des questions techniques. Elle entend par ailleurs continuer à exprimer à l'égard des futures présidences du G20 son intérêt à partager son expertise dans le cadre du volet financier. Le G20 n'a certes pas la même légitimité que l'ONU en tant qu'instance investie de la gouvernance mondiale, mais il incarne le déplacement des centres de gravité au sein du système politique international et

constituent un forum dont les travaux ne sont pas sans lien avec les intérêts concrets de la Suisse.

Les mutations mondiales qui se sont manifestées à maints égards dans la politique extérieure de la Suisse au cours de l'année sous revue devraient perdurer en 2014. L'enjeu majeur de la politique extérieure de la Suisse n'a pas changé: il s'agira de tenir compte de ces changements avec les ressources disponibles, tout en approfondissant les relations avec les pays voisins et l'UE.

## **2 Activités de politique extérieure de la Suisse en 2013**

### **2.1 Pays voisins**

Les relations avec les pays voisins sont l'une des priorités de la politique extérieure de la Suisse. De fait, les contacts bilatéraux et régionaux de haut niveau se sont succédé à un rythme soutenu. Ils ont été essentiellement consacrés à la recherche de solutions sur des questions en suspens ainsi qu'à des domaines de coopération concrets.

Avec la *France*, un accord bilatéral sur l'imposition des successions a été signé le 11 juillet par les deux ministres des finances (voir ch. 2.3.5). La Suisse et la France se sont entendues pour aborder les diverses questions fiscales bilatérales d'intérêt commun à la faveur d'un large dialogue. Des discussions en ce sens ont été entamées le 5 novembre 2013. Parallèlement, les deux pays s'efforcent de trouver des solutions viables sur les aspects fiscaux relatifs à l'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg. A l'issue des discussions techniques, des solutions ont été examinées en novembre au niveau des secrétaires d'Etat/secrétaires généraux des ministères des affaires étrangères. Pour la mise en œuvre de l'*Accord de méthode*, conclu en 2012 sur la question du droit du travail applicable dans le secteur suisse de l'EuroAirport, la rédaction, par la Suisse et la France, des documents nécessaires (avenant au contrat de travail, réglementation à travers l'instance de médiation, convention relative à la procédure applicable en cas de licenciements collectifs, etc.) est achevée. Le Conseil fédéral les a approuvés le 13 novembre 2013, ainsi que l'échange de documents entre les autorités compétentes. La coopération policière et douanière transfrontalière a été renforcée avec la signature d'un protocole additionnel à l'«Accord de Paris» au niveau des ministres de la justice et de l'intérieur. La Suisse a activement participé à la Conférence alpine organisée par la France à Grenoble en octobre et signé la déclaration politique en faveur d'une stratégie macro-régionale pour les Alpes. Au cœur de l'arc alpin, la Suisse – cantons et Confédération – souhaite jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie macro-régionale, en mettant notamment en avant ses atouts dans le domaine de l'innovation, de l'énergie et des transports. La France et la Suisse ont d'ailleurs convenu de renforcer leur coopération dans le domaine de la recherche et de l'innovation, grâce notamment à la nouvelle plateforme que constitue le Forum France – Suisse de l'innovation, lancé début juin 2013 à Lausanne. La France est actuellement le 3<sup>e</sup> partenaire de la Suisse dans ce domaine, avec de nombreuses collaborations concrètes comme le «Human Brain Project» de l'EPFL et les relations sont appelées à s'intensifier encore davantage.

Dans les relations avec l'Allemagne, l'élection des députés au *Bundestag* a quelque peu entravé le traitement de certains dossiers: alors que l'accord sur les atterrissages<sup>4</sup> à l'aéroport de Zurich a été approuvé par le Parlement côté suisse, la procédure d'approbation parlementaire est restée au point mort en Allemagne du fait des élections législatives. Après le rejet l'année passée de l'accord sur l'imposition à la source par le *Bundesrat* allemand, des échanges de courriers entre la Suisse et l'Allemagne visant la simplification de l'activité transfrontalière dans le domaine financier ont permis de régler l'accès de nos établissements financiers au marché allemand. Des discussions étendues sur les questions fiscales ont en outre été reprises en décembre. La collaboration avec notre voisin nordique sur des sujets de politique extérieure a été intensifiée. Compte tenu du rôle majeur de l'Allemagne dans les Balkans occidentaux, des consultations régulières ont eu lieu avec elle en vue de la préparation de la présidence suisse de l'OSCE (voir ch. 2.3.1). La Suisse entretient également une collaboration étroite avec l'Allemagne dans le cadre de l'ONU: une initiative visant à renforcer la protection de la sphère privée a été lancée au sein du Conseil des droits de l'homme durant l'année sous revue.

Après les élections parlementaires et la formation d'un nouveau gouvernement en *Italie* au début de l'année, les contacts sur les questions fiscales et financières ont repris le 28 novembre entre les secrétaires d'Etat. Des groupes de travail ont été mis sur pied pour traiter les différents thèmes concernés et en faire avancer le volet technique. La responsable du Département fédéral de justice et police (DFJP) a signé cet automne avec son homologue italien un accord révisé de coopération policière qui jette de nouvelles bases pour la collaboration bilatérale dans ce domaine. Par ailleurs, les ministres des transports suisse et italien signeront début 2014 un plan de réalisation et de financement concret pour les extensions des jonctions sud aux NLFA (voir ch. 2.4.4). L'Italie est pour la Suisse un partenaire stratégique dans le domaine de l'énergie. C'est pourquoi les deux pays entretiennent des contacts réguliers au plus haut niveau sur des thèmes énergétiques en général et, spécifiquement, sur des questions en lien avec le gazoduc transadriatique (TAP). La collaboration des ministres des affaires étrangères bénéficie désormais d'une nouvelle assise: par la signature, en janvier 2013, d'un accord-cadre de coopération, les deux ministres se sont engagés dans une collaboration ciblée et axée sur les résultats. Le même mois s'est tenu à Rome le premier forum Suisse-Italie, lancé par l'ambassade de Suisse et des partenaires italiens. Cette plateforme permet à des leaders d'opinion des milieux politiques, économiques et médiatiques d'échanger sur des thèmes importants pour les relations entre la Suisse et l'Italie. Les premiers terrains qui accueilleront les pavillons des différents pays lors de l'Exposition universelle de Milan de 2015 ont été remis le 16 décembre sur le site de l'exposition. La Suisse a participé à cette manifestation et reçu son terrain.

Avec l'*Autriche*, de premières expériences ont été recueillies sur la mise en œuvre de l'accord du 13 avril 2012 d'imposition à la source<sup>5</sup> entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Dans le domaine de l'énergie, la Suisse et l'Autriche ont octroyé, par le biais d'un échange de notes, la concession pour la première centrale commune qui doit être réalisée sur l'Inn. L'Autriche reste pour la Suisse un partenaire majeur en matière de coopération consulaire. Durant l'année sous revue, Nicosie (Chypre) et Skopje (Macédoine) sont venues s'ajouter aux neuf Etats avec lesquels des conven-

<sup>4</sup> FF 2013 487

<sup>5</sup> RS 0.672.916.33

tions de représentation avaient déjà été conclues pour l'établissement de visas Schengen (voir ch. 2.5). Comme l'a démontré la Conférence de Grenoble sur la Stratégie pour la région alpine, l'Autriche est un partenaire-clé de la Suisse en ce qui concerne la coopération alpine. Dans le but de promouvoir, à l'échelle mondiale, le développement durable des régions de montagne, la Suisse (DDC) et l'Autriche (ADA, agence de développement autrichienne) ont signé le 13 novembre 2013 un accord de coopération ad hoc. Dans le domaine culturel, les discussions bilatérales menées en octobre ont débouché sur la conclusion d'une convention ouvrant la voie à une utilisation commune du réseau de bibliothèques autrichiennes à l'étranger. Des livres et des événements littéraires d'auteurs suisses viendront ainsi enrichir les bibliothèques autrichiennes et contribueront à conférer une plus grande notoriété à la littérature suisse.

Au *Liechtenstein*, un nouveau gouvernement est entré en fonction le 27 mars 2013, suite aux élections du *Landtag*. Le nouveau chef de gouvernement Adrian Hasler, accompagné de la ministre des affaires étrangères Aurelia Frick, a été accueilli le 11 avril 2013 par le président de la Confédération et le chef du DFAE lors de sa première visite à Berne. D'autres contacts se sont rapidement noués sur certains dossiers-clés, se concrétisant notamment sous la forme d'une première visite d'Adrian Hasler, en qualité de ministre des finances, à la responsable du Département fédéral des finances (DFF). L'année sous revue a en outre été marquée par le 90<sup>e</sup> anniversaire de l'accord douanier<sup>6</sup>, qui constitue l'assise même de l'espace économique et monétaire commun de la Suisse et du Liechtenstein. Une petite cérémonie organisée à l'initiative de la ministre liechtensteinoise des affaires étrangères a été l'occasion de souligner l'importance de cet accord pour les relations bilatérales et le développement économique de la région.

La *coopération régionale transfrontalière* occupe une place particulière dans les relations de la Suisse avec ses voisins. A cet égard, la Confédération agit aux côtés des cantons frontaliers, notamment dans le cadre des programmes transfrontaliers INTERREG menés au titre de la nouvelle politique régionale. La Suisse intervient en outre auprès du gouvernement italien en faveur de la réalisation des infrastructures de transport prévues entre le Tessin et Milan dans la perspective de l'Expo 2015. Concernant la région du «Grand Genève», le financement des deux côtés de la frontière de la liaison ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (CEVA) a pu être bouclé début 2013. Dans la région du Rhin supérieur, la **Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia** a lancé un programme visant à promouvoir la coopération culturelle entre l'Alsace, le Bade-Wurtemberg et le Nord-Ouest de la Suisse (programme «TRIPTIC»).

Au-delà de ces domaines de coopération régionale et bilatérale, la Suisse travaille aussi en étroite collaboration avec ses voisins sur des questions multilatérales. Des consultations ont eu lieu périodiquement pour préparer la présidence suisse de l'OSCE (voir ch. 2.3.1). En outre, les Etats voisins soutiennent l'initiative lancée par la Suisse lors de la rencontre des quatre ministres des affaires étrangères de langue allemande en vue de l'abolition de la peine de mort. Des discussions ont régulièrement été menées avec ces mêmes Etats sur des sujets d'actualité internationale, en particulier la situation au Proche-Orient, en Syrie, en Iran et au Mali (voir ch. 2.3.4).

6 RS 0.631.112.514

A l'exception du Liechtenstein, tous les pays voisins de la Suisse sont des membres influents de l'UE. Les relations bilatérales avec les pays voisins sont directement influencées par nos relations avec celle-ci. Aussi la Suisse entretient-elle avec eux un dialogue permanent sur ses rapports avec Bruxelles et plus particulièrement sur les questions institutionnelles (voir ch. 2.2.1). Avant l'activation de la clause de sauvegarde, cette question avait elle aussi suscité un grand intérêt dans nos pays voisins.

## **2.2 Politique européenne**

### **2.2.1 Union européenne**

#### *Evolution au sein de l'UE et implications pour la Suisse*

En 2013, la crise de la zone euro a continué à préoccuper les dirigeants européens. Toutefois depuis que la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé, en septembre 2012, qu'elle était prête à racheter, de façon illimitée, de la dette souveraine aux pays bénéficiant de l'aide du mécanisme européen de stabilité (MES), les marchés financiers se sont apaisés. Leur confiance a été renforcée par l'annonce de la BCE, en juillet 2013, de maintenir le taux directeur à un niveau bas pour une période étendue. Cette relative accalmie s'est ressentie jusqu'en Suisse, où le taux de change du franc avec l'euro est resté stable et supérieur au taux-plancher qui avait été adopté en septembre 2011 par la Banque nationale suisse. Dans ce contexte, l'Union européenne a poursuivi ses efforts d'intégration économique en mettant en place le MES, en achevant certaines étapes importantes en direction d'une union bancaire (notamment avec la création d'un mécanisme de surveillance commun qui devra être opérationnel en 2014).

Malgré ces quelques signaux positifs, il est encore trop tôt pour affirmer que la zone euro a maintenant surmonté la crise. L'insécurité politique perdure dans les pays en crise et les banques européennes bénéficient encore des mesures exceptionnelles mises en place par la BCE. Dans ce contexte, la crise continue d'avoir de fortes implications pour la Suisse, où la faiblesse de la demande européenne se fait ressentir pour l'industrie d'exportation; la pression à la hausse sur le franc peut s'intensifier rapidement et le risque de nouveaux obstacles à l'accès au marché pour les acteurs financiers suisses reste toujours présent (voir ch. 2.3.5).

Au-delà de son approfondissement économique, en 2013, l'UE a également mené son 7<sup>e</sup> élargissement géographique. En effet, le 1<sup>er</sup> juillet, la Croatie est devenue le 28<sup>e</sup> membre de l'UE. Cette adhésion, qui confirme l'attractivité continue de l'Union et les perspectives d'adhésion des pays candidats, devrait avoir des répercussions positives dans les Balkans occidentaux, notamment en termes de stabilité et de coopération régionale. La Suisse, qui accueille sur son sol une importante communauté croate (plus de 30 000 résidents), est également concernée par l'entrée de la Croatie dans l'UE: elle a notamment eu à négocier l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à ce pays.

Au niveau des autres pays candidats, les négociations d'adhésion vont commencer en 2014 avec la Serbie, qui a signé, en avril 2013, un accord sur la normalisation de ses relations avec le Kosovo. Elles ont par contre été suspendues avec l'Islande depuis que les élections d'avril 2013 ont été remportées par les partis traditionnellement opposés à son entrée dans l'UE. Quant à la Turquie, alors que les négociations

étaient bloquées depuis 2010, un nouveau chapitre a été ouvert en novembre 2013. Les négociations se poursuivent avec le Monténégro sans enregistrer de progrès significatifs. Avec la Macédoine, en attendant l'ouverture des négociations, l'UE mène un dialogue de haut niveau sur l'adhésion. Des progrès sont attendus de la part de l'Albanie et de la Bosnie Herzégovine avant que le statut de candidats à l'adhésion leur soit officiellement attribué. Des négociations sur un accord de stabilisation et d'association ont été ouvertes avec le Kosovo qui n'est pas encore reconnu par tous les Etats membres de l'UE.

Finalement, l'UE a également connu d'importantes évolutions dans ses relations avec son voisinage: Au sud, l'UE n'est pas parvenue à se profiler comme acteur déterminant dans la résolution des crises politiques secouant l'Afrique du Nord et la Syrie. Durant l'année 2013, les flux migratoires liés à ces bouleversements ont continué de représenter un défi important tant pour l'UE que pour la Suisse, associée à l'espace Schengen. S'agissant de son voisinage avec l'Est, les efforts déployés par l'UE pour intensifier ses relations avec les pays du Partenariat oriental (PaO) en 2013 n'ont pas produit tous les effets escomptés. En particulier, lors du très attendu Sommet du PaO, qui s'est tenu en novembre 2013 à Vilnius, les deux paragraphes d'accords d'association complets et approfondis, comprenant une zone de libre-échange avec la Géorgie et la Moldavie, ne sont pas parvenus à occulter l'absence de signature, respectivement de paraphe, d'un tel accord avec l'Ukraine et l'Arménie, qui ont toutes deux suspendu les processus en cours avec l'UE.

En contrepoint à ces progrès en termes d'intégration du continent, l'UE demeure soumise à des tensions internes liées à la volonté de certains Etats membres de revoir la répartition des compétences entre l'UE et les Etats membres. C'est particulièrement le cas du Royaume-Uni, dont le gouvernement a annoncé sa volonté d'organiser un référendum sur l'appartenance du pays à l'UE à l'horizon 2017, mais aussi d'autres Etats, comme les Pays-Bas. Dans l'ensemble, les élections européennes de mai 2014 se dérouleront dans un contexte marqué par la montée de l'euroscpticisme au sein de l'opinion publique des Etats membres.

#### *Evolution des relations entre la Suisse et l'UE*

En 2013, les relations entre la Suisse et l'UE, qui demeure de loin notre premier partenaire économique et commercial, ont connu un nouvel élan grâce au déblocage des discussions sur les questions institutionnelles.

Le Conseil fédéral a régulièrement confirmé que la voie bilatérale représente actuellement le meilleur instrument de politique européenne pour défendre les intérêts de la Suisse puisqu'elle est la seule à garantir à la fois la prospérité et l'indépendance du pays. Il est donc primordial pour la Suisse, en plus de préserver ses accords actuels avec l'UE, de pouvoir développer la voie bilatérale et en assurer la pérennité. Pour ce faire, une nouvelle architecture institutionnelle pour les relations bilatérales dans le domaine de l'accès au marché intérieur de l'UE s'avère nécessaire afin de régler les questions de la reprise des développements du droit de l'UE pertinent, de la surveillance de l'application des accords, de l'interprétation des accords, ainsi que du règlement des différends. Grâce à de tels mécanismes, la Suisse devrait pouvoir conclure de nouveaux accords d'accès au marché avec l'UE. Il est également dans l'intérêt de la Suisse, et notamment de ses acteurs économiques, de mettre au point des mécanismes institutionnels qui permettent une adaptation rapide aux développements de l'acquis communautaire et d'assurer une interprétation uniforme des accords dans le domaine de l'accès au marché. Elle évitera ainsi une lente érosion de

son accès au marché européen qui résulterait d'une prolongation du statu quo, avec le risque que les accords en vigueur ne puissent plus être adaptés aux évolutions actuelles. Le Conseil fédéral attend de la résolution des questions institutionnelles une plus grande sécurité du droit, dont bénéficieraient aussi les consommateurs et les entreprises suisses. Un cadre institutionnel clarifié contribuera également à améliorer, de manière générale, les relations entre la Suisse et l'UE.

Bien qu'une solution aux questions institutionnelles soit dans l'intérêt des deux parties, des divergences de vues sur le fonctionnement concret de ce cadre institutionnel rendaient, jusqu'à présent, les discussions entre la Suisse et l'UE difficiles.

Pour parer à cette situation de blocage et éviter une détérioration de la voie bilatérale, le Conseil fédéral avait fait, en juin 2012, des propositions à l'UE qui ont ensuite donné lieu à une discussion technique au niveau des hauts fonctionnaires suisses et européens. Ces entretiens, menés durant le printemps 2013, ont permis d'identifier des options qui puissent servir de base pour les deux parties aux futures négociations institutionnelles. Le 21 août 2013, le Conseil fédéral a adopté un projet de mandat de négociation basé sur l'une de ces options qu'il a soumis en consultation auprès des Commissions de politique extérieure du Parlement et des cantons. Le 18 décembre, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation basé sur l'une de ces options après avoir consulté les Commissions de politique extérieure du Parlement et les cantons.

L'option retenue ne prévoit la mise en place d'aucune nouvelle institution (ni autorité de surveillance, ni tribunal) et maintient les compétences des comités mixtes existants. Elle donne la possibilité aux deux parties de demander un avis à la CJUE en cas de désaccord sur l'interprétation d'une règle de droit de l'UE reprise dans les accords d'accès au marché. Cette option garantit une homogénéité de l'interprétation et de l'application du droit tout en préservant une résolution politique des conflits puisqu'il revient au comité mixte de trouver une solution acceptable pour les deux parties en tenant compte de l'interprétation contraignante donnée par la CJUE. Si cette solution n'aboutit pas, des mesures compensatoires proportionnées pouvant aller jusqu'à la suspension partielle ou complète de l'accord pourront être prises.

Le Conseil fédéral a inscrit la démarche institutionnelle dans une stratégie à moyen terme qui englobe tous les dossiers de politique européenne actuellement ouverts. En 2013, les nouvelles impulsions données aux discussions institutionnelles ont dès lors contribué à stimuler d'autres dialogues importants entre la Suisse et l'UE. Les accords sur la concurrence<sup>7</sup> et Galileo EGNOS [GNSS] ont ainsi pu être conclus, et les négociations relatives au renouvellement de la participation de la Suisse aux programmes européens de recherche et d'innovation (Horizon 2020), de formation et jeunesse et MEDIA ont été engagées en vue de l'application provisoire de ces accords dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les négociations pour un accord sur la participation de la Suisse au système européen d'échange de quotas d'émission de CO<sub>2</sub> (ETS) se sont par ailleurs poursuivies.

Un accord sur la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a été signé (s. Ziff. 2.4.4). Bien que quelques divergences subsistent, les négociations dans le domaine de l'électricité ont également retrouvé un certain dynamisme durant l'année 2013. La Suisse et l'UE ont notamment adopté une base écrite commune sur laquelle les deux parties peuvent maintenant travailler en vue

<sup>7</sup> FF 2013 3477



d'aboutir prochainement à la conclusion d'un accord. Pourtant, en dépit de ces avancées, la résolution des questions institutionnelles reste centrale pour conclure ces diverses négociations, sécuriser l'accès de la Suisse au marché européen et garantir le succès des futures négociations avec l'UE.

Dans le domaine fiscal, le dialogue sur la fiscalité des entreprises s'est intensifié. Entamé en 2012, ce dialogue porte sur certains régimes fiscaux suisses, jugés discriminatoires par l'UE, mais également sur les mesures fiscales des Etats membres de l'UE qui affectent la Suisse. Pour la Suisse, le but est de trouver rapidement une solution qui soit acceptée au niveau international tout en préservant la compétitivité de la place économique suisse et les ressources financières de la Confédération et des cantons. La réforme de la fiscalité des entreprises III s'inscrit dans ce contexte. En matière de fiscalité de l'épargne, suite à la décision du Conseil Ecofin d'adopter un mandat pour négocier la révision de l'accord Suisse-UE en mai 2013, le Conseil fédéral a fait de même de son côté et a approuvé un mandat de négociation qui prévoit qu'une révision de l'accord sera liée à des garanties dans les questions d'accès au marché (particulièrement MIFID II).

En matière de libre circulation des personnes, le Conseil fédéral a décidé en avril 2013 de prolonger la clause de sauvegarde prévue par l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>8</sup> aux permis B pour les ressortissantes et les ressortissants des 8 Etats membres ayant adhéré à l'UE en 2004 et de l'appliquer également aux permis B pour les ressortissantes et les ressortissants de l'ensemble des autres Etats membres auxquels la clause était potentiellement applicable<sup>9</sup>. Bien que des divergences persistent entre la Suisse et l'UE sur la conformité de cette décision avec l'ALCP, les critiques exprimées par les institutions de l'UE et les Etats membres ont été nettement moins vives que l'année précédente puisque la décision du Conseil fédéral a eu pour résultat un traitement égal de tous les pays de l'UE. Suite à l'adhésion de la Croatie à l'UE, l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à ce pays a été négociée. Le Conseil fédéral a également décidé l'octroi d'une contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Europe élargie en faveur de la Croatie, comme cela avait déjà été le cas lors de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007. Le montant prévu de 45 millions de francs doit encore être approuvé par le Parlement suisse dans le courant de l'année 2014.<sup>10</sup>

L'intense activité menée en 2013 afin de consolider et renouveler la voie bilatérale sera poursuivie, afin de permettre de préserver les acquis (en particulier l'accord sur la libre circulation des personnes et les accords qui y sont liés) et d'assurer la pérennité de cet instrument de politique européenne par un cadre institutionnel renouvelé permettant la conclusion des accords actuellement en négociation.

## **2.2.2 Relations avec les pays d'Europe et d'Asie centrale**

### *Europe occidentale et centrale*

La Suisse a régulièrement mis à profit ses contacts avec les pays d'Europe occidentale et centrale pour expliquer sa politique à l'égard de l'Europe et mener des discus-

<sup>8</sup> RS 0.142.112.681

<sup>9</sup> RO 2013 1247

<sup>10</sup> [www.erweiterungsbeitrag.admin.ch](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch) > pays

sions sur sa prochaine présidence de l'OSCE. Parallèlement, la Suisse a intensifié sa coopération avec la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et la Finlande, notamment sur des questions administratives telles que la gestion des représentations ou de possibles synergies au niveau des infrastructures. Dans le domaine consulaire, de nouveaux accords de représentation réciproque portant sur l'établissement des visas Schengen ont été conclus avec la Belgique, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Slovénie (voir ch. 2.5). Des discussions se sont déroulées avec les pays du Groupe de Visegrád (Pologne, Slovaquie, République tchèque et Hongrie) sur la coopération régionale. Des rencontres officielles entre ministres des affaires étrangères ont été menées avec les pays assurant la présidence de l'UE, l'Irlande et la Lituanie, ainsi qu'avec l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, la Suède, la République tchèque, la Slovaquie et l'Espagne. Le président de la Confédération a reçu son homologue finlandais Sauli Niinistö en visite d'Etat à Berne.

La forte augmentation de l'immigration en provenance des pays de l'UE a amené le Conseil fédéral en avril à étendre l'application de la clause de sauvegarde pour les permis B, qui ne s'appliquait en 2012 qu'aux Etats membres d'Europe centrale, à tous les Etats membres de l'UE<sup>11</sup>. Les réactions des pays concernés ont été modérées.

Les relations avec les Etats d'Europe centrale ont encore été marquées par la contribution suisse à l'élargissement. La majeure partie des projets est en cours de réalisation. Dans le cadre du programme de coopération, divers partenariats directs ont pu être établis entre des institutions suisses et des organisations partenaires dans les pays bénéficiaires (voir ch. 2.3.3).

#### *Europe du Sud-Est*

Les Balkans occidentaux (Croatie, Bosnie et Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo, Macédoine et Albanie) demeurent une région prioritaire de la politique extérieure suisse. Sachant que les liens interpersonnels sont très étroits (près de 400 000 personnes originaires de la région vivent dans notre pays), la Suisse a tout intérêt à ce que la paix, la stabilité et la prospérité règnent dans ces pays.

Cette année, la préparation de la présidence suisse de l'OSCE en 2014 a constitué un axe majeur de la coopération bilatérale avec la Serbie, laquelle reprendra cette présidence en 2015. Des consultations régulières en ce sens se sont déroulées entre la Suisse et la Serbie (voir ch. 2.3.1).

La Suisse a contribué aux opérations de maintien de la paix de la KFOR au Kosovo en y détachant 220 militaires (SWISSCOY). La possibilité existe de détacher jusqu'à 80 personnes supplémentaires pour une durée maximale de douze mois. En outre, deux équipes suisses de liaison et d'observation comptant au maximum 20 membres des forces armées et six experts militaires des armes légères et des munitions demeurent stationnées en Bosnie et Herzégovine dans le cadre de la mission de stabilisation de l'EUFOR ALTHEA. Ces missions se sont accompagnées d'une intensification de l'aide à la transition dans les pays des Balkans occidentaux et d'un resserrement de la coopération dans le cadre des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie et le Kosovo. Dans ce dernier pays, des élections locales incluant la minorité serbe se sont déroulées pour la première fois; la Suisse a soutenu leur organisation (voir ch. 2.3.4).

<sup>11</sup> RO 2013 1247

Le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la Croatie est devenue le 28<sup>e</sup> Etat membre de l'Union européenne. Après avoir obtenu le statut de candidat l'année précédente, la Serbie est désormais liée à l'UE par un accord de stabilisation et d'association entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013. Dans la perspective de la présidence grecque du Conseil de l'Union européenne en 2014, le chef du DFAE a rencontré en septembre le ministre grec des affaires étrangères en marge de l'Assemblée générale de l'ONU.

Ces dernières années, la Suisse a spécifiquement travaillé à l'amélioration de ses relations avec la Turquie. Des consultations régulières de haut niveau – comme la visite de travail officielle des deux ministres des affaires étrangères à Berne au mois d'octobre 2013 – ont permis d'aborder de manière suivie et constructive des sujets parfois controversés. A cette occasion, les questions des droits de l'homme ont également été évoquées. Pour venir en aide aux réfugiés syriens arrivés sur le sol turc, la Suisse a envoyé des équipes de spécialistes et fourni des contributions substantielles par l'entremise d'organisations humanitaires.

### *Europe orientale et Asie centrale*

Le Conseil fédéral est parvenu à approfondir ses relations avec la Russie. Ainsi la Suisse a-t-elle été conviée à la réunion des ministres des finances et des gouverneurs de banque centrale qui a lieu dans le cadre de la présidence russe du G20 (voir ch. 2.3.5). Tous les départements fédéraux ont entretenu des contacts de haut niveau et établi des liens institutionnalisés. Un accord de coopération scientifique et technique ainsi qu'un contrat sur le certificat d'origine des montres ont été ratifiés. Une visite officielle réalisée par le chef du DFI en Russie (dans le cadre de la Conférence ministérielle du Conseil de l'Europe «Governance of Culture – Promoting Access to Culture») a débouché sur la signature d'une déclaration d'intention visant un renforcement de la coopération culturelle en 2014. Pour la Suisse, la mise en œuvre en est confiée à Pro Helvetia (programme «Swiss Made in Russia 2013–2015»).

Des négociations ont par ailleurs été menées en vue de la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'AELE et l'union douanière comprenant la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan.

La coopération avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale demeure importante pour la Suisse du fait de leur poids politique, économique et énergétique croissant, de leur présence au sein d'organisations internationales, mais aussi pour des questions de sécurité et de migration. La DDC et le SECO ont poursuivi leur engagement dans quelques-uns de ces pays, notamment dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de la santé, de la promotion du secteur privé et de l'aide humanitaire (voir ch. 2.3.3).

Dans le Caucase du Sud, l'engagement en faveur de la paix figure parmi les priorités, à côté de la coopération politique, économique et technique. Cela recouvre notamment la représentation des intérêts russes en Géorgie et des intérêts géorgiens en Russie par la Suisse, son rôle de facilitatrice lors de l'adhésion de la Russie à l'OMC le 22 août 2012 et la mise en œuvre de l'accord afférent entre la Russie et la Géorgie relatif à l'administration des douanes et au contrôle de la circulation des marchandises. Dans cette région prioritaire pour la politique de paix, la Suisse continue de soutenir diverses mesures de confiance entre la Turquie et l'Arménie (voir ch. 2.3.4).

## **2.3 Stabilité en Europe et dans le monde**

### **2.3.1 Conseil de l'Europe et OSCE**

#### **Conseil de l'Europe**

Pour la Suisse, le Conseil de l'Europe revêt une double importance: d'une part les valeurs qu'il défend (droits de l'homme, démocratie et état de droit) sont également inscrites dans la Constitution fédérale, ce qui lui permet d'apporter son expérience à l'institution strasbourgeoise. D'autre part les standards élaborés par le Conseil de l'Europe constituent pour l'ensemble des pays membres, y compris la Suisse, des jalons de référence dans tous les domaines dans lesquels il est actif.

La plateforme de dialogue que constitue le Conseil de l'Europe permet à la Suisse de participer à l'élaboration de normes juridiques européennes contraignantes telles que les conventions. Depuis toujours, la Suisse attache une importance particulière à ces dernières et participe activement à leur élaboration. L'année 2013 aura ainsi été marquée par l'entrée en vigueur pour la Suisse de la Convention européenne du paysage, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et du 3<sup>e</sup> protocole à la Convention sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

De plus, en 2013, la Suisse a signé la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ainsi que la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, et a rejoint l'Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe sur les itinéraires culturels.

Mais pour la Suisse, l'année 2013 a surtout été marquée par la célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire de son adhésion au Conseil de l'Europe, qu'elle a rejoint le 6 mai 1963. Dans le cadre de cet anniversaire, le chef du DFAE est intervenu le 23 avril devant l'Assemblée parlementaire à Strasbourg où il a rappelé l'attachement de la Suisse aux valeurs défendues par le Conseil de l'Europe ainsi que l'importance de construire un monde meilleur pour les générations futures.

Pour sa part, le secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a effectué une visite de travail officielle à Berne le 6 mai, au cours de laquelle il a notamment rencontré les chefs du DFJP et du DFAE.

Après de longues négociations, les représentants des 47 Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH)<sup>12</sup> ont adopté en avril le texte d'un projet d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Durant les négociations, la Suisse s'est activement engagée – aux côtés d'autres pays non membres de l'Union européenne – pour que l'accord assure le maintien des pays membres et non-membres de l'UE sur un pied d'égalité. Au final, un compromis a été trouvé qui respecte la répartition des compétences de l'UE et de ses Etats membres sans mettre en péril le délicat mécanisme de protection des droits de l'homme établi par la CEDH. Le projet d'accord a maintenant été soumis à la Cour de justice de l'UE à Luxembourg pour avis. Son entrée en vigueur, sous forme d'un protocole additionnel à la CEDH, n'est pas attendue dans l'immédiat.

Lors de la 123<sup>e</sup> session du Comité des ministres, qui s'est tenue à Strasbourg le 16 mai 2013, le secrétaire général du Conseil de l'Europe a officiellement lancé la

<sup>12</sup> RS 0.101

3<sup>e</sup> phase de la réforme de l'institution. Cette nouvelle phase vise à optimiser le fonctionnement et la coordination des différents organes chargés du suivi des décisions du Conseil de l'Europe et d'améliorer la mise en œuvre de leurs conclusions tout en respectant leur indépendance. La déclaration finale adoptée à l'issue de cette session est restée très générale et peu contraignante en raison de réticences émises par certains Etats membres quant à un renforcement du processus de suivi. La Suisse continue de soutenir cette réforme ainsi que celle de la Cour européenne des droits de l'homme, initiée lors de la Conférence d'Interlaken en 2010 et dont la pertinence commence à se faire sentir.

En 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu treize jugements impliquant la Suisse. Ces jugements portaient principalement sur le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'au droit à un procès équitable.

L'annexe au présent rapport fournit des informations complémentaires sur les activités du Conseil de l'Europe en lien avec la Suisse ainsi que sur la célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'adhésion de cette dernière à l'organisation strasbourgeoise.

## **OSCE**

La Suisse a présidé l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) une première fois en 1996 et assumera de nouveau cette tâche en 2014. La présidence de l'OSCE en 2014 représente une priorité de la politique étrangère suisse.

2013 a été une année de préparation, avec la mise en place de la Task Force Présidence OSCE au sein du Secrétariat général du DFAE et le renforcement de la délégation suisse auprès de l'OSCE à Vienne. Par ailleurs, cette préparation a porté sur le contenu même de cette année de présidence.

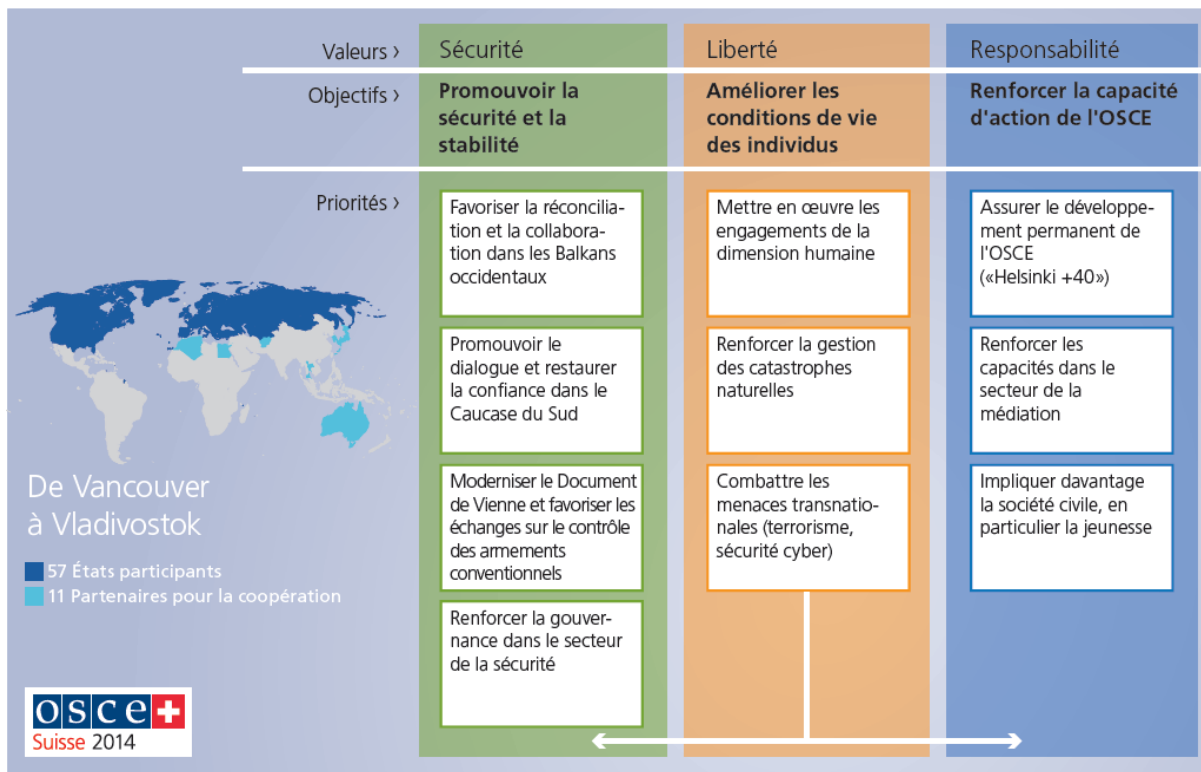
A travers sa présidence, la Suisse est résolue à «construire une communauté de sécurité au service des individus». Cette devise se traduit par une action visant trois objectifs:

- promouvoir la sécurité et la stabilité,
- améliorer les conditions de vie,
- renforcer la capacité d'action de l'OSCE.

La présidence suisse est ainsi placée sous le signe d'un engagement en faveur de la sécurité, de la liberté et de la responsabilité.

Pour y parvenir, la Suisse a défini trois voire quatre priorités pour chacun de ses objectifs (cf. tableau ci-dessous). Chaque priorité s'accompagne d'un plan d'action annuel et de résultats à atteindre. Cette approche très large reflète d'une part le vaste champ d'action géographique de l'OSCE – qui s'étend de Vancouver à Vladivostok – et, d'autre part, la conception globale de la sécurité propre à l'OSCE, à travers les dimensions politico-militaire, humaine, mais aussi économique et environnementale.

## « Construire une communauté de sécurité au service des individus »



Durant l'année de sa présidence, la Suisse compte jouer un rôle de médiatrice entre l'espace euro-atlantique et eurasiatique ainsi que dans certaines régions. Dans les Balkans, elle s'attachera à favoriser la collaboration régionale et le travail de réconciliation. En Géorgie, la Suisse souhaite soutenir le processus de rapprochement entre Tbilissi et l'Abkhazie ainsi que l'Ossétie du Sud, dans la perspective de contribuer non seulement à la transformation des conflits mais aussi à la résolution de problèmes pratiques quotidiens que rencontre la population dans le Caucase du Sud.

Lors du Conseil ministériel qui s'est tenu fin 2012 à Dublin, la Suisse et la Serbie se sont engagées avec la présidence ukrainienne de 2013 à promouvoir les efforts de réforme de l'OSCE. Un nouvel élan stratégique doit être donné à l'organisation d'ici 2015, c'est-à-dire d'ici le 40<sup>e</sup> anniversaire de la signature de l'acte final d'Helsinki, et les Etats participants doivent être accompagnés sur la voie de la communauté de sécurité proclamée lors de la dernière rencontre au sommet de l'OSCE en 2010 (processus Helsinki +40).

La Suisse entend renforcer le profil de l'OSCE de deux manières. D'une part, elle souhaite consolider les partenariats avec d'autres acteurs régionaux et internationaux sur le terrain, ce qui inclut l'amélioration des instruments de monitoring pour promouvoir la mise en œuvre des engagements existants, par exemple, de la dimension humaine au sein de l'OSCE. D'autre part, elle entend mettre l'accent sur la gestion renforcée des catastrophes naturelles, la lutte contre le terrorisme et le travail de médiation.

Le 2 juillet 2013, le chef du Département fédéral des affaires étrangères a présenté au Conseil permanent de l'OSCE à Vienne les priorités de la présidence suisse évoquées précédemment. Il a effectué cette intervention avec Ivan Mrkic, le ministre des affaires étrangères de Serbie, cette dernière devant présider l'OSCE en 2015. La Suisse et la Serbie collaboreront à un niveau inédit dans l'histoire de l'OSCE. A cette fin, les deux pays ont établi un plan de travail commun pour 2014 et 2015, ce qui constitue également une première à l'OSCE. Par ailleurs, une répartition des tâches des envoyés spéciaux a été convenue pour les conflits de longue durée. La Serbie dépêchera déjà sous la présidence suisse son envoyé spécial chargé des pourparlers entre la Moldavie et la Transnistrie. De son côté, la Suisse mettra à disposition son envoyé spécial pour le Caucase du Sud non seulement pour 2014, mais aussi pour 2015, sous la présidence serbe. Un calendrier a été mis en place pour une collaboration étroite durant les deux prochaines années de présidence afin de renforcer la continuité du travail à l'OSCE.

La présidence suisse s'ouvrira officiellement sur une intervention du chef du Département fédéral des affaires étrangères, le 16 janvier 2014, au Conseil permanent de Vienne. Elle prendra fin lors du Conseil ministériel, qui se tiendra ensuite à Bâle les 4 et 5 décembre 2014, et qui en constituera le point d'orgue. Elle s'attachera à faire adopter à cette occasion des décisions ou déclarations ministérielles relatives à certaines des priorités affichées. C'est également à Bâle que s'achèvera pour la société civile et la jeunesse une année riche en événements et en manifestations. Juste avant la réunion des Ministres se tiendra une conférence de la société civile destinée à formuler des recommandations à l'intention du Conseil ministériel. Par ailleurs, 57 jeunes issus de tous les Etats de l'OSCE pourront participer au Conseil ministériel. A cette occasion, ils soumettront aux ministres un projet de plan d'action pour la jeunesse. Ils concevront ce plan d'action notamment dans le cadre de ses-

sions inspirées de celles du Conseil permanent et du Conseil ministériel durant l'année de présidence de la Suisse.

### 2.3.2 Sécurité internationale

La Suisse entend contribuer à l'amélioration et au renforcement de la sécurité et de la stabilité dans le monde en s'engageant activement dans les domaines du contrôle des armements, du désarmement et de la non-prolifération des armes nucléaires.

La Suisse a renforcé son engagement en matière de non-prolifération au regard du risque de propagation des armes nucléaires. Lors de la conférence sur la sécurité nucléaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) qui s'est tenue à Vienne en juillet 2013, le chef du DFAE a insisté sur la nécessité d'une meilleure sécurisation non seulement du matériel nucléaire civil mais aussi du matériel nucléaire militaire. Cette exigence suisse a été inscrite dans le document final de la conférence. Dans le cadre de l'OSCE, la Suisse a soutenu l'application de la résolution 1540, qui vise à prévenir le risque de voir des acteurs non étatiques se doter d'armes de destruction massive (ADM). La Suisse a également réaffirmé son soutien au facilitateur finlandais pour l'organisation d'une conférence sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'ADM au Moyen-Orient, comme cela a été décidé en 2010 dans le cadre de la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). De manière générale, la Suisse s'engage dans le cadre du TNP pour le contrôle de l'application du plan d'action 2010, en vue d'assurer le bon déroulement de la conférence d'examen du TNP en 2015.

En matière de désarmement, la Suisse a plaidé – compte tenu du grand nombre d'armes nucléaires en circulation – en faveur de la réduction du niveau de disponibilité opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires et de l'atténuation de leur rôle dans les doctrines de sécurité. La Suisse a par ailleurs souligné la nécessité de développer de nouveaux instruments de désarmement juridiquement contraignants et soutenu les mesures favorisant les négociations multilatérales dans ce domaine. Elle a ainsi participé activement au projet de traité sur l'interdiction de production de matières fissiles (TIPMF).

Dans toutes les réunions et discussions pertinentes, la Suisse a plaidé en faveur de la revitalisation des institutions de désarmement, condition *sine qua non* pour l'élaboration de tels instruments de désarmement. Elle a ainsi contribué au déblocage de la conférence de Genève sur le désarmement en soutenant la création d'un groupe de travail informel chargé d'élaborer un programme de travail. Parallèlement, elle a participé activement aux travaux du premier Groupe de travail sur le désarmement nucléaire de l'Assemblée générale de l'ONU. La Suisse a ainsi soutenu un nouveau processus visant à la fois à formuler des propositions concrètes de désarmement et à donner un nouvel élan aux comités de désarmement de l'ONU.

Durant l'année sous revue, la Suisse s'est également engagée en faveur de l'élargissement du débat sur le désarmement nucléaire, en abordant le sujet de l'impact humanitaire de l'utilisation des armes nucléaires. A cet égard, la Suisse avait lancé en 2012 une déclaration commune dans le cadre du TNP et de l'ONU. Cette déclaration, dont la coordination a été assurée par l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande, a reçu le soutien de nombreux Etats (125 pour l'heure), confirmant ainsi l'importance de cette approche humanitaire. Lors de la Conférence internationale sur



l'impact humanitaire des armes nucléaires qui s'est tenue à Oslo, la Suisse a à plusieurs reprises décrit les effets dramatiques du recours aux armes nucléaires, notamment sur la santé, la production alimentaire, l'environnement et le développement économique. La Suisse prendra une part active à la prochaine conférence organisée sur ce thème en février 2014 à Mexico. Lors de la première réunion de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU sur le désarmement nucléaire, qui s'est déroulée le 26 septembre 2013, le chef du DFAE a rappelé la responsabilité qui incombe à l'ensemble des parties contractantes dans la mise en œuvre du TNP. Il a par ailleurs demandé que soient poursuivis les efforts de lutte contre la prolifération des armes nucléaires et de promotion du désarmement, et relevé le rôle clé de la Genève internationale pour les processus multilatéraux.

Dans le cadre de la convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction des armes biologiques (CIAB)<sup>13</sup>, la Suisse s'est attachée à garantir la mise en œuvre efficace des dispositions contractuelles au plan national et à approfondir les questions de conformité («*compliance*»). Vu l'absence de mécanisme permettant de contrôler la mise en œuvre et le respect des dispositions, la Suisse se concentre sur les mesures favorisant l'instauration d'un climat de confiance. Elle a en outre soutenu l'analyse systématique des avancées biotechnologiques et de leurs conséquences aux fins de la Convention, notamment par la mise sur pied d'un groupe de travail scientifique et par une sensibilisation au danger d'abus de la recherche scientifique dans ce domaine. En 2014, la Suisse assumera la présidence de la CIAB et dirigera à ce titre une réunion d'experts et une rencontre des Etats parties à Genève. La Suisse poursuivra ses efforts en faveur de l'universalisation de la Convention, tout en plaçant l'accent sur les sciences et les technologies.

A l'occasion de la conférence quinquennale de révision de la Convention du 13 janvier 1993 sur les armes chimiques<sup>14</sup> d'avril 2013, la Suisse a notamment plaidé en faveur d'un processus de discussion sur le thème des agents chimiques incapacitants. Elle a par ailleurs plébiscité la formation des inspecteurs de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) ainsi que l'extension des capacités dans le domaine de la protection contre les armes chimiques. Un autre axe prioritaire dans le domaine des armes chimiques a été le soutien à la mission d'enquête mandatée par le secrétaire général de l'ONU en Syrie, dans le cadre de laquelle le laboratoire de Spiez a participé à l'analyse d'échantillons. De plus, aux fins de soutenir la destruction des armes chimiques en Syrie, la Suisse a mis à la disposition de l'OIAC une contribution volontaire immédiate d'un million de francs ainsi que du matériel de protection C de l'armée suisse. La Suisse entend continuer de soutenir l'OIAC dans le cadre de ses possibilités.

Concernant les armes conventionnelles, la principale avancée a été l'adoption, après des années de négociations, du Traité du ... sur le commerce des armes (TCA) par l'Assemblée générale de l'ONU en avril 2013. La Suisse, qui figurait parmi les premiers signataires le 3 juin, a proposé que le secrétariat du traité soit établi à Genève. Ce texte est le premier instrument juridiquement contraignant qui fixe des standards internationaux en matière de régulation du commerce transfrontalier d'armes. Il devra avoir été ratifié par cinquante pays pour entrer en vigueur. La Suisse s'est profilée comme un partenaire contractuel crédible de par sa tradition humanitaire, sa politique de promotion de la paix et de la sécurité, ainsi que sa

<sup>13</sup> RS 0.515.07

<sup>14</sup> RS 0.515.08

législation stricte en matière d'exportation d'armements. Elle a pu influencer sur les négociations et peser sur le contenu du traité pour ce qui touche au droit humanitaire, au champ d'application et aux questions des contrôles à l'exportation. Début 2014, le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale son message relatif à l'approbation du TCA afin d'en accélérer la ratification. Dans le domaine des systèmes d'armes et des équipements d'importance majeure, la Suisse continue de se mobiliser pour que les régimes existants soient consolidés et développés (p. ex. renforcement des mesures de transparence). En ce qui concerne le registre de l'ONU sur les armes classiques, elle œuvre en faveur d'une extension de cet instrument à d'autres catégories d'armes (armes de petit calibre) et de son universalisation. Dans le cadre du Document de Vienne 2011 (WD11) de l'OSCE, la Suisse s'engage en outre en faveur d'une mise en œuvre correcte et complète de ces dispositions dans l'ensemble du champ d'application.

Aux côtés de l'UE et de l'OSCE, l'OTAN compte parmi les trois institutions incontournables en matière de sécurité en Europe. Les relations entre la Suisse et l'OTAN se déroulent dans le cadre du Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA) et du Partenariat pour la paix (PpP)<sup>15</sup>, deux institutions essentielles pour la Suisse en matière de coopération dans le domaine de la politique de sécurité. Ces institutions contribuent à la sécurité de la Suisse ainsi qu'à la stabilité en Europe et dans l'espace méditerranéen. Dans le cadre de l'OTAN, l'armée suisse se voit offrir des possibilités de collaboration en matière de formation (y. c. participation à des exercices), de transfert d'informations et de savoir-faire en développement des capacités, d'évaluation des dangers et des risques, de développement des armements et d'économie militaire. La Suisse fournit des contributions à des projets de fonds fiduciaires et met à disposition son expertise militaire de manière ciblée.

En 2013, le dialogue politique avec l'OTAN a pu être intensifié et institutionnalisé. Si les conditions étaient meilleures en 2013 qu'en 2012, la réforme des partenariats éternisée en 2011 ne s'est pourtant pas déroulée sans heurts. La tenue des premières réunions de l'OTAN avec un nombre variable de partenaires s'est avérée très prometteuse. Ces nouvelles approches nourrissent le dialogue entre l'OTAN et des Etats aux intérêts similaires, tels que les six Etats neutres non membres d'alliances en Europe occidentale, et facilitent la gestion de nouveaux défis tels que la protection contre les cyber-risques. Dans ce domaine, la Suisse continue de miser sur le CPEA comme plateforme inclusive ainsi que sur les programmes menés dans le cadre du PpP. Avec l'arrêt des grandes opérations (FIAS en Afghanistan par exemple), l'OTAN sera amenée à évoluer, ce qui induira des modifications dans ses relations avec les Etats partenaires. La Suisse a initié une discussion sur l'approfondissement des partenariats, qu'elle entend poursuivre en 2014. Elle continue également de soutenir les activités déployées dans les domaines dans lesquels elle dispose de compétences spécifiques (formation militaire, formation en politique de sécurité, réforme du secteur de la sécurité, droit international humanitaire, contrôle des armements, désarmement, sécurisation et destruction des stocks de munitions). Dans le même temps, elle a bénéficié d'offres de formation et d'exercices multilatéraux dans le cadre du PpP.

La Suisse s'est par ailleurs engagée dans le domaine des menaces transnationales et des nouveaux enjeux de la politique de sécurité: le terrorisme (voir la section 2.3.6),

<sup>15</sup> Voir également le rapport annuel du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse au CPEA et au PpP.



en vue de garantir une répartition équitable des charges entre pays industrialisés, pays émergents et pays en développement, assortie de responsabilités (certaines partagées, d'autres différenciées) et des capacités requises.

La Suisse a largement influencé le débat international sur l'orientation de l'agenda post-2015. Elle est le seul pays à avoir dirigé deux des onze consultations thématiques mondiales lancées par l'ONU, et ses positions dans les domaines de l'eau et des mouvements de population ont été discutées dans le monde entier.

Dans le cadre de diverses conférences, la Suisse a contribué à la définition des futurs objectifs de développement durable (p. ex. eau, sécurité alimentaire, migration, environnement). Elle favorise, par son soutien actif et par la formation d'alliances, une meilleure compréhension entre pays industrialisés, émergents et en développement et s'engage en faveur de l'intégration de la société civile, des milieux scientifiques et du secteur privé dans le processus de conseil.

Le chef du DFAE a présenté la position de la Suisse lors de l'événement spécial de haut niveau consacré aux OMD organisé en marge de la 68<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies. Il a cité, en tant qu'objectifs suprêmes du nouveau cadre stratégique pour la période après 2015, la réalisation d'un développement durable et l'éradication de la pauvreté extrême, dans le respect des limites planétaires, des impératifs de paix et de sécurité ainsi que des obligations et des engagements pris dans le domaine des droits de l'homme. Par son positionnement thématique, la Suisse a donné un signal clair quant à l'orientation de l'agenda post-2015. La communauté internationale s'est en outre accordée sur une feuille de route définissant le processus politique interétatique applicable et débouchant, en 2015, sur la tenue d'un sommet au cours duquel les nouveaux objectifs du développement seront adoptés.

#### *Message concernant la coopération internationale 2013–2016*

Avec les crédits cadres demandés dans message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016<sup>17</sup> et approuvés par le Parlement, la Suisse s'est dotée du cadre stratégique et des moyens financiers nécessaires pour contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté, à la promotion d'un développement mondial durable et à la maîtrise des risques mondiaux. Cette stratégie et le portefeuille opérationnel qui l'accompagne tiennent dûment compte de la diversité des problématiques caractérisant les régions pauvres et en développement. La coopération suisse se concentre sur les pays les plus pauvres, en l'occurrence sur dix pays relativement stables et dix autres plutôt fragiles. Les programmes opérationnels dans ces contextes fragiles (pays en conflit et pays d'Afrique du Nord) ont été renforcés. Dans ces contextes fragiles, les structures étatiques déficientes, et les gouvernements qui fonctionnent souvent mal ou qui manquent de légitimité sont de véritables défis pour la coopération au développement. Relevons en outre que la coopération suisse lie désormais la lutte contre la pauvreté à la maîtrise des risques mondiaux, qui ont une grande influence sur les possibilités de développement des pays pauvres. La Suisse a donc lancé ou développé différents projets dans le cadre des programmes globaux qu'elle déploie dans les domaines du changement climatique, de la sécurité alimentaire, de l'eau, de la migration, des finances, du commerce et de la santé. En ce qui concerne la coopération avec l'Europe de l'Est, ainsi que la coopération au développement en général, de nouveaux programmes de formation professionnelle duale ont été mis sur pied. De plus, pour assurer la réalisation des objectifs de sa

<sup>17</sup> FF 2012 2259

politique de développement, la Suisse a intensifié la collaboration avec le secteur privé, à la faveur de partenariats publics-privés pour le développement. Les liens entre la politique de développement et les autres domaines politiques doivent davantage être pris en compte, notamment en relation avec le débat sur l'après 2015. Enfin, les moyens mis à disposition en vertu du message du 17 septembre 2010 concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement<sup>18</sup> ont pu être entièrement engagés jusqu'à fin 2012. Le rapport sur les résultats sera présenté début 2014.

Les innovations technologiques, politiques et sociales, de même que la recherche, ne cessent de gagner en importance dans la réduction de la pauvreté et la promotion du développement durable à l'échelle mondiale. C'est pourquoi les travaux de recherche soutenus par l'aide publique au développement sont désormais axés sur la maîtrise des risques planétaires et sur la mise à disposition des biens publics mondiaux. Au cours des dix prochaines années, la Suisse va par exemple investir quelque 72 millions de francs dans un programme de recherche sur les questions de développement mondiales (*Swiss Programme for Research on Global Issues for Development*). Mis sur pied et développé conjointement avec le Fonds national suisse (FNS) de la recherche scientifique, ce programme vise à promouvoir les partenariats et les collaborations scientifiques interdisciplinaires dans et avec des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. L'accent est mis sur les domaines de recherche suivants: conflits sociaux, emploi, développement durable, utilisation durable des ressources naturelles, sécurité alimentaire et santé. Des chercheurs suisses ont présenté les innovations élaborées avec des partenaires d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine lors du Salon de la recherche, au mois de mai.

La Suisse soutient les principes reconnus à l'échelle internationale pour accroître l'efficacité de la coopération au développement (Déclaration de Paris, 2005; Programme d'action d'Accra, 2008; Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, 2011), qui exigent une intensification de la coordination et une division claire du travail entre bailleurs de fonds. Cinq principes sont déterminants: responsabilisation accrue des pays partenaires; plus grande orientation vers les pays partenaires et utilisation de leurs systèmes (alignement); harmonisation et coordination accrues entre donateurs; gestion axée sur les résultats; renforcement de l'obligation réciproque de reddition des comptes entre donateurs et partenaires.

Avec sa réorganisation menée à bien de 2008 à 2012, la DDC a créé les conditions nécessaires à la mise en œuvre du message concernant la coopération internationale 2013–2016. Cette réorganisation s'est traduite par un gain d'efficacité de la contribution de la Suisse à la réduction de la pauvreté et à la maîtrise des risques mondiaux, ainsi que par une augmentation de son influence dans les organisations internationales et lors de négociations. Elle a aussi amélioré le pilotage politique de la coopération internationale et dégagé de nouveaux effets de synergie dans la collaboration avec l'économie privée, les milieux scientifiques et la société civile. La Commission consultative de la coopération internationale au développement a accompagné tout le processus de réorganisation, tandis que les Commissions de gestion, les Commissions de politique extérieure et les Commissions des finances des deux conseils étaient régulièrement informées de son état d'avancement. Malgré les questions qui restent à résoudre, la Suisse est désormais à même de relever les

défis actuels et futurs découlant d'un contexte en constante et rapide évolution selon une approche innovante et efficace.

### *Aide humanitaire*

L'Aide humanitaire de la Confédération fournit un soutien financier, est présente sur le terrain et met en œuvre ses propres projets. Sa composante opérationnelle est le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA), constitué d'un pool comptant quelque 700 experts. En 2013, on a compté plus de 500 affectations à l'étranger, pour une charge de travail totale correspondant à environ 140 postes à plein temps. Les mesures d'aide d'urgence et de reconstruction ont profité à environ 1 million de personnes. De plus, l'Aide humanitaire de la Confédération a contribué à des programmes des Nations Unies et du CICR, atteignant ainsi quelque 3,5 millions de personnes au total.

Le typhon Haiyan a dévasté le 8 novembre 2013 une grande partie des îles centrales des Philippines. L'Aide humanitaire de la Confédération a réagi très rapidement pour répondre aux besoins des victimes et coordonner l'aide avec les autorités philippines et les acteurs humanitaires sur place. Durant la première semaine qui a suivi la catastrophe, plus de 20 experts du CSA ont été détachés aux Philippines pour fournir un soutien dans les domaines de la médecine, de l'eau et de l'assainissement de base, des abris d'urgence et de la logistique. 21 tonnes de d'assistance humanitaire ont en outre été envoyés dans la région frappée par la catastrophe. Durant l'année sous revue, la Confédération a affecté six millions de francs à l'aide d'urgence.

Le conflit syrien a entraîné une crise des réfugiés, qui s'est rapidement aggravée. Durant l'année sous revue, la Suisse a consacré 35 millions de francs à des mesures d'aide d'urgence et d'aide à la survie. Depuis le début de la crise en 2011, la Suisse a contribué à hauteur de plus de 55 millions de francs aux efforts humanitaires. En Syrie même, la Suisse a soutenu financièrement les partenaires humanitaires et les a aidés à étendre leurs programmes d'assistance, ce qui a permis de fournir de la nourriture, un accès à l'eau potable, à l'hygiène et aux soins médicaux à des millions de personnes touchées par le conflit. Dans les pays voisins (Liban et Jordanie), elle a également mis en œuvre ses propres projets. Une assistance en espèces a permis à 2400 familles d'accueil au Liban d'offrir un toit à quelques 20 000 réfugiés syriens sur le long terme. Une enveloppe de cinq millions de francs a été approuvée fin 2013 pour lutter contre les rigueurs de l'hiver (vêtements d'hiver, couvertures thermiques, chauffages etc.). De ce montant, un million a été affecté à l'organisation d'aide à l'enfance Save the children, sous forme de contributions en nature au bénéfice des réfugiés syriens en Jordanie, et quatre millions ont été attribués à l'UNRWA et au UNHCR, qui viennent en aide à près de 100 000 déplacés internes et réfugiés palestiniens en Syrie. La Suisse s'est également engagée sur le plan de la diplomatie humanitaire, s'employant à améliorer l'accès aux populations civiles en détresse sur l'ensemble du territoire syrien. Elle a aussi fourni une assistance en espèces et mis à disposition des experts dans les domaines de l'eau et du bâtiment en Turquie, au Liban, en Jordanie et en Irak.

Conformément à son mandat, l'Aide humanitaire de la Confédération concentre son action sur les régions présentant les besoins les plus urgents et les plus importants. Elle intervient également dans des situations de crise dont les médias ne se font guère l'écho, comme dans l'Est du Congo, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, au Soudan ou au Zimbabwe. En Afrique, elle a fourni une aide d'urgence à

1,7 million de personnes. Vu l'insécurité alimentaire qui règne en de nombreux endroits du continent, 80 % de cette aide d'urgence a consisté en la fourniture de denrées alimentaires. La Suisse s'est en outre engagée en faveur de la relance de la production agricole locale.

La reconstruction durable en Haïti fait également partie des programmes prioritaires. Le Ministère de l'éducation y a validé le prototype de bâtiment scolaire conforme aux normes antisismiques développé par l'Aide humanitaire de la Confédération. Le gouvernement et d'autres donateurs vont construire de telles écoles dans tout le pays. Bâties par la Suisse, les deux premières ont été achevées en 2013 et peuvent accueillir 800 élèves au total. Deux autres sont déjà en construction et quatre encore à l'état de projet.

Actuellement, la moitié de la population mondiale est exposée à des risques de catastrophes, telles qu'inondations, sécheresses, glissements de terrain ou cyclones. Or, la prévention des catastrophes fait partie des priorités de la «Suisse humanitaire», au même titre que l'aide d'urgence et la reconstruction. C'est ainsi que suite à la formation dispensée par un groupe d'experts suisses, l'organisation jordanienne de sauvetage en cas de catastrophe a obtenu sa certification. De plus, en mai 2013, la Suisse a été pour la quatrième fois le pays hôte de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, qui a réuni plus de 3000 experts. Cette conférence était une étape importante de la préparation de la convention-cadre internationale sur la réduction des risques de catastrophe, qui doit être négociée en 2015.

L'un des points forts de l'Aide humanitaire de la Confédération est son étroite collaboration avec les organisations partenaires de l'ONU et du CICR, tant au niveau international que sur le terrain. La Suisse s'emploie en particulier à intégrer les expériences faites localement dans le dialogue mené dans les enceintes multilatérales. De plus, en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève et pays siège du CICR, elle entretient une relation particulière avec cette organisation. *C'est ainsi qu'un tiers du budget de l'Aide humanitaire de la Confédération va au CICR, ce qui fait de notre pays son deuxième plus gros donateur, derrière les Etats-Unis.* En 2013, à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire du CICR, la Suisse a organisé diverses manifestations célébrant ce jubilé, sur son territoire comme à l'étranger. En guise de cadeau, elle financera, durant les trois ans à venir, la formation de 150 jeunes délégués du CICR.

### *Coopération bilatérale au développement*

En 2013, la coopération bilatérale suisse au développement avec les 20 pays et régions du Sud définis comme prioritaires a été adaptée – ou développée – conformément aux principaux axes définis dans le message concernant la coopération internationale 2013–2016. Ce dernier prévoit d'affecter aux 20 programmes concernés un montant total de 2,768 milliards de francs. En 2013 a été investie, comme prévu, la somme de 498 millions de francs, dont 45 % en Afrique, où l'on observe le retard le plus important dans la réalisation des OMD.

Pas moins de douze nouvelles stratégies par pays ont été approuvées en 2012 déjà, suivies de six autres en 2013, dont celles de la région du Mékong, du Myanmar et de la région des Grands Lacs. Les stratégies par pays mettent l'accent sur les éléments suivants: orientation vers la réduction de la pauvreté; engagement accru dans les contextes fragiles; prise en compte des défis et des risques mondiaux; coordination

de la coopération au développement avec l'action d'autres services de la Confédération.

Les programmes opérationnels visent à contribuer à surmonter des causes de la fragilité du contexte dans lequel ils sont mis en œuvre. Ils mettent en avant le rôle essentiel que joue une société civile forte, ainsi que le rôle de l'Etat dans la promotion de la paix (réformes du secteur de la sécurité), accordant en outre une attention particulière à la situation des femmes, des enfants et des jeunes. La Suisse honore ainsi les engagements qu'elle a pris dans le cadre du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (OCDE-PNUD) et qui consistent à soutenir les pays en développement les plus fragiles.

En mettant l'accent sur les éléments ci-dessus, la Suisse tient compte des grandes tendances observées dans les régions pauvres. Les enjeux liés à la réduction de la pauvreté dans les contextes fragiles sont particulièrement importants en Afrique et en Asie du Sud. Quant aux défis mondiaux (changement climatique), c'est en Afrique également et en Amérique latine que leur gestion est la plus urgente. Enfin, presque toutes les stratégies par pays tiennent compte de l'importance que revêt l'action gouvernementale pour le développement, prévoyant des programmes sectoriels appropriés ainsi que des initiatives de bonne gouvernance.

Nombre de programmes misent sur une collaboration accrue avec le secteur privé pour adresser les problèmes de pauvreté et de développement. Ils s'appuient sur divers instruments financiers relevant en particulier des domaines de la microfinance et de la micro-assurance. La collaboration avec le secteur privé a cependant permis de mobiliser d'importantes ressources dans d'autres domaines également, tels que celui de la santé. On peut donc compter aujourd'hui sur de solides plateformes d'échanges avec un nombre croissant d'entreprises, qui apportent leurs moyens et leur savoir-faire dans des partenariats publics-privés pour le développement.

*Engagement accru en faveur de la formation professionnelle et de la santé:* en 2013, la promotion de la formation professionnelle duale dans les pays partenaires a fait l'objet d'une attention particulière, avec notamment le lancement de sept nouveaux projets (environ 30 millions de francs). Chaque année, plus de 40 000 jeunes dans 20 pays bénéficient du soutien de la Suisse à la formation professionnelle.

Durant l'année sous revue, 130 millions de francs ont été affectés à des programmes de santé dans des pays du Sud et de l'Est. Dans le cadre de la thématique globale de la santé, la Suisse soutient les institutions clés basées à Genève et s'engage activement dans les processus de réforme des organisations multilatérales. En particulier, ses contributions à l'ONUSIDA et à l'OMS ont nettement augmenté et la réforme du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM) a pu être menée à terme en 2013. De plus, siégeant au Conseil exécutif de l'OMS jusqu'en 2014, la Suisse a participé au processus de réforme aussi bien des contenus que du financement de cette organisation. La coopération suisse au développement s'est par ailleurs investie dans les débats sur les questions suivantes: recherche sur les médicaments traitant les maladies orphelines, ainsi que développement et enregistrement de ces produits; efforts mondiaux visant, d'une part, à atteindre les OMD à l'horizon 2015 et, d'autre part, à inscrire à l'agenda post-2015 (objectifs mondiaux de développement durable) l'objectif visant à optimiser la santé à tous les stades de la vie; paludisme et maladies transmissibles. A la différence d'autres pays, la Suisse a intensifié son engagement sur ces thématiques, ce qui s'est traduit, entre autres, par un renforcement de son rôle de plaque tournante technologique dans le contrôle du



paludisme. Enfin, le DFAE s'est employé à intégrer les expériences des pays partenaires dans le dialogue multilatéral (p. ex. «Les jeunes et le SIDA» auprès de l'ONUSIDA) (voir ch. 2.4.4).

*Gestion axée sur les résultats:* elle fait désormais partie intégrante de tous les programmes. Elle est garante d'un flux d'informations continu sur les résultats ainsi que d'un apprentissage institutionnel rapide. Les résultats obtenus et leur présentation se rapportent à la population cible et aux changements politiques observés aux niveaux national et régional. Soutenant les efforts internationaux visant à accroître l'efficacité de la coopération au développement, la Suisse s'engage résolument en faveur de la gestion axée sur les résultats. Elle joue à cet égard un rôle de premier plan dans le groupe de travail dirigé avec le Bangladesh. Plusieurs pays sont intéressés à reprendre la méthode appliquée par la Suisse.

En *Afrique de l'Ouest*, où règne une instabilité politique et militaire croissante, la Suisse reste un partenaire fiable. Moyennant leur adaptation à l'évolution de la situation, les programmes se sont poursuivis en 2013 et ont donné de bons résultats. Au Burkina Faso, plus de 220 000 adultes, dont environ 40 % de femmes, ont appris à lire et à écrire. Le budget national pour l'égalité entre hommes et femmes a en outre augmenté de 95 %. Au Mali, 34 000 familles d'agriculteurs ont vu leur revenu augmenter durablement grâce à une meilleure gestion de l'eau.

En *Afrique australe et orientale*, la coopération suisse au développement travaille dans un environnement politiquement instable, avec pour priorité l'amélioration des services de base à la population. C'est ainsi qu'au Rwanda, la création d'une assurance de base collective a permis à la population de plusieurs provinces d'accéder à des services de santé primaires. La mortalité infantile a par ailleurs reculé de 39 à 15 enfants sur 100. En Afrique australe, la Suisse finance une fondation qui aide les autorités locales à assurer le déroulement correct des élections.

En *Asie du Sud*, plus précisément au Bangladesh, les programmes soutenus par la coopération suisse au développement, en partenariat avec le secteur privé, ont permis de créer plus de 85 000 emplois à plein temps. Au Népal, 14 000 jeunes – en partie issus de groupes de population marginalisés – ont suivi une formation professionnelle, qui a permis à 70 % d'entre eux de trouver un emploi mieux rémunéré. En Afghanistan et au Pakistan, de bons résultats ont été enregistrés en dépit des conditions difficiles. Des jeunes filles ont par exemple pu accéder à une formation.

En *Asie de l'Est*, la priorité va à la garantie des revenus pour la population rurale. Au Laos, plus de 500 000 familles ont été associées à l'élaboration de plans de développement qui leur garantissent l'accès à la terre. En Mongolie, la Suisse a soutenu la réforme des activités d'extraction d'or, avec la création de petites coopératives. Il s'agissait d'améliorer les conditions de travail et la rémunération de milliers de travailleurs et de diminuer la pollution des cours d'eau résultant du lavage des matériaux aurifères au mercure.

En *Amérique latine*, le programme humanitaire dont bénéficiait Haïti a été converti en programme de coopération à long terme. Dans les régions souvent frappées par des catastrophes, il importe en effet d'exploiter au mieux les synergies existant entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Au Nicaragua, grâce à l'amélioration de la chaîne de création de valeur des produits agricoles, plus de 8000 familles ont vu leur revenu annuel augmenter de quelque 500 dollars américains. La lutte contre la corruption y revêt en outre une grande importance sur le

plan politique. Grâce au soutien de la société civile, les cas de corruption d'employés de l'Etat poursuivis en justice ont augmenté de 25 %.

### *Programmes globaux et partenariats stratégiques*

*Changement climatique:* durant l'année sous revue, la communauté internationale s'est de nouveau beaucoup occupée des conséquences du changement climatique, car les défis qui en découlent restent considérables (voir ch. 2.4.4).

De nouvelles études scientifiques montrent que les pays pauvres courent des risques particulièrement importants. Le sommet de Rio+20 peut aplanir la voie conduisant à la conclusion d'un nouvel accord global, dans lequel la question du changement climatique serait liée à celle du développement. Dans ce contexte, eu égard à la gravité des conséquences du changement climatique sur les pays pauvres et à la nécessité d'agir de toute urgence, le financement climatique international revêt aujourd'hui une importance capitale. La Suisse compte par ailleurs un représentant au sein du Comité exécutif du Fonds vert pour le climat, récemment créé.

Enfin, avec le soutien d'experts suisses, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud ont élaboré de nouvelles politiques climatiques, assorties des législations correspondantes.

*Sécurité alimentaire:* une récente évaluation de l'efficacité des programmes a montré que depuis ses débuts, il y a seize ans, l'engagement de la coopération suisse au développement en faveur du renouvellement des méthodes de culture du riz en Asie a permis aux petites exploitations agricoles de sextupler leurs revenus. Cet investissement à long terme dans des systèmes complexes d'exploitation des ressources naturelles s'est donc avéré payant. De plus, grâce au soutien de la Suisse, des agriculteurs du monde entier ont pu compter sur des systèmes de conseil intégrés, qui leur ont permis de mieux s'organiser. Il en est résulté une plus grande participation des organisations d'agriculteurs dans les processus politiques normatifs nationaux et internationaux, notamment en relation avec les questions de gouvernance foncière, telle qu'elle est réclamée dans divers pays. L'engagement de la Suisse dans la conception de méthodes de culture innovantes a également eu un impact sur la réforme de la recherche agronomique internationale. En présidant l'Initiative européenne pour la recherche agronomique pour le développement (IERAD) de 2011 à 2013 et en participant à l'élaboration des «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale» du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), la Suisse a contribué de manière significative à la réorientation de la recherche agronomique internationale et à l'établissement de règles multilatérales.

Les efforts déployés par la Suisse pour encourager une agriculture écologique ont amené en particulier l'Union africaine (UA) à lancer une initiative à l'échelle de l'Afrique. Cette initiative vise, d'une part, à promouvoir une alimentation saine et équilibrée et, d'autre part, à revoir les systèmes de production – que le changement climatique soumet à forte pression – à la lumière des principes du développement durable. En Amérique latine, les programmes de la coopération suisse au développement ont permis de diminuer les pertes après récolte des petites exploitations agricoles. Des programmes similaires sont actuellement lancés en Afrique et la Suisse joue dans ce domaine un rôle de précurseur. En ce qui concerne la collaboration avec les œuvres d'entraide suisses et locales et avec les organisations spéciali-

sées de l'ONU, la Suisse vise une efficacité maximale à tous les niveaux. Enfin, grâce à l'amélioration des semences, à l'adoption de méthodes de culture innovantes et à la mise en place d'une organisation et d'infrastructures appropriées, on est parvenu à renforcer la petite paysannerie dans la moitié des pays partenaires. En 2013, quelque 370 000 familles d'agriculteurs au total ont vu leurs conditions d'existence s'améliorer.

*Eau:* Suite à la décision prise lors du Sommet Rio+20, en 2012, d'élaborer des objectifs de développement durable pour la période après 2015, la Suisse s'est fortement impliquée dans l'élaboration et la promotion d'un objectif propre pour l'eau. Intitulé «A water-secure world for all», cet objectif qui comprend les aspects relatifs à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, à la gestion du cycle de l'eau et à la qualité de l'eau, a recueilli un avis très favorable et de nombreux pays s'y sont ralliés. Au travers son initiative d'hydrodiplomatie «Blue Peace», la Suisse a poursuivi avec succès son influence pour la gestion concertée des ressources hydriques transfrontalières, notamment au Moyen-Orient avec un volet politique à haut niveau et des actions stratégiques sur le terrain (Bassin du fleuve Oronte entre le Liban, la Syrie et la Turquie).

Le soutien de la Suisse aux instruments basés sur l'empreinte eau (Water Footprint) a permis de rallier, au Pérou et au Chili, de nombreuses entreprises privées à ce concept permettant un usage plus efficient de l'eau alors qu'au Vietnam, les activités avec les producteurs ont démontré un extraordinaire potentiel de réduction de l'eau nécessaire à la production du café robusta.

La Suisse s'est engagée dans une initiative mondiale sur l'intensification des investissements et paiements pour les services des bassins versants, en partenariat avec le laboratoire d'idées Forest Trend et la communauté de pratique globale Katoomba Group. Elle suit ce mécanisme au niveau mondial et en supporte directement les développements dans six pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique. Appliqués de New York à de petits villages boliviens, ce sont plus de 10 milliards de dollars américains par an qui circulent par le biais d'un tel mécanisme au niveau mondial. En mai 2013, la municipalité de Pékin s'est engagée à appliquer ce mécanisme et a lancé un partenariat de réplification dans trente villes chinoises et 5 mégapoles asiatiques.

*Migration et développement:* dans le cadre de l'agenda post-2015, la Suisse et le Bangladesh ont mené conjointement la consultation mondiale sur la question des mouvements de population (dont relève entre autres le thème Migration et développement). La Suisse a ainsi pu faire valoir sa position au niveau international. Elle considère en effet que la migration est un des thèmes prioritaires de l'agenda post-2015, car la contribution des migrants aux processus de développement ne cesse de gagner en importance. La Suisse a soutenu en particulier la première Conférence ministérielle sur la diaspora, qui a réuni environ 140 pays. A cette occasion, la DDC a lancé des projets pilotes avec les diasporas tunisienne et nigériane.

La DDC a également créé, avec la Banque mondiale, l'Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement (*Global Knowledge Partnership on Migration and Development, KNOMAD*). Il s'agit d'une plateforme centralisée de dialogue et d'échange entre acteurs étatiques et non étatiques, qui vise à mettre à leur disposition des données et des instruments leur permettant de développer des politiques cohérentes, ainsi qu'à générer de nouveaux savoirs dans des groupes de travail ad hoc.

Au reste, la Suisse a renforcé sa collaboration avec ses partenaires locaux, en envoyant des experts en Jordanie et au Bénin et en poursuivant le travail entrepris au Népal. Enfin, la mise en œuvre de divers projets novateurs progresse et les expériences faites sur le terrain sont intégrées dans les processus de dialogue international.

### *Collaboration avec les organisations multilatérales*

2013 fut une année importante pour plusieurs partenaires multilatéraux prioritaires définis dans le message concernant la coopération internationale 2013–2016. PNUD, UNICEF, UNFPA et ONU Femmes ont élaboré leur nouveau plan stratégique 2014–2017. La Banque mondiale a défini les orientations stratégiques de la 17<sup>e</sup> reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA 17). La Suisse a participé activement aux négociations menées en vue de l'élaboration de ces documents stratégiques, en mettant un accent particulier sur les défis globaux, l'engagement dans les contextes fragiles, l'égalité entre hommes et femmes et le renforcement institutionnel des partenaires en question.

Des mesures ciblées d'application du principe de l'égalité entre hommes et femmes adoptées par l'UNICEF, ONU Femmes et la Banque mondiale, ainsi que des contributions aux programmes de l'UNFPA dans les domaines de la santé reproductive et du sida, ont permis de réduire quelque peu l'écart entre hommes et femmes.

Grâce au soutien qu'elle apporte depuis de longues années à la réforme du système de développement des Nations Unies, la Suisse a facilité la plus importante résolution des Nations Unies sur la réforme du système opérationnel de développement (examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement, le *Quadriennial Comprehensive Policy Review*). Les mesures accordées permettront d'améliorer l'efficacité et la cohérence du système à New York et sur le terrain. La Suisse soutient également la mise en œuvre de ces mesures et le suivi de leur impact sur l'efficacité du travail.

Par ses conseils, la Suisse a amélioré les fonctions d'évaluation et de surveillance d'organisations multilatérales, telles que le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF, ONU Femmes, les Banques de développement interaméricaine et africaine et le Fonds international de développement agricole (FIDA), renforçant en particulier leur orientation vers les résultats.

La coopération suisse au développement dispose d'un nouvel instrument de gestion des contributions de base (*Core Contribution Management, CCM*), qui lui permet de mieux mesurer et évaluer les résultats de ses contributions aux programmes multilatéraux. Grâce à cet instrument, la Suisse peut mener, avec les treize organisations partenaires multilatérales qu'elle considère comme prioritaires, un dialogue sur les programmes axé sur les objectifs. La Suisse a également participé activement au renforcement des analyses de l'efficacité des partenaires multilatéraux réalisées par le réseau des pays donateurs (Multilateral Organizations Performance Assessment Network – MOPAN). Sa propre contribution aux programmes financés principalement au niveau international peut ainsi mieux être mesurée et évaluée.

### *Coopération avec l'Europe de l'Est*

*Soutien à la transition:* durant la période couverte par le message concernant la coopération internationale 2013–2016, la Suisse continuera de soutenir la transition vers la démocratie et l'économie de marché dans les Balkans occidentaux et dans

huit pays de l'ex-Union soviétique. Le crédit-cadre 2013–2016, mis en œuvre conjointement par la DDC et le SECO, s'élève à 1,125 milliard de francs. En 2013, la Suisse a investi environ 200 millions de francs dans différents programmes et projets.

Les stratégies de coopération avec l'Albanie, la Serbie et la Moldavie ont été remaniées durant l'année sous revue et mises en conformité avec le message concernant la coopération internationale 2013–2016. En Albanie et en Serbie, l'accent a été davantage mis sur la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, ainsi que sur les interactions entre les différents niveaux de l'Etat dans les processus de décentralisation en cours. De plus, la stratégie mise en œuvre en Albanie intègre désormais le thème de la santé. En Moldavie, la Suisse a poursuivi son engagement en faveur, d'une part, de l'installation de systèmes d'adduction d'eau potable et d'évacuation/traitement des eaux usées et, d'autre part, de la réforme du système de santé. Sont en outre venues s'y ajouter des activités visant à promouvoir le potentiel de développement économique et social dont sont porteurs les migrants moldaves.

Fin 2013, les pays bénéficiant d'une aide à la transition de la part de la Suisse présentaient encore des lacunes de gravité moyenne à importante en matière de démocratie et de respect des principes de l'Etat de droit, avec en outre une économie généralement assez faible et un taux de croissance peu élevé. Certaines des étapes des réformes soutenues par la Suisse ont néanmoins pu être menées à bien.

Dans les Balkans occidentaux, les programmes visant à renforcer la gouvernance locale ont permis d'améliorer les services des collectivités publiques. Les progrès de la démocratie sont en outre illustrés par le fait que non seulement on exige de plus en plus souvent des parlements locaux qu'ils rendent des comptes, mais aussi que les revendications de la société civile sont désormais prises en considération. Le soutien aux réformes des systèmes de santé ainsi que des projets spécifiques de promotion de la santé en Asie centrale, dans les Balkans occidentaux, en Ukraine et en Moldavie se sont traduits par un transfert de la médecine spécialisée vers la médecine primaire et par une amélioration générale de l'accès à la santé. Au Tadjikistan par exemple, on a assuré depuis 2011 la formation ou le perfectionnement de médecins de famille en nombre suffisant pour desservir 500 000 personnes. La mise en place de systèmes de formation professionnelle davantage axés sur la demande a permis d'améliorer l'intégration des jeunes au marché du travail. C'est ainsi que dans les programmes soutenus par la Suisse en Albanie et au Kosovo, pas moins de 70 % des jeunes diplômés dans le premier pays et 50 % dans le second ont trouvé un emploi à l'issue de leur formation, alors que le chômage des jeunes dans ces deux pays s'élève à respectivement 40 % et 70 % environ. Dans les régions rurales des Balkans occidentaux et du Caucase du Sud, la Suisse a soutenu des réformes visant à renforcer le secteur privé comme source de revenus supplémentaires et comme pourvoyeur d'emplois. Ces réformes ont débouché sur la création de plusieurs centaines d'emplois, aussi bien dans le Caucase du Sud qu'en Serbie et en Bosnie et Herzégovine. Enfin, en 2013, les foyers de plus de 60 000 personnes habitant dans des régions rurales au Kosovo et de plus de 1300 personnes en Bosnie et Herzégovine ont été raccordés au réseau d'eau potable. En Asie centrale, en Ukraine et en Moldavie, ce sont 103 000 personnes au total qui ont obtenu pour la première fois un accès à l'eau potable grâce à l'action de la Suisse. Dans plusieurs villes du Tadjikistan et du Kirghizistan, l'exploitation et la maintenance des systèmes d'approvisionnement en eau ont été nettement améliorées, tout comme leur durabilité financière.

*Contribution à l'élargissement:* avec sa contribution à l'élargissement<sup>19</sup>, la Suisse participe depuis 2008 à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie. Bien qu'ils aient connu une forte croissance durant les années qui ont immédiatement suivi leur adhésion, les nouveaux Etats membres continuent d'afficher des niveaux de vie relativement faibles et l'écart qui les sépare de l'UE-15 reste considérable. Certains pays partenaires ont été durement touchés par la crise économique et financière, de sorte que la contribution suisse y est particulièrement bienvenue. L'engagement de la Suisse en faveur de l'élargissement de l'UE est certes l'expression de sa solidarité, mais il est également dans son intérêt. Notre pays établit ainsi des bases solides pour nouer des relations bilatérales avec les nouveaux Etats membres, tout en contribuant à leur stabilisation et à leur développement économique. La contribution à l'élargissement fournie par la Suisse poursuit les cinq objectifs suivants: promouvoir la croissance économique; accroître la sécurité sociale; protéger l'environnement; améliorer la sécurité publique; renforcer la société civile. En juin 2012, le crédit de 1 milliard de francs destiné aux pays ayant adhéré à l'UE en 2004 (UE-10) avait été entièrement engagé dans la réalisation de 210 projets. En ce qui concerne la Roumanie et la Bulgarie, fin 2013, quelque 230 millions de francs – sur les 257 millions mis à disposition par le Parlement – étaient provisoirement ou définitivement affectés. En 2013, la Suisse a dépensé 135 millions de francs au total pour les projets dans lesquels elle est engagée (UE-12).

La contribution à l'élargissement a permis, en 2013 également, d'obtenir de bons résultats, comme en témoignent quelques exemples de projets relevant des objectifs «accroître la sécurité sociale» et «améliorer la sécurité publique»: plusieurs programmes nationaux de prévention ont sensibilisé la population polonaise aux risques de santé découlant d'une surcharge pondérale. En Slovaquie, 130 familles comptant un enfant handicapé ont bénéficié des services de professionnels de la santé qui ont permis de rendre ces enfants plus autonomes. Dans huit communes situées à l'Est de ce même pays, les enfants roms ont pu accéder à des offres éducatives complémentaires. En Lettonie, suite à l'achat de 110 bus scolaires, les trajets de 7000 enfants ont gagné à la fois en rapidité et en sécurité, tandis qu'à Malte, l'hôpital public a été équipé d'un scanner, si bien que la population de l'île a désormais accès à un meilleur outil de diagnostic, en particulier oncologique. En Pologne, la sécurité de la frontière extérieure de l'espace Schengen a été améliorée sur quelque 1200 km, grâce notamment à 70 nouveaux véhicules qui assurent des contrôles mobiles dans la région frontalière. En Hongrie, plusieurs projets réalisés pour la plupart dans le bassin versant de la Tisza ont permis d'améliorer la protection contre les crues. Enfin, en Lettonie, le système judiciaire a été entièrement modernisé, grâce à la mise en œuvre de nouvelles technologies de communication et à la révision des procédures appliquées.

#### *Examen 2013 de la Suisse par les pairs du CAD*

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE soumet la coopération internationale des 24 Etats membres de l'organisation à un minutieux examen qualitatif et quantitatif quadriennal. En 2013, le CAD a examiné la coopération internationale de notre pays. L'équipe chargée de l'examen était composée de quatre représentants de la coopération au développement de la République de Corée et de

<sup>19</sup> [www.erweiterungsbeitrag.admin.ch](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch) > base juridique

Nouvelle-Zélande, à raison de deux par pays, assistés par le Secrétariat du CAD. Un représentant de la Chine jouait en outre le rôle d'observateur. L'équipe a conduit son examen à la centrale, à Berne, ainsi qu'à la faveur de deux visites sur le terrain, au Burkina Faso et au Kirghizistan, deux pays que la Suisse a définis comme prioritaires dans son engagement en faveur de la coopération au développement.

En application d'une nouvelle méthode d'examen, l'équipe a accordé davantage de poids aux aspects suivants: cohérence de la politique de développement, contribution à la maîtrise des risques mondiaux et manière dont la Suisse parvient, au travers de son aide publique au développement, à générer d'autres flux financiers en faveur du développement, provenant par exemple du secteur privé.

Le rapport confirme d'un point de vue externe la pertinence de l'approche adoptée par la Suisse en matière de coopération internationale, notamment en comparaison avec d'autres membres du CAD de l'OCDE. Dans son projet de rapport, l'OCDE reconnaît les importants progrès réalisés par la Suisse depuis le dernier examen de 2009. Presque toutes les recommandations formulées en 2009 ont été mises en œuvre par la Suisse, sinon intégralement, du moins dans une large mesure. Le rapport salue tout particulièrement l'amélioration de la définition stratégique de la coopération internationale rendue possible par le regroupement des quatre crédits-cadres dans un seul message et par l'adoption d'une stratégie transversale commune visant un seul et même objectif. Un autre résultat de taille est l'augmentation progressive de l'aide publique au développement (APD) en vue d'atteindre 0,5 % du revenu national brut (RNB) à l'horizon 2015. L'OCDE reconnaît en outre que la Suisse a clairement renforcé son approche stratégique en ce qui concerne l'élaboration de politiques sectorielles cohérentes en termes de développement grâce à l'inscription de domaines politiques prioritaires dans le message concernant la coopération internationale 2013–2016. L'OCDE estime néanmoins que des mesures restent nécessaires en ce qui concerne la couverture géographique du portefeuille de pays ainsi que le nombre de thèmes sur lesquels se concentre la coopération internationale de la Suisse. Enfin, l'OCDE recommande à la Suisse d'instaurer un mécanisme de suivi systématique et de procéder à une analyse des domaines de la politique nationale et internationale ayant des incidences sur les pays en développement.

#### *Cohérence politique pour un développement mondial durable*

Le message concernant la coopération internationale 2013–2016 souligne qu'il est très important d'assurer la cohérence de la politique de développement, notamment des politiques migratoire, financière, environnementale et agricole. En 2013, le Conseil fédéral a donc pris position sur les thèmes suivants: migration et développement, questions financières et fiscales internationales, négoce des matières premières et sécurité alimentaire. La priorité allait en l'occurrence à des décisions traçant la voie à suivre, telles que le «Rapport de base: matières premières» du 27 mars 2013 (voir ch. 2.4.4), à des décisions spécifiques sur l'orientation de la place financière, au message du Conseil fédéral du 23 octobre 2013 sur l'initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» (ECOPOP)<sup>20</sup> et à la position de la Suisse sur le processus post-2015.

*Soustraction fiscale et flux financiers illicites ou déloyaux:* la soustraction fiscale et les flux financiers illicites ou déloyaux (p. ex. blanchiment d'argent, avoirs de potentats) privent les pays en développement de moyens qui leur appartiennent et dont ils

20 FF 2013 7783

ont besoin pour surmonter leurs problèmes de pauvreté et de développement. Compte tenu des estimations formulées dans différentes études étrangères concernant l'ampleur de ces flux financiers, le Conseil fédéral estime qu'il est vraisemblable que le volume des flux financiers quittant les pays en développement pour des places financières étrangères dépasse largement le montant total de l'aide publique au développement (2011: 133,5 milliards USD)<sup>21</sup>. Les flux financiers déloyaux sont donc un problème particulièrement grave pour les pays en développement, d'autant que chaque franc perdu a des conséquences bien plus importantes sur le bien-être de la population de ces pays que ce n'est le cas dans les pays de l'OCDE.

Ces dernières années, le débat international sur les flux financiers illicites ou déloyaux (G8/G20; OCDE; ONU; GAFI) a beaucoup gagné en importance et en intensité. Or, la lutte contre ces flux financiers dépend pour beaucoup des conditions-cadres régnant dans les pays d'où ils proviennent. L'insécurité du droit, une mauvaise gouvernance ou une situation politique instable sont autant de facteurs qui favorisent la fuite des capitaux. Cette lutte incombe toutefois aussi aux pays dans lesquels les flux financiers illicites ou déloyaux aboutissent.

Afin de préserver l'intégrité de la place financière suisse – fortement interconnectée à l'échelle mondiale –, ainsi que pour des raisons relevant de la politique de développement, le Conseil fédéral s'emploie donc à mettre un terme à ces flux financiers à l'aide des mesures suivantes: lutte contre le blanchiment d'argent, contre l'évasion et la fraude fiscales, contre la corruption et contre les avoirs de potentats, ainsi que mise en œuvre des recommandations du «Rapport de base: matières premières». Ces dernières années, la Suisse a régulièrement étendu son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et continue à le faire: en décembre 2013, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales son message du 13 décembre 2013 sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012. La Suisse est en outre disposée à conclure avec les pays en développement des conventions de double imposition et des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale conformes aux normes de l'OCDE. Enfin, dans le cadre de la coopération internationale, la Suisse soutient les pays en développement dans les deux domaines suivants: développement du système fiscal et gestion budgétaire.

### **2.3.4 Promotion de la paix, respect des droits de l'homme et état de droit**

#### *Priorités géographiques*

Les activités suisses dans le domaine de la sécurité humaine sont fondées sur l'arrêté fédéral du 22 décembre 2011 concernant un crédit-cadre destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016<sup>22</sup>.

En 2013, les efforts déployés par la Suisse se sont principalement concentrés sur l'Europe du Sud-Est, l'Asie du Sud et du Sud-Est, le Caucase, l'Afrique de l'Ouest

<sup>21</sup> Avantages et inconvénients d'accords sur l'échange de renseignements avec des pays en développement. Rapport du Conseil fédéral du 4 avril 2012 en exécution du postulat 10.3880 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 1<sup>er</sup> octobre 2010; rapport de base «Matières premières» du Conseil fédéral du 27 mars 2013.

<sup>22</sup> FF 2012 275



et l'Afrique centrale, le Sud-Soudan et la Corne de l'Afrique, la région des Grands Lacs et la Colombie ainsi que, dans le cadre d'un programme spécial, sur les processus de transition en Afrique du Nord.

*Balkans occidentaux:* la Suisse a lancé un processus de dialogue qui a débouché sur des propositions de solution pour le nord du Kosovo, dont tient compte l'accord conclu le 19 avril 2013 entre la Serbie et le Kosovo. En collaboration avec l'UE, elle a participé au financement, par l'OSCE, des élections organisées dans le nord du Kosovo. Elle a par ailleurs soutenu l'élaboration de stratégies nationales portant sur le traitement du passé et les personnes disparues. Elle a en outre contribué à l'intégration de minorités ethniques au Kosovo et y a envoyé des experts suisses dans le cadre d'EULEX, la mission civile européenne pour l'état de droit.

*Asie du Sud et du Sud-Est (Népal, Myanmar, Sri Lanka):* la Suisse a étoffé son programme spécial au Myanmar. Des discussions ont été menées avec le gouvernement et les groupes d'opposition armés dans l'optique d'un accord national de cessez-le-feu. Grâce au processus de facilitation appuyé par la Suisse, les partis politiques au Népal sont tombés d'accord pour la formation d'un gouvernement de transition chargé de préparer l'élection de l'Assemblée constituante. Au Sri Lanka, la Suisse apporte son soutien au dialogue entre les parties qui se sont opposées durant la guerre civile et au respect des droits de l'homme, s'engageant plus particulièrement pour les droits des familles des personnes disparues.

*Caucase:* dans le Caucase du Sud, la Suisse a renforcé son engagement en matière de promotion de la paix. Son nouveau programme d'action prioritaire pour la région se concentre sur la gestion des trois conflits sécessionnistes, à ce jour non résolus (Abkhazie, Ossétie du Sud, Berg-Karabach), ainsi que sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Dans le Caucase du Nord, elle apporte son soutien aux efforts déployés au niveau local pour renforcer la sécurité humaine des populations.

*Afrique du Nord et Proche-Orient:* en 2013, l'engagement de la Suisse en Afrique du Nord s'est focalisé sur l'Égypte, la Libye, la Tunisie et le Maroc. La Suisse a soutenu des projets sensibles aux conflits et portant sur des processus électoraux et constitutionnels inclusifs, sur les droits de l'homme et le traitement du passé ainsi que sur l'encouragement au dialogue. Tous ont pour but de contrebalancer la polarisation croissante qui caractérise les pays nord-africains. En Syrie, la Suisse a apporté son assistance à des œuvres d'entraide locales et internationales afin de faciliter l'accès des personnes concernées à l'aide humanitaire et d'accroître les capacités de la société civile syrienne en matière d'entraide. En Israël/Palestine, elle a continué de plaider pour une solution à deux Etats et a soutenu le processus de réconciliation intra-palestinienne. Avec la relance du processus de paix, l'Initiative de Genève gagne en acuité (cf. ch. 2.4.1).

*Afrique de l'Ouest et Afrique centrale:* dans le cadre du conflit malien, la Suisse a soutenu la médiation assurée par le Burkina Faso en mettant à disposition son expertise technique et a favorisé la réconciliation nationale. Chargée des contacts avec les Touaregs, une équipe de médiation suisse a collaboré étroitement avec la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'UA et l'ONU. La Suisse est membre depuis 2013 du Comité de Suivi et d'Evaluation de l'Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali. En 2013, elle a financé à hauteur d'un million de francs l'envoi d'observateurs des droits de l'homme dans le nord du Mali. Au Niger et au Tchad, elle a soutenu des

forums dédiés au dialogue et, au Tchad, le respect des droits de l'homme et l'instauration de la confiance entre des acteurs politiques de haut rang et la société civile.

*Corne de l'Afrique:* au Soudan du Sud, la Suisse a œuvré pour la mise en place et la stabilisation de l'Etat tout juste créé en soutenant le processus national de réconciliation et le processus constitutionnel. Elle a également encouragé l'intégration d'autorités traditionnelles dans les institutions étatiques et la mise en œuvre des capacités diplomatiques nécessaires à l'aboutissement des négociations avec le Soudan. En Somalie, elle a apporté son soutien aux négociations entre le Somaliland et la Somalie, à des plateformes de dialogue à l'échelon local et à la définition des structures fédérales dans la Constitution.

*Région des Grands Lacs:* au Burundi, la Suisse a, au travers de son engagement en faveur de la promotion de la paix, apporté sa contribution au retour au pays de quasiment tous les membres de l'opposition en exil et à un dialogue constructif avec le gouvernement portant sur les élections de 2015. Cet engagement en faveur de la promotion de la paix a été renforcé, en République démocratique du Congo, par l'envoi d'une conseillère en sécurité humaine. En favorisant le dialogue et les droits de l'homme, la Suisse participe à la mise en œuvre de l'accord de paix, signé en février 2013 par onze Etats de la région, qui vise à trouver une solution durable aux conflits dans l'est du Congo.

*Colombie:* la Suisse a soutenu le processus de paix colombien en proposant au pays son expertise dans les domaines de la médiation et de la démobilisation et a encouragé des processus de dialogue régionaux par un soutien à la société civile. Très largement médiatisé, le rapport final du *Grupo de Memoria Histórica*, que la Suisse a soutenu, a été remis au président Santos en juillet 2013. La Suisse contribue ainsi à la discussion sur les atrocités perpétrées ainsi que sur la responsabilité individuelle et collective en la matière.

#### *Principales activités de maintien de la paix*

*Médiation, appui à la médiation et facilitation:* en 2013, la Suisse a participé à plus d'une dizaine de processus de médiation. Elle a aidé des groupes armés, des gouvernements ou des équipes de facilitation à se préparer à des négociations de paix, notamment en Colombie, au Myanmar, en Syrie, en Ethiopie, au Mali, en Indonésie et en Thaïlande. Elle a en outre apporté son soutien à l'ONU au travers de l'envoi d'experts, par exemple au Sahara occidental. En 2013 aussi, elle a proposé des formations consacrées à la médiation, lesquelles ont suscité un vif intérêt auprès des spécialistes.

*Traitement du passé et prévention des atrocités:* la Suisse a lancé conjointement avec cinq Etats la *Global Action Against Mass Atrocities Crimes (GAAMAC)*, une initiative pour la mise en place de mécanismes nationaux visant à prévenir les atrocités. Aux Philippines, elle a permis la protection et l'accès aux archives concernant les droits de l'homme, et elle a soutenu des organisations actives dans ce domaine au Népal, au Sri Lanka et au Bangladesh. Par ailleurs, elle a apporté son appui à des gouvernements ainsi qu'à des acteurs nationaux et internationaux pour l'élaboration de stratégies relatives au traitement du passé en Colombie, en Afrique francophone, dans les Balkans et en Libye et a, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), organisé la première conférence

internationale présidée par la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU en vue d'instaurer des normes dans les commissions d'enquête.

*Appui aux processus électoraux:* en 2013, la Suisse a focalisé ses activités notamment sur la promotion d'élections transparentes et inclusives en apportant son soutien aux commissions électorales compétentes et en encourageant le dialogue entre ces commissions et les partis politiques. Par ailleurs, elle a favorisé les processus de transition démocratique en Afrique du Nord, au Kosovo, en Géorgie, en Somalie, au Myanmar et au Mali en aidant ces pays à mettre en place des institutions démocratiques. Pour toutes ces activités, la Suisse peut s'appuyer sur sa réputation de démocratie stable et sur la reconnaissance de son expertise.

*Religion et conflits politiques:* forte de son expertise, la Suisse a aidé à mettre un terme à des dynamiques et à des conflits caractérisés par l'action conjuguée de facteurs religieux et politiques en Afrique du Nord, au Sahel et en Asie du Sud-Est. Dans le cadre de projets innovants consacrés au dialogue en Afrique du Nord, elle a, à la demande de partenaires locaux, réuni les acteurs politiques et les acteurs politiques religieusement inspirés et développé des instruments de prévention de la violence entre communautés religieuses.

#### *Renforcement de la sécurité humaine*

La Suisse travaille à l'amélioration de la sécurité humaine partout dans le monde. Pour cela, elle soutient des mesures concrètes de protection de la population au travers de la lutte contre la violence, de la réduction des armes légères et de petit calibre ainsi que de l'interdiction des armes ayant des effets indiscriminés telles que les mines antipersonnel et les armes à sous-munitions.

*Mines antipersonnel, armes à sous-munitions et restes explosifs de guerre:* les activités de la Suisse sont guidées par la stratégie antimines de la Confédération 2012–2015<sup>23</sup>. Concrètement, la Suisse prévoit d'engager près de 16 millions de francs par an au titre du déminage humanitaire, dont une moitié est destinée au Centre international de déminage humanitaire à Genève (CIDHG) et l'autre au financement de projets concrets dans les pays bénéficiaires et au détachement d'experts de l'armée suisse. Pendant l'année sous revue, la Suisse a ainsi soutenu la Bosnie et Herzégovine, le Laos, la Libye et le Myanmar. Le DDPS a mis à disposition des experts en déminage humanitaire dans le cadre de programmes de déminage de l'ONU au Sud-Soudan, en Somalie (Somaliland/Puntland), dans le Sahara occidental, en République démocratique du Congo, ainsi qu'au siège principal de l'ONU à New York. Au plan multilatéral, la Suisse a joué un rôle proactif de premier plan pour imposer l'universalisation et la mise en œuvre des instruments de droit international ad hoc. En 2013, Genève est restée un lieu de référence important pour la tenue de conférences et la mise en œuvre de traités; à titre d'exemple, elle a accueilli en décembre 2013 la conférence annuelle des Etats parties de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. Par ailleurs, la Convention du 30 mai 2008 sur les armes à sous-munitions<sup>24</sup> est entrée en vigueur en Suisse le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Dans le cadre de cette convention, la Suisse assumera en 2014, aux côtés du Laos, le rôle de coordinateur pour l'élimination des armes à sous-munitions. Lors de la quatrième Conférence des Etats parties, qui s'est tenue en septembre 2013, la Suisse

<sup>23</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Documentation > Publications > Stratégie antimines 2012-2015  
<sup>24</sup> RS 0.515.093

a en outre pu s'assurer que le secrétariat de la Convention sur les armes à sous-munitions sera établi à Genève (au CIDHG).

*Violence armée et développement:* la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement est une initiative diplomatique de la Suisse lancée conjointement avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); elle vise à obtenir d'ici à 2015 un recul mesurable de la violence armée et de ses effets inhibiteurs sur le développement socio-économique. La Suisse préside le groupe de pilotage du processus de la Déclaration de Genève, qui réunit quinze pays et s'engage à approfondir à l'ONU les discussions portant sur cette thématique. En 2013, les activités déployées dans le cadre de la Déclaration de Genève ont porté sur le processus de définition de nouveaux objectifs de l'ONU pour le développement. Le groupe de pilotage étudie l'opportunité de s'engager dans le domaine de la paix durable et de la sécurité humaine ainsi que la forme que pourrait revêtir cet engagement. Plusieurs activités sont planifiées à ce titre en 2014.

*Armes légères et de petit calibre:* s'agissant de la réflexion autour des conséquences dramatiques du commerce illicite et de l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre, la Suisse fait figure de pionnière à l'échelle internationale. Elle a fourni une contribution remarquable et durable à cet égard, en menant des projets visant à former des équipes locales dans le domaine de la sécurité des armes et des munitions, et entend poursuivre en ce sens. La Suisse met en outre son expertise militaire au service du développement des capacités dans le domaine de la sécurisation et de la destruction de stocks d'armes et de munitions, notamment en Bosnie et Herzégovine, au Mali et en Moldavie. Dans la deuxième stratégie en matière d'armes de petit calibre qu'elle a publiée en août 2013, la Suisse expose la manière dont elle entend mener la lutte internationale contre le commerce illicite et l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre.

*Les Centres de Genève:* conformément à l'arrêté fédéral de juin 2011<sup>25</sup>, la Suisse soutient les trois Centres de Genève à hauteur de 119,9 millions de francs pour les années 2012 à 2015. La coopération internationale dans le domaine de la sécurité et du maintien de la paix est particulièrement importante dans le monde multipolaire et interconnecté d'aujourd'hui et renforce la sécurité de la Suisse. Le Centre de politique de sécurité (GCSP), le Centre international de déminage humanitaire (CIDHG) et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) sont des centres de compétence qui jouissent d'une grande visibilité et d'une solide reconnaissance internationale et qui contribuent ainsi à renforcer la réputation de Genève. L'une des priorités pour 2013 a été de préparer leur emménagement dans la *Maison de la Paix* de l'Institut universitaire de hautes études internationales et du développement (IHEID) de l'Université de Genève, qui ouvrira ses portes en 2014. Ainsi, après dix-sept ans de planification, une vision inspirée par la Société des Nations deviendra enfin réalité.

*Promotion militaire de la paix:* les engagements de l'armée suisse sont demeurés stables avec quelque 290 personnes détachées. La plupart des affectations ont eu lieu dans les Balkans (au Kosovo avec SWISSCOY et en Bosnie et Herzégovine avec EUFOR ALTHEA), où des militaires armés sont stationnés. Le plus grand détachement d'observateurs militaires et d'officiers d'état-major suisses non armés est au service de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve

<sup>25</sup> FF 2011 5123

(UNTSO). Cette mission de l'ONU intervient actuellement en Israël, en Syrie et au Liban. Des observateurs militaires et des officiers d'état-major sont en outre en mission au Congo (MONUSCO), au Sud-Soudan (UNMISS) et au Mali (MINUSMA). La présence sur la presqu'île coréenne (Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC), initiée il y a 60 ans, reste nécessaire, comme le démontrent les événements survenus durant le premier semestre 2013. Cinq officiers sont engagés dans la NNSC en Corée du Sud, dont le chef de délégation. Des progrès supplémentaires ont été enregistrés en matière de déminage humanitaire ainsi que dans le domaine de la sécurisation et de la destruction des stocks de munitions. Enfin, des instructeurs ont été détachés au Ghana, auprès du centre de formation régional pour les troupes de paix de l'Afrique de l'Ouest (*Kofi Annan International Peace Training Centre*, KAIPTC).

*Complémentarité et harmonisation réciproque:* promotion civile et promotion militaire de la paix sont complémentaires et interdépendantes. La loi du 3 février 1995 sur l'armée<sup>26</sup> exige toutefois expressément que tous les engagements militaires effectués dans le cadre de la promotion de la paix respectent les principes de la politique extérieure et de la politique de sécurité de la Suisse. Dans les faits, cette exigence est remplie moyennant une étroite coordination entre les départements concernés. Pendant l'année sous revue, des efforts soutenus ont été déployés pour assurer la coordination d'une approche interdépartementale cohérente, notamment en relation avec l'extension de la promotion militaire de la paix préconisée dans le rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité<sup>27</sup> et le rapport sur l'armée 2010 du 1<sup>er</sup> octobre 2010<sup>28</sup>.

#### *Politique en matière de droits de l'homme*

*Initiatives diplomatiques:* en mars 2013, la Suisse a repris la présidence des *Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme* pour une année, jusqu'en mars 2014. Dans le cadre de son plan d'action, elle a poursuivi ses efforts pour renforcer cette initiative et la diffuser auprès des entreprises extractives établies en Suisse, ainsi qu'auprès des gouvernements des pays dans lesquels ces dernières opèrent. En février 2013, le texte du mécanisme de gouvernance et de contrôle du *Code de conduite international des entreprises de sécurité privées* a été négocié avec succès. En septembre 2013, une association ad hoc regroupant les entreprises privées de sécurité ayant adhéré au code, ainsi que des ONG et des gouvernements, a été mise sur pied en Suisse. L'objectif de ce mécanisme est d'assurer que les entreprises ayant adhéré au code remplissent leurs engagements en matière de respect des droits de l'homme et de droit international humanitaire (cf. ch. 2.3.2 et 2.3.6).

En 2011, la Suisse a lancé au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU une initiative visant à promouvoir le respect des droits de l'homme lors de manifestations pacifiques. En mars 2013, elle a soumis au conseil une deuxième résolution sur les droits de l'homme dans ce contexte. Adoptée par consensus, cette résolution vient légitimer le vaste engagement de la Suisse en faveur de ce sujet d'actualité.

Dans le domaine des droits de la femme, la Suisse a poursuivi son engagement traditionnellement fort lors de négociations multilatérales menées dans différentes

26 RS 510.10

27 FF 2010 4681

28 FF 2010 8109

enceintes onusiennes et a été élue pour la première fois, en avril 2012, membre votant de la Commission de la condition de la femme de l'ONU pour les années 2013 à 2017. Au niveau bilatéral, les droits de la femme ont été évoqués à plusieurs reprises lors de discussions sur les droits de l'homme, et la Suisse a financé différents projets d'ONG portant sur les violences faites aux femmes.

*Activités bilatérales:* la Suisse mène actuellement des dialogues et des consultations sur les droits de l'homme avec la Chine, Cuba, le Nigéria, la Russie, le Sénégal, le Tadjikistan et le Vietnam. Tous les cycles de dialogue annuels ont eu lieu comme prévu. Ils sont complétés de manière substantielle par des projets de coopération et des échanges d'experts renforcés en vue de soutenir les réformes en cours.

*Activités multilatérales:* les activités de la Suisse au Conseil des droits de l'homme de l'ONU et au sein de la *Troisième Commission de l'Assemblée générale* sont décrites en détail au ch. 2.4.2.

Le rapport sur le deuxième examen périodique universel (EPU) que la Suisse a passé en octobre 2012 a été adopté par le Conseil des droits de l'homme. La Suisse a accepté 99 des 140 recommandations reçues. Elle dispose de quatre années, jusqu'au prochain examen, pour les mettre en œuvre. Afin que le processus de mise en œuvre soit transparent, le DFAE collabore étroitement avec le DFJP, différents services fédéraux et les cantons.

*Stratégies:* l'abolition de la peine capitale constitue l'une des principales revendications de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme. La *Stratégie du DFAE pour l'abolition de la peine de mort dans le monde 2013–2016* adoptée à l'automne 2013 concrétise cet engagement. Pour atteindre le but général de l'instauration d'un moratoire universel sur les exécutions et rallier toujours davantage de pays à cette cause, la Suisse adopte une approche pragmatique adaptée à la variété des situations telles qu'elles se présentent dans le monde. La stratégie précise les moyens d'action aux niveaux multilatéral et bilatéral ainsi qu'en ce qui concerne le soutien à la société civile et à d'autres partenaires comme la Commission internationale contre la peine de mort, dont le siège est à Genève. En 2013, de premières activités concrètes d'envergure ont été menées sous l'égide de la nouvelle stratégie. A l'occasion de la Journée mondiale contre la peine de mort du 10 octobre 2013, la Suisse a pris l'initiative de publier un texte conjoint contre la peine de mort, signé par le chef du DFAE et plus de 40 de ses homologues d'autres pays membres du Conseil de l'Europe. La Suisse a également soutenu l'organisation d'une conférence internationale réunissant fin novembre, à Rome, des ministres de la justice de pays africains et asiatiques pour accompagner ces derniers sur la voie de l'abolition. Auparavant, la Suisse avait activement soutenu le cinquième Congrès mondial contre la peine de mort, auquel elle a participé à Madrid en juin 2013.

*Les défenseurs des droits de l'homme* (DDH) apportent une contribution non négligeable à l'application des normes universelles relatives aux droits de l'homme et sont donc des acteurs de premier plan pour la politique suisse en matière de droits de l'homme. La Suisse plaide depuis de nombreuses années déjà en faveur d'une meilleure protection des DDH et intervient auprès des Etats dont les services entravent le travail de ceux-ci ou les menacent. En vue d'harmoniser cet engagement, le DFAE a adopté en 2013 des lignes directrices relatives à la protection des DDH.

*Projets de ratification:* le Conseil fédéral accorde une grande importance à la ratification de traités internationaux portant sur la protection des droits de l'homme. Dans

cet esprit, il a poursuivi en 2013 le processus de ratification de deux textes clés des Nations Unies.

*La Convention des Nations Unies du 20 décembre 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, adoptée en 2006 par les Nations Unies, est le premier traité international universel qui protège tout individu contre les privations de liberté commises par l'Etat ou avec son assentiment dans le but de le soustraire à la protection de la loi et de dissimuler son sort. Ce texte est en harmonie avec la position de la Suisse. Le 29 novembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé le rapport mis en consultation et adopté le message. L'objet sera traité par le Parlement en 2014.

*La Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées* est le premier acte international qui énonce spécifiquement les droits de ces personnes. Le Conseil fédéral est convaincu qu'il s'agit d'un instrument important pour lutter avec efficacité contre la discrimination dont sont victimes les personnes handicapées dans tous les domaines et pour encourager leur participation autonome à la vie sociale. Il a adopté le 19 décembre 2012<sup>29</sup> le rapport mis en consultation et le message. Les Chambres fédérales ont approuvé la ratification en vote final le 13 décembre 2013<sup>30</sup>. Sous réserve du délai référendaire, la Suisse pourra ainsi adhérer à la Convention en 2014.

*Mesures visant à renforcer les organes de contrôle internationaux*: depuis plusieurs années, la Suisse note avec préoccupation que l'examen, par les organes de traité compétents, de la mise en œuvre de différents traités de l'ONU relatifs aux droits de l'homme est confronté à une série de problèmes et de défis. Si aucune mesure adéquate n'est prise, l'efficacité de l'ensemble du système de protection universelle des droits de l'homme s'en trouvera affaiblie. Alors qu'il y a quelques années, les efforts se concentraient sur des changements institutionnels relativement importants de l'actuel système, les réflexions portent aujourd'hui davantage sur des mesures pragmatiques et techniques concernant les rapports établis à l'intention des organes de traité. Il est également important que ces derniers harmonisent leurs méthodes de travail et leur relation avec d'autres mécanismes internationaux de suivi (du Conseil des droits de l'homme de l'ONU en particulier). Il faut en outre garantir le financement des solutions retenues. La Suisse a d'emblée soutenu le vaste processus de consultation lancé en 2009 par la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU en vue de renforcer les organes de traité. Ce processus est géré, depuis janvier 2012, par un groupe de travail intergouvernemental de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans le cadre d'après négociations, la Suisse s'est employée activement, au sein de ce groupe, à renforcer le rôle des organes de traité en tant qu'instruments de contrôle indépendants et crédibles ainsi qu'à améliorer leur efficacité. Dans le même temps, elle s'est opposée à ceux qui tentaient de réduire l'indépendance des organes de traité. Depuis juin 2013, des négociations délicates ont été menées sur le texte d'une résolution qui, du point de vue de la Suisse et des pays occidentaux ainsi que dans l'intérêt des organes de traité, doit permettre de clore d'ici mi-février 2014 le processus interétatique de l'Assemblée générale et de poursuivre concrètement les délibérations.

### *Politique humanitaire*

<sup>29</sup> FF 2013 601

<sup>30</sup> FF 2013 8721

La politique humanitaire, développée dans le cadre de la Division Sécurité humaine avec un accent sur l'action politique et de *policy*, est l'un des éléments de la contribution suisse à la protection des civils en temps de conflits armés, mais aussi de crises majeures. La politique humanitaire est complémentaire de l'approche légale développée par la Direction du droit international public et de l'approche humanitaire développée par l'Aide humanitaire de la Confédération sur le terrain. De nombreuses synergies ont été mises en place en coopération étroite entre les partenaires précités du DFAE, notamment en ce qui concerne l'accès humanitaire et l'initiative Nansen (voir ci-après).

Le point marquant du domaine d'activités en 2013 a été la révision et l'adoption de la stratégie suisse de protection des civils. Cette dernière a été présentée dans de nombreux fora, dont la conférence annuelle de la Division Sécurité humaine à Berne et le groupe des amis de la protection des civils à New York. Elle formera la base de la politique humanitaire de la Suisse dans les années à venir. Cette dernière s'articule autour de trois axes: renforcer le respect du droit; mieux protéger les personnes dans les conflits; renforcer l'action des missions de maintien de la paix.

*Groupes armés:* la Suisse et l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains à Genève (ADH) développent un manuel sur les positions de groupes armés face aux principales normes internationales qui régissent la protection des civils; la première version de ce manuel a été terminée en 2013. La Suisse soutient aussi des projets de l'organisation l'*Appel de Genève* – notamment sur la protection des femmes – et l'a chargée de mener une recherche sur les relations entre groupes armés et personnes déplacées: elle soutient également une recherche du *Small Arms Survey* sur un groupe armé en République démocratique du Congo et un projet de recherche de la *Harvard Law School* sur les effets des législations anti-terroristes sur l'action des organisations humanitaires.

*Accès humanitaire:* la Suisse a publié, en collaboration avec l'organisation *Conflict Dynamics International*, le CICR et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA/BCAH), un manuel sur le cadre juridique et un guide pratique qui proposent aux acteurs humanitaires un soutien pour l'accès aux victimes de conflits. Les partenaires mentionnés ci-dessus élaborent à ce sujet, avec l'aide de la Suisse, des modules de formation destinés au personnel humanitaire sur le terrain. Une version 2.0 de ces instruments sera publiée début 2014.

*Etablissement des faits:* la Suisse soutient un projet mis en œuvre par le *Programm on Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR) de l'Université de Harvard, dont le but est de définir d'ici à la fin 2014 des lignes directrices pour les commissions d'enquête portant sur des violations du droit international.

*Lutte contre les conséquences de violations du droit international:* la Suisse a été particulièrement active dans le domaine de la protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (IDP): elle soutient le travail du Rapporteur spécial pour les droits de l'homme des IDP, ainsi que d'autres partenaires dont Brookings Institution de Washington et l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) de Genève. Elle soutient la mise en œuvre de la Convention de Kampala par le biais d'une formation pour renforcer les capacités des acteurs locaux concernant les droits des personnes déplacées au Nigéria et a financé une étude sur le droit concernant les droits liés à la propriété des IDP au Myanmar.

La Suisse s'engagera à l'avenir plus activement dans la prévention du recrutement d'enfants par des forces et groupes armés; elle mènera des actions sur les plans



juridique, politique et opérationnel. En 2013, cet engagement a essentiellement pris la forme de soutien à des organisations de référence, telles que la représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies, l'Appel de Genève, la *Watchlist on children in armed conflict* et *Child Soldiers International*. Dès 2014, cette action sera significativement renforcée.

*Initiative Nansen*: la Suisse a lancé cette initiative en 2012 avec la Norvège. Ce processus interétatique a pour but de définir un agenda de protection en faveur des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays suite à une catastrophe naturelle. Deux consultations régionales ont eu lieu en 2013, l'une aux Iles Cook pour la région Pacifique et l'autre au Costa Rica pour l'Amérique Centrale. Dans les deux cas, les recommandations adoptées ont permis d'identifier les premiers éléments d'un agenda de protection global et de lancer des réflexions régionales sur la thématique.

La Suisse a en outre soutenu le Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (KAIPTC) à Accra dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un cours sur la protection des civils. Parmi ses autres partenaires dans le domaine de la politique humanitaire figurent encore le CICR et *Professionals in Humanitarian Assistance and Protection* (PHAP), une association de professionnels de l'humanitaire qui propose notamment des formations sur des thèmes de politique humanitaire.

#### *Politique extérieure de la Suisse en matière de migration*

Le présent sous-chapitre se concentre sur la politique extérieure de la Suisse en matière de migration en rapport avec les pays non-membres de l'UE ou de l'AELE<sup>31</sup> conformément au Rapport sur la coopération en matière de migration internationale.

*Partenariats migratoires*: la Suisse a poursuivi sa collaboration bilatérale avec la Serbie, la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo, le Nigéria et la Tunisie dans le cadre des partenariats migratoires. Des réunions d'experts ont notamment été organisées à intervalles réguliers et des projets et activités d'intérêt commun ont été encouragés (concernant par exemple les migrations et le développement, la protection des réfugiés et des migrants vulnérables, la traite des êtres humains, la migration régulière ou encore le retour et la réintégration). Un bilan intermédiaire, accompagné de l'évaluation du potentiel futur de cet instrument de la politique extérieure de la Suisse en matière de migration, est prévu pour 2014 en réponse au postulat Amarelle du 27 septembre 2012 (12.3858 «Suivi et évaluation des accords de partenariats dans le domaine migratoire») et conformément à un mandat du Conseil fédéral.

*Programmes pour la protection des réfugiés en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Turquie ainsi qu'au Yémen et dans la Corne de l'Afrique*: du fait de la guerre civile en Syrie et des flux de réfugiés qu'elle occasionne dans les pays voisins, la Suisse soutient le Liban, la Jordanie et la Turquie dans les efforts qu'ils déploient pour accueillir et protéger les réfugiés syriens ainsi que les victimes de crises plus anciennes qui y cherchent refuge. De plus, la Suisse a intensifié son engagement en faveur des réfugiés et des migrants vulnérables de la Corne de l'Afrique qui se réfugient dans un premier temps dans des pays d'accueil tels que le Yémen, le

<sup>31</sup> Les questions de migration entre la Suisse et les Etats de l'UE ou de l'AELE sont en effet régies essentiellement par l'accord sur la libre circulation des personnes (RS **0.142.112.681**), les accords d'association à Schengen (RS **0.360.268.1**) et à Dublin (RS **142.392.68**) et par la convention AELE (RS **0.632.31**).

Soudan ou le Kenya. Outre l'engagement bilatéral déjà existant de la Suisse dans le cadre des programmes de protection des réfugiés et des migrants vulnérables dans leur région, la priorité dans le domaine migratoire est renforcée pour la Corne de l'Afrique: des préparatifs sont en cours pour une collaboration avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), une entité qui réunit des Etats est-africains.

*Dialogue international sur la migration et le développement:* la Suisse a contribué aux préparations du Forum mondial sur la migration présidé par la Suède pour la période 2013–2014, permettant de renforcer la nécessité d'une telle plateforme informelle pour un dialogue global et un échange d'expériences sur les thèmes relevant de la migration et du développement. Par ailleurs, la Suisse, représentée par la responsable du DFJP, a participé au Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement, dans le cadre de la 68<sup>e</sup> Assemblée générale de l'ONU. Il s'agissait de la seconde fois que les Etats se réunissaient à un haut niveau pour discuter des questions touchant à la migration et au développement dans le cadre des Nations Unies.

*Lutte contre la traite des êtres humains:* la Suisse a pu intensifier ses efforts au niveau multilatéral ainsi qu'à l'interface de sa politique extérieure et intérieure. Une collaboration active a été notamment mise en place avec la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants; son mandat a bénéficié d'un soutien financier. A l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains, la Suisse a organisé, en collaboration avec les agences onusiennes qui siègent à Genève (OIT, HCDH, UNHCR) et avec l'OIM, une conférence qui a marqué le début de la première Semaine suisse contre la traite des êtres humains (du 18 au 25 octobre 2013). Il s'agissait de montrer l'importance des mandats que remplissent les organisations siégeant à Genève dans la lutte contre la traite des êtres humains et de renforcer d'importantes synergies. Cette semaine («la Suisse contre la traite des êtres humains») a permis d'encourager la collaboration entre les différents services suisses impliqués dans la lutte contre ce fléau pour l'inscrire dans une démarche interdépartementale ainsi que de susciter un débat public dans le pays.

#### *Engagement d'experts suisses dans le domaine de la sécurité humaine*

L'affectation continue et le détachement d'experts suisses auprès des instances internationales travaillant dans le domaine de la sécurité humaine constituent un vecteur efficace et visible de la promotion de la paix et des droits de l'homme. L'expertise et le professionnalisme des experts suisses sont très appréciés et assurent durablement la visibilité de l'engagement suisse. Le choix des organisations multilatérales, des pays et des postes de détachement est guidé par les priorités géographiques et thématiques de la Suisse dans le domaine de la sécurité humaine. Les experts concentrent leurs activités sur le renforcement des structures de l'Etat, l'état de droit, le traitement du passé, la médiation, les droits de l'homme et le droit humanitaire ainsi que l'observation d'élections.

En 2013, un total de 212 experts en promotion civile de la paix et des droits de l'homme a été affecté à des missions bilatérales ou multilatérales de courte ou de longue durée dans 45 pays. En moyenne, 93 personnes, dont 46 % de femmes, étaient simultanément en mission, parmi lesquelles 25 conseillers en sécurité humaine au niveau bilatéral. Parmi les activités de la Suisse figure toujours en bonne place la participation à l'observation d'élections sous l'égide de l'OSCE, de l'UE ou

de l'Organisation des Etats américains (OEA). En 2013, 79 des 212 experts déployés ont été associés à l'observation d'élections au sein de 19 missions dans 16 pays.

La Suisse a renforcé sa participation civile à des missions de paix multilatérales, avec l'envoi d'experts auprès de missions – nouvelles ou existantes – telles que la MINUSMA (Mali), l'UNSMIL (Libye) et la MONUSCO (RDC). En vue de la présidence suisse de l'OSCE en 2014, six experts ont été détachés auprès de l'organisation avec des positions importantes, dont deux postes de chef de mission en Serbie et au Tadjikistan.

Par son engagement actif au sein du conseil d'administration du *Justice Rapid Response* (JRR), la Suisse a contribué à la création d'un organisme intergouvernemental ayant son siège à Genève. Avec sa liste d'experts rapidement mobilisables, JRR peut, à la demande d'organisations internationales, de tribunaux et d'Etats, mettre de l'expertise spécialisée à la disposition de commissions d'enquête dans des cas de violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

### **2.3.5 Politique financière et économique internationale**

En 2013, la Suisse a poursuivi sa stratégie visant à renforcer l'intégrité et l'acceptation au niveau mondial de la place financière helvétique, elle a également commencé à appliquer, avec succès, les accords sur l'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche et participé au volet financier du G-20 à l'invitation de la présidence russe. Le Parlement a décidé de porter à 10 milliards de francs le crédit-cadre destiné à financer des mesures en relation avec la loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire<sup>32</sup>. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, la Suisse s'est à nouveau montrée très active.

#### *Crise de l'euro et évolution conjoncturelle*

La décision prise en septembre 2012 par la Banque centrale européenne de racheter en quantité illimitée les dettes souveraines des pays en difficulté qui feraient appel au plan de sauvetage de l'euro a favorisé un retour au calme des marchés financiers et une légère reprise de la croissance économique. La zone euro est officiellement sortie de la récession au deuxième trimestre 2013. Le climat conjoncturel reste néanmoins fragile puisque le redressement économique repose essentiellement sur les bons résultats de l'Allemagne. Le chômage reste élevé dans toute l'Europe et les efforts d'assainissement déployés dans ce domaine ne produisent encore que peu d'effets. Après la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, Chypre est le cinquième pays de la zone euro à avoir dû demander une assistance financière extérieure. Eu égard au taux de chômage très élevé chez les jeunes, le Conseil européen a débloqué en juin 2013 un crédit supplémentaire de six milliards d'euros afin de stimuler l'emploi dans cette catégorie d'âge. Les mesures prises en faveur de la création d'une union bancaire entrent également dans le cadre des réformes institutionnelles. Une surveillance commune des banques de la zone euro devrait être introduite dès le milieu de l'année 2014. Il est par ailleurs prévu que les établissements bancaires puissent être recapitalisés directement par le Mécanisme européen de stabilité.

Toute nouvelle aggravation de la crise renforcerait la pression sur le franc suisse. Les perspectives de l'industrie d'exportation et du tourisme suisses restent fortement dépendantes des taux de change et de la situation conjoncturelle au sein de la zone euro en raison des liens étroits que ces secteurs entretiennent avec l'Europe (voir ch. 2.2.1).

### *Politique fiscale bilatérale*

Les accords sur l'imposition à la source passés avec le Royaume-Uni et l'Autriche<sup>33</sup> sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ils prévoient une régularisation du passé et le prélèvement d'un impôt à la source sur les futurs revenus. Les personnes concernées ont toujours l'alternative de déclarer leurs revenus. En 2013, le bilan intermédiaire du transfert des deux premières tranches de sommes perçues dans le cadre de la régularisation des avoirs peut être qualifié de positif: jusqu'à début décembre 2013, des impôts pour un montant de 446,6 millions de livres ont été rétrocedés aux autorités fiscales britanniques et 695,8 millions d'euros aux autorités autrichiennes (soit, au total, près de 1,5 milliard de francs) tandis que les valeurs patrimoniales dévoilées se montent à environ 9 milliards de livres et 5,5 milliards d'euros (au total quelque 20 milliards de francs). Ces résultats démontrent que l'accord sur l'imposition à la source concourt à réaliser l'objectif d'une place financière intègre et propre du point de vue fiscal. Des accords similaires sont en cours de négociation avec l'Italie et la Grèce.

*Garantie du respect des obligations fiscales:* la politique suisse en matière de marchés financiers arrêtée fin 2012 par le Conseil fédéral repose sur trois piliers: qualité, stabilité et intégrité. Pour atteindre l'objectif de l'intégrité, le Conseil fédéral a décidé en juin 2013 de participer activement, dans le cadre de l'OCDE, à l'élaboration d'une norme mondiale applicable à l'échange automatique d'informations (EAI). Lorsque des décisions contraignantes auront été prises par les Etats membres du G-20 et de l'OCDE, ainsi que par les principales places financières mondiales, au sujet de l'introduction d'une norme obligatoire d'échange automatique d'informations à l'échelle mondiale, le Conseil fédéral proposera de reprendre ces dispositions dans le droit suisse afin de garantir que les clients des banques suisses résidant à l'étranger respectent leurs obligations fiscales. Cette démarche permettra d'empêcher que des avoirs étrangers non déclarés ne soient placés en Suisse. Avant l'introduction de l'échange automatique d'informations, il conviendra de définir avec l'Etat partenaire une réglementation permettant de régulariser les avoirs qui n'ont pas été déclarés par le passé et de garantir, voire d'améliorer l'accès des établissements financiers suisses aux marchés.

*Conventions fiscales bilatérales:* le nombre de conventions contre les doubles impositions (CDI) contenant une clause d'assistance administrative conforme à la norme internationale a atteint 42 durant l'année sous revue. S'y ajoutent, à la même période, trois accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF). La Suisse a conclu son premier AERF en août 2013 avec l'Île de Man.

*Questions fiscales avec les Etats-Unis:* après d'intenses délibérations durant la session d'été, le Parlement a refusé d'entrer en matière sur la loi fédérale urgente prévoyant des mesures visant à faciliter le règlement du différend fiscal entre les banques suisses et les Etats-Unis d'Amérique. Simultanément, les Chambres fédérales ont adopté une déclaration dans laquelle elles demandent au Conseil fédéral de

<sup>33</sup> RS 0.672.936.74; 0.672.916.33

prendre toutes les mesures à même de permettre aux banques de coopérer avec le Département de la Justice (*Department of Justice, DoJ*) dans le cadre du droit en vigueur. En juillet 2013, le Conseil fédéral a fixé des valeurs de référence pour la coopération des banques suisses avec les autorités américaines en vue de régler le différend fiscal. La signature de la déclaration commune entre la Suisse et les Etats-Unis le 29 août 2013 permettra aux banques suisses de régler, dans le cadre de l'ordre juridique existant, le différend fiscal qui les oppose aux Etats-Unis.

La FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), loi extraterritoriale permettant aux Etats-Unis de s'assurer de la conformité fiscale de tout citoyen américain vivant à l'étranger, entrera progressivement en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juin 2014. Dès cette date, les établissements financiers helvétiques seront contraints de s'y soumettre s'ils veulent continuer à pouvoir accéder au marché des capitaux américain. En février 2013, la Suisse et les Etats-Unis ont signé l'accord FATCA qui permet aux établissements financiers suisses d'échanger des renseignements avec l'*Internal Revenue Service (IRS)* et leur garantit des simplifications au niveau de la mise en œuvre de cette loi<sup>34</sup>.

*Convention avec la France en matière de successions, dialogue fiscal*: la nouvelle convention franco-suisse contre les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions a été paraphée en juillet 2013. Simultanément, les ministres des Finances des deux pays ont entamé le dialogue, décidé l'année précédente, visant à résoudre les questions en suspens en matière financière et fiscale. Ils ont convenu d'instituer un groupe de travail commun chargé d'élaborer des solutions sur différents thèmes, dont l'assistance administrative en matière fiscale, la régularisation des avoirs non déclarés et l'imposition d'après la dépense (forfait fiscal). La première rencontre a eu lieu en Suisse début novembre. La Suisse et la France sont par ailleurs à la recherche de solutions concernant l'application des règles fiscales à l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

#### *Politique fiscale et financière multilatérale*

*OCDE – questions fiscales*: dans le cadre de l'OCDE, les travaux portant sur l'élaboration d'une norme mondiale applicable à l'échange automatique de renseignements se sont poursuivis en 2013 sous la pression massive du G-20. En avril et en juin 2013, les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G-20, puis les chefs d'Etat et de gouvernement du G8 ont réaffirmé leur volonté d'ériger l'échange automatique d'informations en norme planétaire. Eu égard à ces développements, le Conseil fédéral a décidé en juin 2013 de participer à l'élaboration de cette nouvelle norme internationale dans le cadre de l'OCDE.

En octobre 2013, le Conseil fédéral a adopté à l'intention des Chambres fédérales un message<sup>35</sup> sur la révision partielle de la loi du 28 avril 2011 sur l'assistance administrative fiscale<sup>36</sup>. La révision prévoit, dans certains cas, une information différée des personnes faisant l'objet d'une demande d'assistance. Cette modification permettra à

34 FF 2013 6627

35 FF 2013 7501

36 RS 672.5

la Suisse de se conformer aux standards internationaux en matière d'échange de renseignements et de répondre ainsi aux recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. En outre, la révision clarifie la procédure relative aux demandes groupées.

Sous l'impulsion du G-20, l'OCDE a lancé en été 2013 un projet destiné à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting, BEPS*). Les bénéfices des entreprises multinationales devront à l'avenir être imposés à l'endroit où l'activité se déroule effectivement. La Suisse participe activement aux groupes de travail dédiés à cette thématique.

*Groupe d'action financière (GAFI)*: le groupe de travail interdépartemental institué par le Conseil fédéral a poursuivi ses activités en vue de l'adaptation du droit suisse aux recommandations – révisées en 2012 – du GAFI contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Le Conseil fédéral a adopté le 13 décembre 2013 le message à l'attention du Parlement portant sur la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI. Les principales nouveautés pour la Suisse sont l'assimilation des infractions fiscales graves à des infractions préalables au blanchiment d'argent, l'amélioration de la transparence des entreprises qui émettent des actions au porteur, le renforcement de l'obligation de diligence des personnes politiquement exposées (PPE) sur le plan national ou membres d'organisations internationales, l'interdiction des paiements en espèces de plus de 100 000 francs lors de l'achat de biens mobiliers ou immobiliers et l'amélioration de l'efficacité du système de communication des soupçons. En outre, une modification de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent<sup>37</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2013<sup>38</sup> afin de permettre au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) d'échanger des informations financières avec ses homologues étrangers. Ses compétences envers les intermédiaires financiers ont en outre été développées.

*FMI/Réformes de la gouvernance et des quotes-parts*: la réforme de la gouvernance et des quotes-parts de 2010 est toujours bloquée dans l'attente de la ratification parlementaire aux Etats-Unis. La Suisse s'attend à ce que la réforme soit mise en œuvre de manière complète, ce qui implique une contribution supplémentaire des pays de l'UE à l'objectif de limiter le nombre de directeurs exécutifs des pays européens. Les négociations portant sur une nouvelle formule de quotas sont également retardées.

*G-20*: bien que n'étant pas membre du G-20, la Suisse a pu participer pour la première fois cette année aux quatre réunions des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales des Etats membres du G-20. Dans son invitation, la présidence russe du G-20 a invoqué le rôle important joué par la Suisse dans le système financier international et les bonnes relations que les deux pays entretiennent de longue date, ainsi que leur fructueuse collaboration dans le domaine financier. Notre pays a également été invité à participer à des groupes de travail dans différents domaines (coordination politique macroéconomique, architecture financière internationale, financement des investissements, lutte contre la corruption, questions relatives à l'énergie et aux matières premières) et aux rencontres préparatoires au niveau des hauts fonctionnaires.

<sup>37</sup> RS 955.0

<sup>38</sup> RO 2013 3493

## *Lutte contre la corruption*

*Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC):* la Suisse a ratifié en septembre 2009 la Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption<sup>39</sup>. La même année, la Conférence des Etats parties a voté la création d'un mécanisme d'examen de l'application de la Convention. Dans le cadre de ce mécanisme, la Suisse a vérifié avec l'Irak l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) par le Canada et a examiné avec l'Autriche la mise en œuvre des mêmes chapitres par le Luxembourg. Sur la base des expériences acquises et afin d'accroître la transparence et l'efficacité des mécanismes d'examen de la CNUCC, la Suisse a élaboré des propositions de réforme qu'elle a soumises sous la forme d'une résolution à la Conférence des États parties à la CNUCC à Panama (25–29 novembre 2013). Cette résolution exige la publication des résultats des examens par les Etats membres, le renforcement de la participation de la société civile et du secteur privé ainsi que l'instauration d'un mécanisme de suivi. L'objectif est d'inciter les pays émergents d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine à appliquer de manière effective la Convention de l'ONU afin que les règles contraignantes en matière de corruption s'appliquent à tous et que les entreprises suisses ne soient pas pénalisées.

*Groupe de travail du G-20 sur la lutte contre la corruption:* à l'invitation de la présidence russe du G-20, la Suisse a pour la première fois participé au groupe de travail sur la lutte contre la corruption qui s'est réuni les 6 et 7 juin 2013 à Ottawa et du 10 au 12 octobre 2013 à Paris. Ce groupe de travail s'efforce d'appliquer le plan d'action du G-20 en matière de lutte contre la corruption pour la période 2013–2014. Plusieurs organisations internationales dont l'OCDE, la Banque mondiale et l'ONU ont, sur mandat du G-20, élaboré des documents de référence qui ont été approuvés lors de ces réunions. Les normes présentées sont pour la plupart moins contraignantes que celles de l'OCDE. Affiliée aux organisations internationales susmentionnées (OCDE, Banque mondiale, ONU), la Suisse se trouve confrontée à un problème de gouvernance étant donné que ces documents ont été élaborés à l'instigation du G-20 sans avoir été soumis au préalable aux instances décisionnelles de ces organisations ni aux Etats membres.

*Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption:* la Suisse a été soumise à la suite de l'évaluation dite de la phase 3, qui scrute en particulier les poursuites et sanctions pénales des personnes coupables de corruption d'agents étrangers dans le pays concerné. Début 2014, la Suisse présentera au groupe de travail un rapport de suivi sur les recommandations qui lui ont été adressées. Dès janvier 2014, le professeur de droit pénal suisse Mark Pieth sera remplacé par le Slovène Drago Kos à la présidence du groupe de travail.

39 RS 0.311.56

### 2.3.6

## **Droit international, droit international humanitaire, justice pénale internationale et lutte contre le terrorisme**

### *Restitution des avoirs illicites dans les pays d'origine*

Un des instruments essentiels dont la Suisse dispose pour mettre en œuvre ses engagements en matière de développement, lutter contre la criminalité économique internationale et protéger sa place financière est la stratégie du recouvrement des avoirs, qui consiste à geler les valeurs patrimoniales déposées sur son sol par des personnes politiquement exposées (PPE) et à les restituer à leurs propriétaires légitimes. La Suisse s'y emploie, pour les questions bilatérales relevant de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et, au plan multilatéral, dans le contexte de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUC). La Banque mondiale, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ainsi que le *Basel Institute on Governance* sont d'importants partenaires dans ce domaine. Au cours des 25 dernières années, la Suisse a fait figure de pionnière en matière de recouvrement des avoirs. Il aura fallu attendre le Printemps arabe, en 2011, pour que cette problématique apparaisse au grand jour. Cela a eu pour effet d'augmenter la pression publique sur toutes les places financières et de voir le sujet gagner en importance à l'échelle internationale. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en ont du reste fait la priorité de leur présidence respective du G8 et invitent régulièrement la Suisse à leur faire part de sa vaste expérience en la matière. La stratégie suisse de restitution des avoirs illicites s'articule autour de deux axes: au plan international, le pays plaide en faveur d'une coopération plus étroite et d'une meilleure coordination entre les centres financiers et les pays d'origine dans le but d'une plus grande efficacité de la restitution des avoirs volés; au plan national, le gouvernement suisse a décidé de créer une base légale détaillée consacrée au gel et à la restitution des avoirs illicites. La nouvelle loi vise à permettre le gel à titre préventif et une restitution transparente. Elle prévoit par ailleurs des mesures ciblées en vue de soutenir les pays concernés dans les efforts qu'ils déploient pour la restitution de tels avoirs. Le Conseil fédéral a adopté en mai un projet de loi qui a été mis en consultation. Le rapport de consultation et le message seront soumis au Conseil fédéral dans le courant du premier trimestre 2014.

### *Droit international humanitaire*

Les 150 ans du CICR ont été marqués en 2013 par de nombreuses manifestations en Suisse et à l'étranger. La Suisse a profité de cette occasion pour souligner son engagement en faveur du droit international humanitaire et son soutien au CICR. Elle a également rappelé régulièrement à leurs obligations légales les parties à un conflit, par exemple en Syrie, au Mali ou encore dans les territoires palestiniens occupés. La Stratégie du DFAE pour la protection des civils dans les conflits armés a été adoptée en 2013 sous une forme remaniée en vue de conférer aux activités de la Suisse une efficacité encore plus grande (voir ch. 2.3.4). De plus, la Suisse se mobilise pour que le droit international humanitaire soit appliqué lors du développement de nouvelles technologies (drones et systèmes d'armes autonomes en particulier).

*Initiative pour le renforcement du respect du droit international humanitaire:* dans le sillage de la XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge organisée à la fin 2011, la Suisse a lancé conjointement avec le CICR une initiative pour le renforcement du respect du droit international humanitaire. Cette



initiative reprend le point de vue d'une majorité d'Etats persuadés qu'un respect accru du droit international humanitaire est une condition indispensable à l'amélioration de la situation des victimes. C'est dans ce contexte que, lors d'une deuxième rencontre organisée en juin, des Etats ont discuté de mesures destinées à la mise en œuvre de l'initiative, telles que la création d'un forum pour un dialogue systématique et l'introduction de mécanismes efficaces permettant de contrôler le respect du droit international humanitaire.

*Entreprises militaires et de sécurité privées:* la Suisse considère qu'il est important que le droit international soit également applicable aux entreprises militaires et de sécurité privées. A cette fin, elle s'engage activement en faveur du Document de Montreux, qui synthétise le droit en vigueur et appelle les Etats à réglementer leurs entreprises militaires et de sécurité privées. Ce document, qui a été rédigé conjointement par la Suisse et le CICR, a actuellement le soutien de 48 Etats et de deux organisations internationales (UE et OSCE). Il est étroitement lié au Code de conduite international pour les entreprises de sécurité privées (voir ch. 2.3.4). La Suisse a organisé en décembre, en collaboration avec le CICR, une conférence internationale («Montreux+5») consacrée aux défis que représente la mise en œuvre des engagements internationaux ainsi qu'à la suite du processus.

#### *Justice pénale internationale*

La Suisse s'engage en faveur de la justice pénale internationale, notamment au travers du soutien qu'elle apporte à la Cour pénale internationale (CPI). En 2013, l'un des deux vice-présidents de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la CPI était un Suisse. Membre actif du groupe d'amis de la CPI à New York et à La Haye, la Suisse a eu à cœur de s'impliquer politiquement dans cette enceinte. Ainsi, elle est à l'origine d'une déclaration ministérielle qui a été lancée dans le but de soutenir la CPI et adoptée par 24 pays dans le cadre du réseau informel de ministres pour la CPI. Lancer des signaux politiques de ce type et insister systématiquement, lors d'entretiens bilatéraux ou de forums multilatéraux, sur la nécessité de lutter contre l'impunité, voilà des initiatives fortes visant à faciliter le travail de la CPI. En ce qui concerne la Syrie, la Suisse, soutenue par 57 Etats, a rédigé une lettre dans laquelle elle demande au Conseil de sécurité de l'ONU de saisir la CPI (voir ch. 2.4.1). Au plan national, la ratification des modifications du Statut de Rome, lesquelles doivent être présentées en 2014 à l'Assemblée fédérale pour approbation, a été mise en consultation. Outre son engagement en faveur de la justice pénale internationale, la Suisse dispose d'une vaste expertise dans le domaine du traitement du passé et de la prévention des atrocités. Ainsi, elle œuvre en faveur du traitement pénal des violations des droits de l'homme et des infractions au droit international humanitaire, tout en soutenant les mesures prises dans l'intérêt des victimes pour la recherche de la vérité, la réparation et la prévention d'atrocités (voir ch. 2.3.4).

#### *Lutte contre le terrorisme*

Depuis l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, en 2006, les actions déployées à l'échelle internationale pour lutter contre le terrorisme s'inscrivent dans une approche globale. La Stratégie de l'ONU, à laquelle la Suisse se réfère dans son engagement cohérent et complet contre le terrorisme, s'appuie sur quatre piliers: éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme; prévenir et combattre le terrorisme; renforcer les capacités de l'Etat; garantir le respect des droits de l'homme et la primauté du droit dans le

cadre de la lutte contre le terrorisme. En 2013 aussi, la Suisse a défendu à l'échelle internationale des projets visant à prévenir et à combattre le terrorisme et s'est mobilisée en faveur de la lutte contre les causes du terrorisme et de la protection des droits de l'homme dans le cadre de cette lutte. Elle a en outre plaidé en faveur d'une amélioration de la mise en œuvre de la Stratégie au niveau régional ainsi que de la participation de tous les acteurs locaux et régionaux, notamment à la deuxième rencontre mondiale des coordinateurs nationaux qu'elle a organisée en juin à Genève, en collaboration avec l'ONU. Au cœur de son action figuraient également le réseautage régional en vue de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest et dans la région sahélienne, la promotion de la coopération de l'OSCE et de l'ONU dans le pourtour méditerranéen ainsi que le soutien apporté aux activités du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de la Ligue arabe et de l'ONU lors de l'utilisation et de la réglementation de techniques d'investigation spéciales destinées à lutter contre le terrorisme. Depuis septembre 2011, la Suisse est par ailleurs membre fondateur du Forum mondial contre le terrorisme (*Global Counterterrorism Forum, GCTF*), créé à l'initiative des Etats-Unis. Lors de la quatrième réunion ministérielle du Forum, les Etats-Unis et la Turquie ont annoncé la création d'un fonds mondial sur le renforcement de la résilience et de l'engagement communautaire. La Suisse a proposé son soutien pour l'établissement du fonds à Genève. Dans le cadre de la présidence de l'OSCE, qu'elle exercera en 2014 (voir ch. 2.3.1), la Suisse prévoit d'organiser en avril, à Interlaken, une conférence sur le thème de la lutte antiterroriste ouverte à tous les Etats participants de l'OSCE ainsi qu'une conférence sur la prise d'otages et le paiement de rançons. Le 9 octobre 2013, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'approbation de la convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale (convention de Beijing) et du protocole additionnel à la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs<sup>40</sup>. Ces deux textes contiennent des dispositions actualisées sur la lutte contre les actes illicites commis contre l'aviation civile. La Suisse effectue ainsi un pas supplémentaire vers un système cohérent de prescriptions juridiques dans le domaine de la lutte antiterroriste.

*Sanctions contre Al-Qaïda*: la Suisse est favorable à la prise de sanctions effectives contre Al-Qaïda par le Conseil de sécurité. Elle s'engage aussi depuis plusieurs années, en collaboration avec des Etats partageant ses vues, en faveur d'un meilleur respect des droits de procédure des personnes visées par ces sanctions ciblées. Le Parlement, qui a prorogé en automne la motion Marty (09.3719, «Les fondements de notre ordre juridique court-circuités par l'ONU»), s'inscrit lui aussi dans cette démarche. La Suisse soutient notamment le Bureau du médiateur, créé en 2009 pour recevoir les demandes de radiation de la liste des sanctions. Dans l'optique d'une nouvelle résolution que le Conseil de sécurité devrait adopter en 2014 en vue de prolonger les sanctions contre Al-Qaïda, la Suisse s'emploie, conjointement avec le groupe des Etats partageant ses vues, à renforcer l'indépendance et le mandat du Bureau du médiateur. Ses efforts se sont vus confirmés par un arrêt en juillet de la Cour de justice de l'UE de juillet (affaire Kadi), selon les termes duquel le système de sanctions de l'ONU ne garantit pas une protection juridictionnelle effective. Ce groupe d'Etats entend également œuvrer en faveur de l'amélioration des régimes de sanctions géographiques du Conseil de sécurité en ce qui concerne les droits procéduraux des personnes et entités concernées.

<sup>40</sup> FF 2013 7653

*Domestiques privés des personnes jouissant de privilèges et d'immunités*: la Suisse considère qu'il est indispensable de protéger les domestiques privés employés par des personnes qui jouissent de privilèges et d'immunités. Dans cet esprit, elle défend la mise en œuvre de l'ordonnance du 6 juin 2011 sur les domestiques privés<sup>41</sup>. Celle-ci prévoit des conditions minimales de travail et de salaire et régit les conditions d'entrée et de séjour en Suisse des personnes qui, du fait du statut privilégié de leur employeur, ont besoin d'une protection particulière. La communauté internationale accorde elle aussi une grande importance à ce sujet: l'OSCE a organisé en 2013 des ateliers auxquels la Suisse a activement participé. Certains Etats ont même entrepris de premières démarches pour reprendre le système suisse de protection des domestiques privés de personnes jouissant de privilèges et d'immunités<sup>42</sup>.

## **2.4 Partenariats stratégiques et thèmes globaux**

### **2.4.1 Partenariats stratégiques avec les Etats non européens**

#### **Continent américain**

##### *Evolution dans la région*

Après sa réélection, le président des Etats-Unis Barack Obama n'est pas parvenu à surmonter le blocage budgétaire décidé au Congrès. Il voit ainsi se réduire encore sa marge de manœuvre, alors que d'importantes réformes de politique intérieure et extérieure ont été soit laissées pour compte soit été amorcées par d'autres acteurs (réforme de l'immigration, par exemple). L'endettement est une épée de Damoclès qui pèse tant sur la politique que sur l'économie américaines, comme l'ont démontré en octobre 2013 la paralysie de l'Etat fédéral et les négociations portant sur une hausse (temporaire) du plafond de la dette. L'administration Obama a tenté de poser des jalons en matière de politique économique extérieure, notamment en engageant des négociations pour un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement avec l'Union européenne. Outre la reprise des négociations de paix au Proche-Orient, les autres sujets de politique étrangère qui préoccupent les Etats-Unis sont la situation en Egypte et en Syrie ainsi que leurs relations avec la Chine, la Russie, la Corée du Nord et l'Iran. Le président Obama a renouvelé début 2013 l'équipe chargée de la politique étrangère et de sécurité, nommant John Kerry au Secrétariat d'Etat en remplacement d'Hillary Clinton et Chuck Hagel au Ministère de la défense en remplacement de Leon Panetta. Au Mexique, le président Enrique Peña Nieto nouvellement élu a réussi à imposer son plan de réformes aux différentes forces politiques en présence, réformes dont certaines ont déjà été mises en œuvre.

En Amérique du Sud, et en particulier au Brésil, l'année aura été marquée par une série de manifestations de masse, à travers lesquelles des portions significatives de la population ont manifesté leur insatisfaction sur des sujets politiques fondamentaux comme la corruption, l'éducation ou l'allocation des ressources de l'Etat. Résonnant comme une sorte de désaveu de la classe politique et une contestation des privilèges acquis, ces manifestations dénoncent les difficultés rencontrées par plusieurs démocraties représentatives de la région pour prendre en compte les revendications de la

<sup>41</sup> RS **192.126**

<sup>42</sup> Cf. message du 28.8.2013 FF **2013 6215**

société et notamment de la classe moyenne. Exposée au ralentissement économique qui a fini par rattraper également les pays d'Amérique latine à la suite de la crise financière et économique globale, la classe moyenne craint de retomber dans la pauvreté avant que les dividendes de la remarquable croissance de la dernière décennie ne soient parvenus à améliorer durablement son niveau de vie, notamment à travers un accès équitable à une éducation de qualité.

Un climat de polarisation analogue est observable dans le cadre du processus d'intégration se poursuivant dans la région. C'est ainsi que l'admission au Mercosur du Venezuela et celle prévue d'autres membres de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques ALBA (Equateur et Bolivie) tendent à conférer un caractère politique au projet du Marché commun du Sud (MERCOSUR). Ceci alors même que le projet politique à la base de l'ALBA semble connaître un certain essoufflement, suite notamment au décès du président vénézuélien Hugo Chávez Frías. D'autres pays comme le Mexique, la Colombie, le Pérou et le Chili, comptant parmi les économies les plus dynamiques et compétitives de la région, ont en revanche constitué en 2012 l'Alliance du Pacifique qui double un agenda de libéralisation commerciale ambitieux d'un projet politique libéral visant à soutenir la croissance économique.

### *Activités de la Suisse*

Les relations de la Suisse avec les pays d'Amérique du Nord et d'Amérique latine sont traditionnellement cordiales, ce qui n'est pas sans lien avec les importantes communautés de Suisses de l'étranger installées aussi bien dans le nord anglophone que dans le sud latino-américain. L'image de la Suisse demeure de manière générale excellente sur le continent américain.

Les liens de la Suisse avec les Etats-Unis revêtent une grande importance sur le continent américain et les Etats-Unis sont un partenaire essentiel et incontournable de la Suisse aussi bien dans le domaine bilatéral qu'en ce qui concerne les activités internationales. La Suisse œuvre à établir et développer des partenariats avec les grands pays émergents et les Etats du G20 dans cette région du monde afin notamment d'unir les forces en présence face aux grands défis mondiaux. La Suisse soutient les pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans leurs efforts pour maîtriser les défis structurels liés à la promotion de l'état de droit, des droits de l'homme et du développement économique et social, pour lutter contre la criminalité et pour renforcer les institutions étatiques. Enfin, elle s'emploie à améliorer les dispositions prévalant pour les entreprises suisses dans la région, en particulier en développant le réseau d'accords bilatéraux, en favorisant le développement économique et en collaborant dans les domaines de la recherche et de l'innovation.

Bien que les relations bilatérales de la Suisse avec les Etats-Unis aient été quelque peu assombries par des litiges fiscaux qui se sont répercutés négativement sur l'image des Etats-Unis en Suisse, le dialogue entre les deux pays reste globalement positif et intense. En 2013, la Suisse a accordé une grande importance au suivi de ces contacts à tous les niveaux ainsi qu'aux échanges réguliers sur des sujets d'intérêts communs. En marge du Forum mondial contre le terrorisme (*Global Counterterrorism Forum, GCTF*), notre pays a notamment offert d'héberger à Genève le Fonds mondial pour l'engagement et la résilience communautaires (*Global Fund for Community Engagement and Resilience*) créé à l'initiative des Etats-Unis (voir ch. 2.3.6). La Suisse représente en outre les intérêts américains en Iran (ainsi qu'à Cuba); elle est à ce titre un relais important entre Washington et Téhéran. Traditionnellement, les intérêts économiques occupent une grande place dans les

relations entre la Suisse et les Etats-Unis, ce pays étant l'un des principaux marchés d'exportation de la Suisse. Le long litige fiscal opposant la Suisse et les Etats-Unis a été résolu au cours de l'année sous revue par la signature d'un accord fixant le cadre de la coopération des banques avec les autorités américaines dans le respect de la souveraineté de la Suisse et de son état de droit (voir ch. 2.3.5).

Le *Brésil*, en sa qualité de pays du BRICS et membre influent du G-20 et du MERCOSUR, occupe une position stratégique en Amérique latine. La Suisse s'emploie à se positionner en tant que partenaire du Brésil dans des domaines importants pour cet Etat tels que la recherche et la technologie et à développer ses intérêts dans le domaine économique et financier. Notre pays a intensifié ses relations bilatérales dans les domaines les plus divers, notamment lors du dialogue politique annuel, qui s'est déroulé à Brasilia en 2013. Il a également poursuivi le dialogue financier bilatéral engagé à Berne cette année. Une délégation de parlementaires brésiliens est par ailleurs venue en Suisse et la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats a effectué un voyage d'information au Brésil.

Le *Mexique*, également membre du G-20, devient un partenaire toujours plus important partageant des intérêts communs avec la Suisse dans les forums multilatéraux, ce qui renforce les relations bilatérales entre les deux pays. La Suisse mène des entretiens politiques bilatéraux annuels avec le Mexique et les relations économiques bilatérales se développent également de manière favorable.

Les activités de la Suisse sur le continent américain concernent par ailleurs le *Canada* et l'*Argentine*, deux autres pays membres du G-20. Notre pays a mené des consultations politiques bilatérales avec le Canada en 2013, notamment sur les questions de sécurité humaine, et les relations sont excellentes. Pour la septième fois en 2013, des consultations avec l'Argentine ont également eu lieu, les droits de l'homme ayant occupé une place importante et fait l'objet d'une très bonne collaboration.

Cette année a été marquée par l'intensification de la collaboration avec les Etats de même sensibilité que la Suisse, le chef du département s'étant rendu notamment au *Chili*, en *Colombie* et au *Pérou*. Dans le but de développer la coopération avec ces pays et avec le Mexique dans divers domaines d'intérêt commun, la Suisse a demandé le statut d'observateur au sein de l'Alliance du Pacifique, qu'elle s'est vu accorder en novembre 2013. Il en résultera une plateforme de dialogue privilégiée avec ces quatre Etats, dont la Suisse partage nombre de valeurs et d'intérêts.

L'ambassade de Suisse au *Guatemala* n'a pas été fermée comme prévu, le Parlement s'étant prononcé pour son maintien (voir ch. 2.7). Il s'agit maintenant d'exploiter la présence de deux ambassades en Amérique centrale pour intensifier et diversifier nos relations avec les Etats de cette région.

L'intégration des représentations suisses a été complétée avec succès à Lima et progresse de manière réjouissante à Bogota et à La Havane. Cette procédure permettra à la Suisse de développer les synergies entre les différents instruments de sa politique étrangère et de mieux tirer profit des moyens investis dans ces pays. Rappelons à ce propos que la Suisse consacre 110 millions de francs aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes au titre des programmes de la DDC et de la DSH. Ces fonds sont utilisés en Amérique latine, notamment au Nicaragua et au Honduras, en Haïti, à Cuba, en Bolivie, en Colombie, au Pérou et au Chili. A ces ressources s'ajoutent les contributions des programmes de développement économique du SECO, qui se sont montées à près de 40 millions de francs en 2013 et ont été utilisées en Colombie et au Pérou (voir ch. 2.3.3).

## Asie et Pacifique

Malgré une croissance économique réduite, l'espace Asie-Pacifique est demeuré la région la plus dynamique en 2013, sa part du produit intérieur brut mondial dépassant 37 %. Il contribue environ pour moitié à la croissance mondiale et compte plus de la moitié des habitants du globe. Comptant en son sein six pays membres du G20 (Chine, Japon, Inde, Corée du Sud, Indonésie et Australie), il représente, après l'Union européenne et les Etats-Unis, l'une des régions les plus importantes pour l'économie suisse. En 2013, la Suisse a approfondi et développé ses relations avec l'espace Asie-Pacifique en raison de son poids économique et politique croissant, le commerce avec cette région du monde ayant augmenté de 8,5 % en 2012. La Suisse, dont la politique étrangère est indépendante et universelle, qui est intégrée au réseau mondial et qui compte des entreprises actives dans le monde entier, a un intérêt particulier à développer encore ses liens avec les pays de cette région du monde. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer la situation économique mais aussi d'explorer de nouvelles formes de collaboration bilatérale et multilatérale et de créer des partenariats qui servent l'intérêt des deux parties. Les grands défis mondiaux en particulier, dont la politique climatique, ne peuvent être abordés de manière constructive sans la participation des grands Etats asiatiques.

La Suisse poursuit dans cette région hétérogène que caractérise une grande diversité historique, sociale, politique et économique, une stratégie fondée sur trois axes: intensification des liens politiques bilatéraux à tous les niveaux, y compris une extension réfléchie du réseau des accords; renforcement de la collaboration au sein des organes multilatéraux et, autant que possible, contacts avec des organisations régionales; enfin, action solidaire en faveur du développement, de la paix et des droits de l'homme, y compris l'aide humanitaire en cas d'urgence. La mise en œuvre du premier axe, à savoir l'intensification des liens politiques bilatéraux, ne concerne pas seulement les trois plus grands partenaires de la Suisse que sont la Chine, le Japon et l'Inde, mais également les Etats petits à moyens, ceux-ci représentant des partenaires économiques et politiques de plus en plus importants sur les plans régional et mondial, en particulier au sein des organisations multilatérales.

Cette stratégie a été mise en œuvre comme suit en 2013 dans les diverses zones concernées:

*Asie orientale:* les relations avec la *Chine* ont été particulièrement intenses en 2013. Les négociations entamées en 2011 en vue d'un accord de libre-échange ont abouti et le traité a été signé. Cinq conseillers fédéraux se sont rendus en Chine pour s'entretenir avec les nouveaux dirigeants du pays et en avril, le chef du DFAE a mené le quatrième cycle de dialogue politique à Pékin. En mai, la Suisse a été le premier pays d'Europe à recevoir la visite de Li Keqiang, premier ministre chinois, accompagné du ministre des affaires étrangères et du commerce, du ministre du développement et de la réforme ainsi que du gouverneur de la banque centrale. Plusieurs accords bilatéraux ont été signés à cette occasion. La responsable du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) s'est rendue fin mai en Chine et à Hong Kong et en juillet, le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), accompagné d'une délégation économique, a signé en Chine l'accord de libre-échange ainsi que l'accord conclu simultanément sur la coopération en matière

de travail et d'emploi. En juillet également, le président de la Confédération s'est rendu en Chine pour y rencontrer Xi Jinping, nouveau président de la République populaire, le premier ministre, le vice-premier ministre et le ministre de la défense. Enfin, le chef du DFI est allé en Chine au mois d'août pour y mener des entretiens avec la ministre de la santé, le vice-ministre des ressources humaines et des assurances sociales ainsi que le ministre de la culture. Cette rencontre a en outre débouché sur la signature de l'accord bilatéral entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République populaire de Chine sur l'importation et le rapatriement de biens culturels.

Le douzième cycle du dialogue bilatéral sur les droits de l'homme s'est déroulé à Pékin en novembre. Après la signature du *Memorandum of Understanding* en mai 2013, le dialogue financier bilatéral a été officiellement lancé avec une première rencontre qui a eu lieu en décembre à Pékin. Dans le cadre d'une visite du secrétaire d'Etat aux questions financières internationales, le DFF a continué en 2013 de développer les contacts existants avec la place financière de Hong Kong.

Les négociations en cours avec le Japon en matière de trafic aérien ont permis de conclure un accord «ciel ouvert» en juillet. En août, la vice-ministre parlementaire des affaires étrangères est venue en Suisse pour s'entretenir avec le secrétaire d'Etat du DFAE et en octobre, la responsable du DETEC s'est rendue au Japon pour dialoguer avec le ministre de l'économie, du commerce, de l'industrie et de l'énergie et avec le ministre de l'agriculture, des infrastructures et des transports et pour signer à Kumamoto la convention de Minamata sur le mercure (voir ch. 2.4.4). Le dialogue correspondant avec la Corée du Sud a eu lieu à Berne en février. La Suisse a fêté en 2013 le 50<sup>e</sup> anniversaire des relations diplomatiques avec ce pays ainsi que les 60 ans de son engagement dans la péninsule coréenne au titre de la commission de supervision des nations neutres. Le chef du DEFR a en outre visité le pays aux côtés d'une délégation d'experts scientifiques dans le but de renforcer les relations bilatérales entre instituts de recherche et de promotion de la recherche. Elle a par ailleurs mené à Pyongyang le onzième cycle de dialogue politique avec la Corée du Nord.

*Asie du Sud*: les négociations sur un accord de libre-échange avec l'Inde se sont poursuivies. Le chef du DFAE a mené en novembre, en marge de la réunion des ministres des affaires étrangères du Dialogue Europe-Asie (ASEM) à New Delhi, des entretiens bilatéraux avec son homologue indien. Une deuxième rencontre consacrée au dialogue financier a eu lieu à New Delhi entre les représentants des ministères des finances en juin 2013. Un premier cycle de dialogue politique avec le Sri Lanka s'est déroulé à Colombo en février. Il en est allé de même en mai avec le Népal, le Bhoutan et le Bangladesh dans leurs capitales respectives. A travers sa participation au Groupe de contact international pour l'Afghanistan, la Suisse a renforcé sa politique de solidarité et son engagement en faveur de l'Hindou Kouch.

*Asie du Sud-Est*: le Secrétaire d'Etat du DFAE a reçu en avril une délégation ministérielle du Myanmar, dirigée par Aung Min, ministre en charge des négociations de paix. Par ailleurs, une délégation de représentants des autorités, du parlement et de la société civile de ce pays a suivi en août un cours sur la démocratisation et la sécurité humaine, financé par la Suisse; elle a rencontré le Président du Conseil des Etats et le Secrétaire d'Etat du DFAE à cette occasion. Trois conseillers fédéraux ont reçu en septembre au manoir du Lohn le premier ministre thaïlandais en visite en Suisse. Un dialogue politique avait été mené à Berne en juin lors d'une réunion de travail. En 2013, le Département fédéral des finances a développé les contacts existants avec les partenaires de Singapour et de Hong Kong. Avec une visite du secrétaire d'Etat dans

cette place financière du Sud-Est asiatique, la Suisse tente de développer des dialogues réglementaires en matière financière.

*Océanie:* au titre de la mise œuvre du volet Pacifique de la stratégie asiatique, le chef du DFAE, premier titulaire de cette fonction à faire ce voyage, s'est rendu en *Australie*, où il a mené à l'échelon ministériel le premier cycle du dialogue stratégique décidé en 2012. Cette rencontre a débouché sur la conclusion d'une première convention visant à renforcer la coopération scientifique. Il est également allé en *Nouvelle-Zélande*, où il a mené des entretiens politiques avec son homologue néozélandais, cette visite étant également une première pour ce ministère. Lors du même voyage, le chef du DFAE, premier conseiller fédéral à se rendre dans une île du Pacifique, est allé à *Vanuatu*, membre de la Francophonie tout comme la Suisse. En mars, le DFAE a mené à Berne le cycle annuel du dialogue politique régulier avec l'Australie et le secrétaire d'Etat a reçu en novembre, à Berne également, son homologue néozélandais. Le dialogue financier avec l'Australie s'est poursuivi avec une rencontre bilatérale entre les représentants des ministères des finances, qui a eu lieu en octobre de l'année sous revue à Canberra.

*Intégration régionale:* nouveau membre du Dialogue Asie-Europe (*Asia-Europe Meeting ASEM*), la Suisse a œuvré en 2013 pour s'intégrer au forum de dialogue politique le plus important entre l'Europe et l'Asie. Elle a lancé plusieurs projets en collaboration avec ses partenaires asiatiques: un séminaire sur les fonds déposés par des potentats et un projet concernant la gestion des risques en cas de catastrophe naturelle sont prévus pour 2014 en collaboration avec les Philippines et un projet relatif à la protection de l'air a été mis sur pied en collaboration avec la Chine. La Suisse est également impliquée dans la Fondation Asie-Europe (*Asia-Europe Foundation ASEF*) et le chef du DFAE a profité de sa participation à une réunion des ministres des affaires étrangères qui s'est déroulée dans ce cadre à New Delhi en novembre pour promouvoir cet engagement. L'objectif du Conseil fédéral de se rapprocher d'organisations régionales de la région Asie-Pacifique s'est traduit, en juin, par des entretiens qui ont réuni à Katmandou des représentants du DFAE et le secrétaire général de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (*South Asian Association for Regional Cooperation SAARC*) et, en septembre, par la participation de l'ambassadeur suisse à Manille au 44<sup>e</sup> Forum des îles du Pacifique (*Pacific Islands Forum PIF*) à Majuro, capitale des Iles Marshall.

### **Moyen-Orient et Afrique du Nord**

La Suisse a un intérêt stratégique à la stabilité politique, au développement économique et à la cohésion sociale dans la région sud et est de la Méditerranée, une région qui lui est proche géographiquement, historiquement et culturellement. C'est pourquoi, depuis le début du «printemps arabe» en 2011, notre pays s'est engagé de manière intense en vue d'apporter sa contribution à la réussite à long terme des processus de transition entamés dans l'ensemble des pays de cette région. Tout au long de l'année 2013, et malgré les difficultés rencontrées sur le terrain, son action s'est poursuivie, s'adaptant, au besoin, à l'évolution de la situation.

Aujourd'hui, rien n'est encore acquis, alors que les révoltes arabes, déclenchées il y a plus de deux ans, avaient suscité d'énormes espoirs de changements et de réformes démocratiques. Les perspectives restent très incertaines, tant les pays de la région sont confrontés à moult défis – politiques, économiques et sociaux – auxquels



s'ajoutent des situations de crise qui perdurent depuis des années, notamment en Irak, au Yémen, sur la frontière israélo-palestinienne ou encore autour du dossier nucléaire iranien.

### *Afrique du Nord*

Après avoir exprimé, dès le début des révoltes du «printemps arabe» en 2011, sa disponibilité à mettre son expertise au service des processus de transition démocratique, la Suisse a, durant l'année écoulée, maintenu le cap défini dans sa stratégie d'action, offrant en particulier son soutien là où le besoin s'en faisait sentir. Elle a concentré son action sur la promotion des réformes institutionnelles, avec comme priorités, les secteurs sécuritaire et judiciaire ainsi que la lutte contre l'impunité et le traitement du passé. En dépit des changements réguliers d'interlocuteurs, l'accès aux organes officiels de même qu'aux segments de la société civile qui constituent les forces vives agissant dans le sens des réformes, a pu être maintenu.

La Suisse, qui avait fortement soutenu la transition démocratique aussitôt après la chute du Président Moubarak en 2011, a appris avec inquiétude la suspension de la Constitution et la destitution du président Mohammed Morsi par l'armée égyptienne le 3 juillet 2013, situation qui a engendré de graves violences avec des centaines de victimes. L'institution militaire a installé un nouveau président et un gouvernement provisoire; un calendrier de la transition a ensuite été mis en marche, prévoyant la révision de la Constitution avant la tenue d'élections en 2014. La Suisse a pris acte de ces événements, tout en appelant à un retour rapide du processus de transition démocratique, avec le concours de toutes les forces sociales du pays et dans le respect des droits de l'homme. Malgré l'instabilité politique qui a prédominé tout au long de 2013 et qui a engendré des réflexions au niveau de l'action de la Suisse dans ce pays, la plupart des projets en cours ont été poursuivis; certains ont toutefois dû être adaptés ou n'ont pas pu démarrer car le Parlement égyptien n'a ratifié qu'à la fin de l'année l'accord-cadre signé en janvier 2013, qui concerne la coopération technique et financière et l'aide humanitaire.

Dans le domaine migratoire, la Suisse suit avec attention l'évolution de la situation dans l'ensemble de l'Afrique du Nord afin de pouvoir, au besoin, prendre les mesures qui s'imposent, visant à soutenir une gestion efficace des flux de populations déplacées ou réfugiées, dans le respect du droit humanitaire international. Un dialogue régulier sur cette thématique est mené avec les pays de la région. La Suisse est également ouverte à toute possibilité de coopération avec l'Union européenne ou avec divers organismes internationaux placés sous l'égide des Nations Unies.

### *Moyen-Orient*

L'engagement de la Suisse au Proche-Orient – plus particulièrement en Syrie et dans le conflit israélo-palestinien – se focalise sur la promotion de la paix, par le biais notamment d'un soutien à des initiatives privilégiant le dialogue et la négociation, ainsi que sur l'aide humanitaire et la promotion du droit international (voir ch. 2.3.3, 2.3.4 et 2.3.6).

La Suisse agit en faveur d'une paix négociée au Proche-Orient, juste et durable, dans le cadre du droit international et avec une solution à deux Etats, Israël et Palestine. Son engagement se manifeste à différents niveaux: diplomatique et politique notamment. En novembre 2012, la Suisse avait voté à l'ONU en faveur de l'accession de la Palestine au statut d'Etat observateur. D'autres initiatives ont suivi en 2013 (visites au Proche-Orient du chef du Département des affaires étrangères, puis de

son secrétaire d'Etat, dialogues politiques avec Israël et l'Autorité palestinienne, mise à jour de l'Initiative de Genève, Conférence Wilton Park en Suisse), initiatives visant à favoriser une reprise des pourparlers de paix, en réponse aux efforts faits par la diplomatie américaine, en particulier par son secrétaire d'Etat John Kerry, pour débloquer les négociations. L'engagement de la coopération au développement dans les territoires palestiniens a procédé d'une démarche identique, visant à la construction d'un Etat palestinien viable et démocratique et à la création de conditions propices à la réalisation de la paix. Dans une situation juridique d'occupation et face à des violations multiples du droit international humanitaire, la Suisse continue de s'engager pour le respect du droit international par toutes les parties, en fonction de leurs responsabilités respectives. Cet engagement, mené dans le cadre d'un dialogue impartial et transparent avec l'ensemble des acteurs concernés, renforce le soutien en faveur d'une solution à deux Etats.

Le dossier israélo-palestinien garde un caractère central, non seulement dans une perspective de paix, mais aussi en raison de la dynamique des changements intervenus sur la scène du Proche-Orient avec le «printemps arabe». Pour cette raison, la Suisse entend travailler à la «revitalisation» de la solution à deux Etats. Le temps presse: sur le terrain, les conditions rendant encore possible la création de deux Etats vivant côte à côte et dans la paix s'amenuisent de plus en plus.

En Syrie, plus de deux ans après le début des soulèvements, les combats se sont poursuivis entre l'armée régulière, soutenue par des milices, et divers groupes rebelles. Du fait que chacun des protagonistes pense qu'il pourra remporter la victoire sur le terrain, on a assisté à une escalade rapide dans l'utilisation d'armes lourdes et même non conventionnelles (armes chimiques), avec des violations récurrentes du droit international humanitaire par toutes les parties, dans un climat d'impunité. Le nombre des victimes civiles n'a cessé d'augmenter et la situation humanitaire est devenue catastrophique. Les antagonismes politiques, ethniques et confessionnels se sont creusés, ajoutant encore aux incertitudes pesant sur l'issue de la crise syrienne. En septembre 2013, par crainte de subir des frappes aériennes, les autorités de Damas ont finalement accepté une proposition russe visant à placer leur arsenal chimique sous contrôle international. La Suisse salue cette décision, d'autant qu'elle contribue concrètement aux efforts internationaux visant à l'élimination de cet arsenal.

La Suisse soutient une solution politique négociée, dans un esprit de dialogue, qui réponde aux aspirations légitimes du peuple syrien dans toutes ses composantes. Le seul document susceptible, à ce jour, de rassembler ces efforts a été adopté le 30 juin 2012 à Genève. Il s'agit de l'accord du Groupe d'action pour la Syrie, qui contient les principes devant mener à une transition politique. L'envoyé spécial conjoint des Nations Unies et de la Ligue des Etats arabes M. Brahimi a organisé plusieurs rencontres en 2013 entre les responsables américains et russes, afin de débloquer les positions respectives. La Suisse entend poursuivre ses efforts en vue de conférence diplomatique sur la Syrie, qui devra viser une solution juste et durable du conflit et se tiendra en janvier en Suisse, à la demande du secrétaire général des Nations Unies.

Compte tenu des graves problèmes survenus dans la région, la Suisse apporte une aide humanitaire en Syrie: depuis le début de la crise en 2011 et jusqu'en 2013, le montant total de sa contribution a été de 55 millions de francs. Les efforts se sont concentrés sur la protection et l'assistance aux populations civiles affectées (dépla-

cées ou réfugiées) ainsi que sur le dialogue humanitaire: le 19 février 2013, la Suisse a accueilli à Genève le 7<sup>e</sup> Forum humanitaire sur la Syrie.

Enfin, il y a la promotion du droit international, en particulier la lutte contre l'impunité: tout en appelant inlassablement toutes les parties au respect du droit international humanitaire, la Suisse a envoyé, le 14 janvier 2013, avec le soutien de 57 autres Etats, une lettre au Conseil de sécurité lui demandant de déférer la situation en Syrie à la Cour pénale internationale. Cette initiative constitue un message fort pour prévenir de futures violations du droit contre la population civile et souligne que la lutte contre l'impunité est un élément incontournable d'une solution durable au conflit en Syrie.

### *Pays du Golfe et Iran*

Dans le Golfe, en dépit d'un contexte marqué par des tensions régionales accrues, dues notamment à la crise syrienne, à la question du nucléaire iranien ainsi qu'à l'instabilité en Irak et au Yémen, la Suisse a veillé à maintenir, voire à renforcer, ses bonnes relations avec l'ensemble des pays de la région: à titre d'exemple, en avril 2013, l'Ambassade de Suisse à Doha a officiellement été ouverte. Relevons encore que la Suisse a tenu, durant l'année sous revue, des consultations politiques, respectivement avec le Conseil de Coopération du Golfe, Oman, l'Iran et, pour la première fois, avec les Emirats arabes unis et l'Arabie Saoudite.

En Iran, le nouveau président, Hassan Rohani, élu dès le premier tour le 14 juin, a été officiellement investi le 3 août 2013. D'emblée, il a indiqué sa volonté d'ouverture et de dialogue ouvert et sérieux avec la communauté internationale. Ainsi, à New York, lors de son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU le 25 septembre 2013, M. Rohani a tenu des propos conciliants, en particulier sur la question du nucléaire, propos qui ont été suivis d'une série de gestes de détente et notamment d'une conversation téléphonique historique avec son homologue américain Barack Obama. Le 15 octobre, puis le 20 novembre 2013, la Suisse a accueilli à Genève un nouveau tour des négociations nucléaires entre l'Iran et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie et Chine) plus l'Allemagne. Elle est prête à poursuivre ses offres de bons offices en vue d'un règlement de la question du nucléaire iranien.

### **Afrique subsaharienne**

La politique extérieure de la Suisse en Afrique se focalise sur l'engagement de notre pays dans le domaine de la coopération au développement et de la promotion de la paix. Or l'Afrique a été particulièrement active sur la scène internationale ces dernières années, l'Union africaine et les communautés économiques régionales gagnant en importance sur le plan économique et en matière de politique de paix. C'est pourquoi la Suisse a décidé de développer ses relations avec ces organisations.

Lors du sommet organisé en l'honneur des cinquante ans d'existence de l'Union africaine en mai 2013, la présidente a affirmé avec assurance que – le colonialisme et l'apartheid ayant été maîtrisés – l'organisation souhaitait écrire une nouvelle page de l'histoire du continent. L'Union africaine et ses 53 membres, regroupés en huit communautés économiques régionales, exigent plus de codécision et de poids politique dans les organes multilatéraux et dans le domaine de la transformation des conflits, plus particulièrement en ce qui concerne le développement économique du continent. Plusieurs pays africains ont en effet connu une forte croissance ces dernières années, acquérant ainsi plus d'importance sur le plan économique.

Malgré un développement économique dynamique, certains pays de l'Afrique subsaharienne ont un taux élevé de leur population qui vit en-dessous du seuil de pauvreté. En particulier dans les régions de conflits armés, dans des contextes dits fragiles, la population est soumise à de multiples violations des droits de l'homme, à des obstacles au développement et à des situations d'urgence humanitaire. C'est pourquoi la Suisse poursuit sa politique de coopération au développement et de promotion de la paix en Afrique et accroît son engagement dans les contextes fragiles, le DFAE collaborant avec d'autres organes fédéraux (voir ch. 2.3.3 et 2.3.4).

Les défis prenant de plus en plus un caractère transnational en Afrique, la Suisse cherche à approcher des *organes intergouvernementaux régionaux*. Elle renforce son engagement dans des domaines interdisciplinaires tels les migrations, la sécurité alimentaire, l'eau, la sécurité et la stabilité et s'efforce d'aborder ces questions dans leur contexte au sein des organisations africaines régionales ou plus globalement au sein de l'ONU.

A l'*échelle multilatérale*, les Nations Unies, mais aussi l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), occupent une place importante pour la Suisse en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne.

Le nouveau concept d'engagement de la Suisse en *Francophonie* entré en vigueur début 2013 vise à améliorer la gouvernance et la sécurité humaine, le respect du droit international et les droits de l'homme, ainsi que de promouvoir la diversité culturelle et linguistique dans le monde. La Suisse appuie le renforcement des activités politiques de l'OIF en soutenant la Francophonie comme un acteur des relations internationales et un lieu de concertation sur les grands enjeux de la gouvernance mondiale. Dans ce sens, l'accent de la Suisse a notamment porté sur l'accompagnement de pays en situation de crise, en particulier à Madagascar, où la Suisse a mis à la disposition de l'OIF une experte suisse pour encadrer le processus électoral.

Organisés tous les quatre ans, les Jeux de la Francophonie ont eu lieu à Nice du 5 au 15 septembre 2013. La Suisse y a participé avec 70 jeunes talents des domaines culture et sport ainsi qu'avec un stand. La manifestation a aussi permis de nouer des contacts politiques à haut niveau.

En matière de sécurité, l'*Union africaine* a gagné en importance au cours des dernières années et a mis en œuvre ses propres opérations, financées pour la plupart par d'autres organisations (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali [MINUSMA] et *African Union Mission in Somalia* [AMISOM]). La Suisse a fourni à l'UA pour la première fois cette année une contribution directe d'un million de francs, destinée à l'envoi d'observateurs des droits de l'homme appelés à œuvrer dans le contexte des conflits au Mali.

La Suisse collabore étroitement avec la *Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, CEDEAO*. D'un point de vue institutionnel, elle contribue au développement de la composante civile de la force en attente de l'institution. Sur un registre plus opérationnel, elle a soutenu les efforts de médiation régionaux de la CEDEAO dans le cadre de la crise au Mali, médiation qui se poursuit en 2013 sous l'égide de l'ONU, dont le rôle est devenu central suite au mandat de la Résolution 2100 du 25 avril 2013 (voir ch. 2.3.4). En 2014, l'engagement global et coordonné de la Suisse en matière de développement, d'aide humanitaire et de promotion de la paix dans la région se poursuivra dans la droite ligne de la nouvelle stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel.

L'Autorité intergouvernementale sur le développement (*Intergovernmental Authority on Development IGAD*) joue un rôle actif dans la Corne de l'Afrique, non seulement en matière de sécurité régionale, mais aussi, et de plus en plus, au titre de la pacification de la Somalie. Outre les Nations Unies, dont la nouvelle mission en Somalie (UNSO) est en construction depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013, et l'IGAD, l'Union africaine est particulièrement engagée en Somalie par l'entremise de l'AMISOM. Dans le but de renforcer sa participation à la stabilisation de la Somalie, la Suisse développe ses relations bilatérales avec le gouvernement de Mogadiscio pour la première fois depuis les années quatre-vingt. Le Conseil fédéral a donc nommé au printemps 2013 un représentant spécial qui fait également office d'ambassadeur de Suisse en Somalie. La Suisse est par ailleurs entrée en négociation avec l'IGAD dans l'intention de soutenir, dans le cadre de sa Stratégie de coopération Corne de l'Afrique 2013–2016, des programmes régionaux consacrés aux domaines de la sécurité alimentaire, du fédéralisme, de la promotion de la paix et de la migration. Le futur partenariat stratégique avec l'IGAD amène la Suisse à participer aux processus de résolution des conflits régionaux en Somalie et à présenter des propositions lors des pourparlers.

La Communauté de développement d'Afrique australe (*Southern African Development Community SADC*) œuvre en faveur de la promotion de la paix (par exemple au Zimbabwe et à Madagascar), la paix et la sécurité dans la région étant les piliers du développement économique des pays qui la composent. La Suisse travaille avec la SADC dans le domaine de la coopération internationale et entretient un dialogue soutenu avec ces organisations économiques régionales et l'Union africaine. Ces contacts viennent compléter les consultations bilatérales, que la régionalisation ravive et rend plus efficaces.

Les relations avec l'*Afrique du Sud* sont l'une des priorités de la politique étrangère suisse à l'échelon *bilatéral* depuis 2005. Membre du G20 et pays du BRICS, occupant une place importante au sein de la SADC et de l'UA, l'Afrique du Sud compte parmi les partenaires stratégiques de la Suisse. Les deux pays coordonnent leurs efforts de paix dans certains Etats ou régions en proie aux conflits, par exemple au Sri Lanka, où ils s'efforcent de rétablir le dialogue entre les partis politiques. L'excellente collaboration des deux ministères des affaires étrangères est étayée par l'expérience et l'expertise de la Suisse. Les relations ministérielles avec l'Afrique du Sud ont été consolidées en septembre 2013 par le voyage combiné du conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann dans les domaines de l'économie, de la science, de la recherche et de l'innovation, et en octobre par la visite officielle du président du parlement Max Sisulu, qui a rencontré la présidente du Conseil national Maya Graf.

Outre l'Afrique du Sud, le Nigeria joue un rôle important à l'échelon bilatéral pour ce qui concerne l'Afrique subsaharienne. La collaboration avec ce pays ne se limite pas à un partenariat en matière de migration mais s'étend aux domaines des affaires politiques et des droits de l'homme, qui font l'objet de consultations annuelles.

## **2.4.2 L'ONU et la Genève internationale**

*68<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale*

Le débat général de la 68e session de l'Assemblée générale de l'ONU a, cette année encore, été dominé par la crise syrienne. Ce débat a démontré aux Etats membres les différences d'opinion qui, par principe, les opposent depuis des mois. Le 27 septembre 2013, tous les membres du Conseil de sécurité de l'ONU ont approuvé à l'unanimité la décision de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) de détruire les stocks syriens d'armes chimiques. Le Conseil de sécurité a également créé les bases nécessaires à une mission conjointe ONU-OIAC portant sur la surveillance du plan de désarmement et a appelé les parties à se réunir dès que possible pour des entretiens politiques à Genève. Le DFAE a entretenu dès le début du processus un contact étroit avec l'OIAC et l'ONU et les a soutenus financièrement et techniquement dans leurs efforts pour stabiliser la situation et pour protéger les civils syriens.

### *Réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité de l'ONU*

La Suisse s'engage résolument en faveur d'une amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité de l'ONU. En tant que coordinatrice du Groupe ACT «Accountability, Coherence, Transparence» créé en mai 2013 et fort de 22 Etats (suite à l'initiative des «Small Five») qui exigent du Conseil de sécurité une obligation de rendre des comptes ainsi qu'une cohérence et une transparence accrues, la Suisse étend encore sa position de chef de file dans ce domaine. Le groupe n'a pas soumis de résolution visant à proposer une réforme globale, mais donne plutôt des pistes de réflexion, avec des modalités de mise en œuvre flexibles et spécifiques à chaque proposition.

### *Conseil des droits de l'homme*

La Suisse a évalué positivement le travail du Conseil des droits de l'homme de l'ONU pour l'année sous revue. Depuis les premiers bouleversements enregistrés en 2011 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, les discussions au sein du conseil se sont développées de manière constructive. L'amélioration de la dynamique de ce conseil est liée d'une part à sa composition pour l'année 2013 et, d'autre part, à l'appréciation commune faite par la communauté internationale de certains événements survenus durant l'année sous revue (ex: Syrie).

La Suisse est membre du Conseil des droits de l'homme depuis 2010 (2<sup>e</sup> mandat après 2006–2009) et en a occupé la vice-présidence en tant que représentant du groupe des pays occidentaux en 2013. Le deuxième mandat de la Suisse se termine à la fin de l'année 2013. Notre pays se portera toutefois candidat pour un nouveau siège pour la période 2016–2018, dont l'élection aura lieu en 2015.

La Suisse s'investit lors de chaque session ordinaire ou spéciale du Conseil pour promouvoir ses thèmes prioritaires et plaider en faveur des victimes. Le caractère transrégional des initiatives suisses se révèle un atout important. Cette année, la Suisse a lancé une initiative couronnée de succès: lors de sa 22<sup>e</sup> session de mars, le Conseil des droits de l'homme a adopté par consensus une résolution présentée conjointement par la Suisse, le Costa Rica et la Turquie sur le thème de la protection des droits de l'homme dans le cadre de manifestations pacifiques (voir ch. 2.3.4). Le Haut-commissariat pour les droits de l'homme était chargé d'organiser un séminaire sur ce thème, dans lequel les bonnes pratiques des Etats relatives au traitement et à la gestion des manifestations pacifiques pouvaient être discutées.

La Commission d'enquête internationale sur les violations des droits de l'homme en Syrie, dont la Suisse Mme Carla Del Ponte est membre depuis 2012, présentait

cette année trois rapports décrivant, pour le Conseil des droits de l'homme, la situation des droits de l'homme en Syrie. La Suisse s'est fortement engagée dans les discussions relatives à la lutte contre l'impunité. En outre, elle a contribué avec des pays aux vues similaires à attirer l'attention sur la situation des droits de l'homme au Bahreïn.

Le second rapport de l'Examen périodique universel (EPU) de la Suisse a été adopté par le Conseil des droits de l'homme en mars. La Suisse a accepté 99 des 140 recommandations qui lui ont été signifiées et travaille actuellement à leur mise en œuvre (voir ch. 2.3.4).

La Suisse s'est préparée à l'EPU en étroite collaboration avec la Confédération, les cantons et la société civile, ce qui a été reconnu et apprécié par les Etats membres. Les mêmes acteurs seront à nouveau étroitement associés à la mise en œuvre des recommandations formulées à l'égard de la Suisse.

La Suisse a participé activement à l'EPU d'autres pays et s'est employée à promouvoir l'universalité et la crédibilité de ce mécanisme. Elle s'est engagée, avec succès, en faveur d'une reprise de la coopération d'Israël avec ce mécanisme et le Conseil des droits de l'homme en général.

#### *Conférence de Genève sur la Syrie et négociations sur le dossier du nucléaire iranien*

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a accueilli plusieurs conférences et négociations internationales autour de thèmes très actuels, visibles et importants à l'échelle mondiale, notamment sur le dossier nucléaire iranien et les négociations visant une solution au conflit armé en Syrie.

A Genève, les discussions sur le dossier nucléaire iranien ont débouché le 24 novembre 2013 sur un «plan d'action commun». Cet accord préliminaire, qui vise à réduire l'ampleur du programme nucléaire iranien en échange d'un allègement des sanctions à l'encontre de l'Iran, a été le résultat d'intenses négociations menées sous l'égide de l'Union européenne, avec la participation directe des représentants de haut niveau de l'Iran, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la Chine, des Etats-Unis et de la Russie. La Suisse a joué un rôle actif d'Etat hôte dans la tenue de ces pourparlers, et le fait que ce tournant ait pu se réaliser à Genève confirme les résultats positifs de notre politique active au sein de l'ONU, ainsi que le rôle central joué par la Suisse en tant que pays hôte du siège européen de l'ONU.

Au cours de l'année sous revue, la Suisse s'est en outre activement mise à disposition de la communauté internationale afin de favoriser les négociations en vue de trouver une solution au conflit en Syrie. Ainsi, il est également dans son intérêt d'accueillir sur son territoire, à la demande du secrétaire général à Genève, la conférence sur la Syrie en janvier 2014.

#### *UNESCO*

Une stratégie pour l'engagement de la Suisse à l'UNESCO a été finalisée. D'une manière générale, cette stratégie basée sur trois axes se propose de rapprocher l'UNESCO, de la manière la plus pertinente pour la Suisse, des efforts globaux du système onusien. Le premier axe – institutionnel – donne le cadre de la contribution suisse à une définition ciblée des priorités de l'UNESCO, à une utilisation efficiente des ressources et aux efforts de réforme de l'organisation. La stabilité de l'institution reste centrale; le deuxième axe se concentre sur la pertinence des programmes et

l'engagement de la Suisse sur quelques initiatives permettant de mettre à profit sa valeur ajoutée et celle de l'organisation. Le troisième et dernier axe répond à la nécessité d'exploiter d'avantage le vaste réseau d'expertise que possède l'UNESCO, tant au niveau international que national, dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la culture et de la communication.

En 2013, la Suisse a achevé son mandat au sein du Comité du patrimoine mondial, culturel et naturel, dans lequel elle a tenu pendant quatre ans un rôle très actif pour défendre et promouvoir les principes fondamentaux en la matière. La Commission suisse pour l'UNESCO a relancé ses coopérations internationales en 2013, notamment dans une perspective européenne, effort qu'elle entend approfondir à l'avenir tout en se rapprochant et en incluant aussi ses réseaux en Suisse.

### *Candidatures de Suisses au sein du système onusien*

La promotion de la présence de Suissesses et de Suisses dans les organisations internationales est un objectif important. La défense des intérêts suisses est ainsi renforcée par un déploiement tant quantitatif que qualitatif et durable de citoyens suisses dans les instances internationales. La coopération interdépartementale a abouti aux nominations des personnalités suisses suivantes dans le système onusien:

L'ancien directeur des opérations du CICR Pierre Krähenbühl a été nommé commissaire général de l'agence de l'ONU pour l'aide aux réfugiés palestiniens (UNRWA) par le secrétaire général des Nations Unies. Il prendra ses fonctions au premier semestre 2014.

Mme Monique Jametti, vice-directrice de l'Office fédéral de la justice, a été réélue au Conseil de direction de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) pour la période 2014–2018.

L'ambassadeur Michel Mordasini, vice-directeur de la Direction du développement et de la coopération (DDC) jusqu'en novembre 2013, a été nommé à la fonction de vice-président du Fonds international pour le développement agricole (FIDA).

Monsieur Thomas Gass, ambassadeur suisse au Népal jusqu'en été 2013, a été nommé sous-secrétaire général à la coordination des politiques et aux affaires inter-organisations au Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES ONU).

L'ambassadeur Christoph Schelling, qui dirige la Division Fiscalité du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) depuis 2010, a quant à lui été nommé membre du comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU pour la période 2013–2016.

Une candidature d'importance est actuellement en cours, celle de Mme Patricia Schulz au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) pour la période 2015–2018 (élection en 2014).

La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a nommé à sa tête Michael Schöll, chef de l'unité Droit international privé de l'Office fédéral de justice (OFJ), pour la période 2013/2014. La CNUDCI s'engage en faveur de l'harmonisation et de l'uniformisation du droit commercial international.

Avec ces six nominations, la présence de ressortissants suisses à des postes de très haut niveau est à la hauteur de nos ambitions légitimes.



## La Genève internationale

La Genève internationale, ou la Suisse internationale grâce à Genève, représente un atout considérable pour la mise en œuvre de la politique étrangère suisse. Elle permet notamment à la Suisse de jouer sur la scène internationale un rôle important compte tenu de la taille de notre territoire. La Suisse internationale grâce à Genève représente également une contribution importante de notre pays à la gouvernance mondiale, par notre politique d'Etat hôte, dont le but est de faciliter et d'offrir les meilleures conditions d'accueil et de travail aux fonctionnaires, diplomates et autres acteurs internationaux présents à Genève. La Suisse apporte ainsi une contribution substantielle au maintien de relations internationales pacifiques et à la résolution des grands défis de notre temps.

En 2013, la Genève internationale accueille le siège de 30 organisations et organismes internationaux (35 sont sis en Suisse) et plus de 400 organisations non gouvernementales, dont 250 au bénéfice du statut ECOSOC de l'ONU. 172 Etats sont représentés à Genève par une mission permanente auprès de l'ONU, et de nouveaux Etats ont fait part de leur intérêt à s'y installer prochainement. En nombre de conférences et réunions internationales, Genève se situe au premier rang mondial avec 2700 conférences par an, qui attirent 200 000 délégués et experts du monde entier. A cela s'ajoutent également les 3000 visites annuelles de chefs d'Etat ou de gouvernement ainsi que de ministres (y compris les visites privées). La communauté internationale présente à Genève s'élève à 42 000 personnes.

Face à la concurrence accrue de villes et d'Etats souhaitant accueillir le siège d'organisations internationales, à laquelle s'ajoutent de profonds changements au sein de la gouvernance mondiale, une nouvelle stratégie conjointe de la Confédération, du Canton de Genève et de la Ville de Genève en faveur du renforcement de l'attrait et de la compétitivité de la Suisse en tant que centre de gouvernance mondiale a été présentée au Conseil fédéral en 2013, qui en a pris connaissance et en a soutenu les orientations générales proposées.

Concrètement, il est prévu d'apporter des améliorations au dispositif d'accueil, ceci entre autres dans le domaine de la rénovation des bâtiments ou des équipements. Désormais, la Confédération pourra accorder un soutien sous forme de prêts préférentiels aux rénovations des immeubles des organisations internationales sises en Suisse, et non plus uniquement des prêts à la construction. Aux côtés du canton et de la ville de Genève, la Confédération pourra ainsi contribuer de manière substantielle au projet de rénovation du Palais des Nations (Plan stratégique patrimonial).

En outre, la nouvelle stratégie prévoit également de développer les capacités de formation, de réflexion et de savoir-faire relatifs à la gouvernance mondiale, tout en améliorant la coordination avec les cantons hôtes et la France voisine, ainsi que la communication sur le rôle de la Suisse en tant qu'Etat hôte et l'importance de la Genève internationale. Les synergies offertes par la présence, sur un même territoire, d'un ensemble unique d'organisations internationales, de missions permanentes, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'institutions académiques devront par ailleurs être mieux exploitées, notamment par le développement de plateformes de coopération thématique. La Suisse favorisera également l'établissement à Genève de missions permanentes pour les 22 Etats membres des Nations Unies qui n'y sont

pas encore représentés. La Genève internationale restera donc un pilier central de l'engagement de la Suisse et un message parlementaire relatif à cette stratégie, à ses coûts et à sa mise en œuvre sera rédigé en 2014.

### 2.4.3 Développement durable

*Définition d'objectifs globaux de développement durable, programme de développement post-2015:* lors de la Conférence Rio+20 de juin 2012, la communauté des Etats a décidé d'élaborer des Objectifs de développement durable (ODD). La Suisse a œuvré en faveur d'un regroupement du processus ODD et du processus post-2015 relatif aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD, voir ch. 2.3.3). Le document rédigé fin septembre 2013, à l'issue de la manifestation spéciale consacrée à l'agenda post-2015 durant la session de l'Assemblée générale de l'ONU, établit la volonté de fixer un seul agenda et un seul système d'objectifs pour la période après 2015. La Suisse partage avec la France et l'Allemagne l'un des 30 sièges du Groupe de travail ouvert sur les ODD (*Open Working Group on SDG*), qui est chargé d'élaborer d'ici 2014 des propositions pour un cadre global d'objectifs de développement durable. Il est prévu d'organiser en septembre 2015 un sommet en vue de l'adoption de ce nouvel agenda d'objectifs.

La Suisse se mobilise pour que l'expérience rassemblée avec les OMD, l'Agenda 21 et d'autres objectifs et cadres de référence fixés à l'échelle internationale soient dûment pris en compte. Elle prône la définition d'objectifs concrets, opérationnels et de portée universelle, auxquels tous les pays sont appelés à contribuer. Le Conseil fédéral a approuvé en juin la position intermédiaire de la Suisse sur un cadre pour un développement durable après-2015. La Suisse estime que l'objectif premier de ce nouveau cadre doit être la réalisation du développement durable et l'éradication de la pauvreté extrême dans le respect des limites planétaires, des impératifs de paix et de sécurité ainsi que des obligations et des engagements dans le domaine des droits de l'homme.

Le DFAE a coordonné le large processus de consultation (administration, milieux scientifiques, société civile, secteur privé). La position de la Suisse s'articule autour de cinq principes fondamentaux (droits de l'homme, respect des limites planétaires, inclusion et justice sociales, universalité, cohérence des politiques) et définit des lignes directrices dans quatorze domaines thématiques importants pour le développement durable mondial. La Suisse a retenu les priorités thématiques suivantes: sécurité de l'eau pour tous, optimisation de la santé à tous les stades de la vie, égalité entre hommes et femmes, paix et sécurité en tant qu'objectifs à part entière ainsi que réduction des risques de catastrophes, consommation et production durables, intégration des bénéfices sociaux et économiques globaux liés à la migration. La position actuelle de la Suisse sur l'agenda post-2015 continuera d'être concrétisée durant l'année à venir.

*Forum politique de haut niveau pour le développement durable:* sur la base de la décision prise lors du sommet Rio+20 et dans le cadre des négociations menées à l'Assemblée générale de l'ONU, les Etats ont créé le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, qui remplace l'inopérante Commission pour le développement durable. Le Forum sera désormais l'organe de pilotage universel du développement durable dans ses trois dimensions: environnement, économie et société. Le mécanisme de vérification proposé de concert par la Suisse, la Norvège

et le Liechtenstein au Forum apporte aux Etats membres un instrument qui leur permettra de rendre compte de la façon dont ils s'acquittent des obligations et réalisent les objectifs convenus; encore à concrétiser au sein du Forum, il présidera à compter de 2016 aux activités régulières de vérification, de reddition de comptes et de préparation des rapports en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Programme de développement post-2015.

*Economie verte:* Après une année 2012 marquée par la reconnaissance de haut niveau lors du Sommet Rio+20 de l'importance du thème de l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté, les efforts se tournent désormais vers sa mise en œuvre pratique. Cet engagement multilatéral a été solidement soutenu par le conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement lors de sa réunion en février (UNEP GC, décision 27/7). En mars, le Conseil fédéral a adopté un compte rendu et plan d'action sur l'économie verte, dans le but de favoriser une utilisation plus efficace des ressources naturelles. Il s'accompagne d'un projet de révision de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>43</sup>, qui sera présenté comme contre-projet indirect à l'initiative populaire "Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)". Le renforcement de notre engagement et de notre visibilité internationale sont des priorités centrales du plan d'action. A cette fin, la Suisse a notamment participé au développement de deux nouvelles initiatives internationales dédiées au thème de l'économie verte, le *Partnership for Action on Green Economy* et le *Green Growth Knowledge Platform* – toutes deux basées à Genève, renforçant davantage le cluster international de l'économie verte de la ville. Elle est représentée au conseil du Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables, un instrument concret de mise en œuvre de l'économie verte adopté à Rio+20. La visibilité internationale des efforts suisses dans la recherche et le développement de technologies propres a aussi bénéficié de l'important impact médiatique généré cette année par les projets *Solar Impulse* et *Planet Solar*. La forte croissance démographique enregistrée dans les pays en développement et les pays émergents, l'accroissement des besoins énergétiques et la pression accrue sur les ressources naturelles exigent un profond changement de paradigme dans la gestion de la croissance économique. A cet égard, la Suisse contribue aujourd'hui déjà activement à la transition de certains pays en développement vers une économie verte.

#### **2.4.4 Politiques extérieures sectorielles**

##### **Environnement**

*Gouvernance internationale de l'environnement:* La Suisse a intensément participé à la consolidation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dans le cadre de la concrétisation des décisions de la Conférence mondiale des Nations Unies Rio+20: le Conseil d'administration du PNUE a été remplacé par une Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, dans laquelle sont désormais représentés tous les Etats (participation universelle). Le budget ordinaire du PNUE a été augmenté en 2013 par décision de la 68<sup>e</sup> Assemblée générale de l'UE, mais pas autant que l'avait proposé le PNUE.

<sup>43</sup> RS 814.01

*Changements climatiques:* à la conférence de Doha (Qatar) sur le climat, au mois de décembre 2012, la communauté internationale avait montré une volonté renforcée de négocier avant la fin de l'année 2015 un nouvel accord fixant en particulier des obligations contraignantes pour tous les Etats pour l'après-2020. Ainsi, les Etats émergents en pleine croissance, et les pays comme les Etats-Unis, restés à l'écart jusqu'à présent, seront désormais tenus de réduire leurs rejets atmosphériques (le protocole de Kyoto ne prévoyait une telle obligation que pour les pays industrialisés traditionnels). La Conférence de Doha sur les changements climatiques a également vu l'aboutissement de nombreuses années de négociation d'une seconde période (2013–2020) d'application du protocole de Kyoto. Outre la Suisse, les 28 Etats membres de l'UE ainsi que l'Australie, l'Islande, le Kazakhstan, la Croatie, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège et l'Ukraine se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (le document doit toutefois encore être ratifié), même si ces pays ne produisent que 15 % des émissions enregistrées à l'échelle mondiale. Conformément à sa législation nationale, la Suisse entend réduire ses propres émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 (par rapport au niveau de référence de 1990). Cette décision relative à l'introduction d'une deuxième période d'application assure en outre le maintien d'un régime climatique contraignant jusqu'à l'entrée en vigueur, à moyen terme, du nouvel accord sur le climat.

Un grand nombre de pays (représentant à eux tous 80 % des rejets mondiaux environ) ont en outre pris des engagements (mais sans obligation juridiquement opposable en droit international) à l'horizon 2020 dans le cadre d'un dispositif volontaire non contraignant (*Pledge&Review*).

Les négociations internationales sur le climat ont été intenses en 2013, mais les résultats de la conférence de Varsovie ont été cependant décevants et n'ont débouché sur aucun accord concernant les modalités des futurs engagements des Etats. Pour lutter efficacement contre le changement climatique, il faut pourtant qu'à partir de 2020, chaque pays soit contraint de réduire ses rejets de gaz à effet de serre, dans la mesure de sa contribution aux émissions mondiales et de sa capacité d'action. Cela dit, de nombreux pays n'ont déjà plus le choix et s'attellent dès à présent à des stratégies et projets d'adaptation aux effets des changements climatiques – ce qui a notablement pesé dans les négociations sur le climat.

Parallèlement à ces négociations, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a poursuivi la préparation de son cinquième rapport. La première partie, publiée en 2013, sur les aspects physiques des changements climatiques montre que le réchauffement s'est poursuivi, et que la communauté mondiale s'est engagée sur une voie dangereuse en laissant ses rejets de gaz à effet de serre continuer d'augmenter dans l'ensemble; elle montre également qu'il est possible de limiter les changements climatiques par des efforts conjoints. Ces nouveaux apports de la science ont immédiatement imprimé un nouvel élan aux négociations sur le climat.

*Protection des espèces et biodiversité:* l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 2012 sur les espèces protégées<sup>44</sup> a transposé formellement dans la législation fédérale la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)<sup>45</sup>. La nouvelle loi contient des dispositions pénales plus strictes, ce qui donne à la Suisse les moyens de mettre plus

<sup>44</sup> RS 453, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013.

<sup>45</sup> RS 0.453

fermement en œuvre la convention (sachant qu'elle en est dépositaire et qu'elle accueille son secrétariat). Le mouvement d'assujettissement des produits de l'industrie du bois et de la pêche à un régime juridique de protection des espèces se poursuit avec le débat sur la gestion durable des ressources. Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté le 10 avril 2013 le message portant approbation du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation<sup>46</sup>; le Protocole de Nagoya doit améliorer la sécurité du droit en ce qui concerne l'exploitation des ressources génétiques et créer un mécanisme d'indemnisation des pays en développement pour l'utilisation de ressources provenant de chez eux, comme ils l'ont demandé.

*Eaux et forêts:* cette année encore, la Suisse s'est mobilisée dans les enceintes de la gouvernance internationale des eaux. Elle y endosse un rôle de chef de file en ce qui concerne l'intégration de cette thématique dans le Programme de développement post-2015 (voir ch. 2.3.3).

L'article de la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux<sup>47</sup>, modifié à l'instigation de la Suisse, est entré en vigueur au mois de février 2013<sup>48</sup>. Cet instrument de portée européenne acquiert ainsi une dimension mondiale, les pays extérieurs à la CEE-ONU pouvant désormais y adhérer. En 2013, la Suisse était membre du bureau de pilotage de la Convention de la CEE-ONU sur l'eau.

Les travaux de négociation d'une convention paneuropéenne pour la forêt ont commencé en 2011. Les dernières négociations techniques ont eu lieu à Genève en novembre 2013. Toutefois, quelques questions institutionnelles sont encore en suspens. Les ministres décideront de la suite à donner lors de la conférence ministérielle extraordinaire de FOREST EUROPE, qui se tiendra au premier semestre 2014 en Espagne.

*Substances chimiques et déchets:* la cinquième et dernière série de négociations sur une convention mondiale sur le mercure a eu lieu au mois de janvier 2013 à Genève (Convention Minamata). Le traité vise à réduire les rejets mondiaux de mercure d'origine anthropique, et ainsi les dangers qu'ils représentent pour la santé humaine et l'environnement. L'engagement de la Suisse a contribué de manière déterminante au succès des négociations entamées dans le sillage d'une initiative lancée par la Suisse et la Norvège et qui ont débouché sur la signature de la Convention Minamata lors de la conférence diplomatique organisée au Japon en octobre 2013. Il a par ailleurs été fait en sorte que la convention puisse s'intégrer dans le secrétariat commun des conventions sur les déchets et les substances chimiques, à Genève.

Genève a une fois de plus joué le rôle de centre international de la diplomatie environnementale: les conférences des Etats parties aux trois conventions mondiales sur les substances chimiques et les déchets ont pour la première fois été organisées conjointement, faisant converger 2 000 participants et plus de 80 ministres. L'attention s'est portée sur la consolidation et l'extension de la coopération thématique et institutionnelle entre les conventions grâce à l'exploitation des synergies. La *Déclaration de Genève* adoptée au niveau ministériel a permis de souligner le potentiel de

46 FF 2013 2659

47 RS 0.814.20

48 RO 2013 377

la politique environnementale dans le domaine des produits chimiques et des déchets pour l'élaboration des objectifs mondiaux de développement durable.

### **Formation, recherche et innovation (FRI)**

Ce sont avant tout les hautes écoles et les chercheurs eux-mêmes qui créent des réseaux scientifiques et lancent des projets, à l'échelle nationale comme internationale. Les succès ainsi obtenus dans les collaborations scientifiques aident la Suisse à se classer régulièrement en position de tête dans le monde pour ce qui est de la recherche et de l'innovation. Elle a partout la réputation de pôle d'excellence en science et innovation, ce qui a des effets bénéfiques sur le déploiement de sa politique étrangère. En menant à l'extérieur une politique active de la science, la diplomatie suisse parvient à se placer en position de force. Le Conseil fédéral s'appuie de plus en plus sur ce statut d'important acteur scientifique internationalement respecté pour faire valoir les intérêts du pays dans d'autres domaines.

La science apporte une contribution croissante à la mise en œuvre du développement durable et à la solution des grands problèmes mondiaux. Figurant parmi les pays de tête dans le domaine formation, recherche et innovation (FRI), la Suisse s'efforce d'user à bon escient de cet atout, notamment dans son effort de coopération au développement (voir ch. 2.3.3). Elle cherche à intensifier la coopération internationale en matière de recherche, par exemple en s'associant à la construction et au fonctionnement d'infrastructures de recherche d'une complexité et d'un coût dépassant les possibilités d'un pays isolé (comme l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire [CERN], le Réacteur expérimental thermonucléaire [ITER] ou l'Organisation européenne pour la recherche en astronomie [ESO]). Les bourses distribuées par sa Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBE) témoignent aussi de son esprit de solidarité: elle en a attribué 263 pour l'année universitaire 2013–14, contribuant ainsi à la formation des jeunes scientifiques étrangers de demain.

Comme le prévoient le message FRI 2013–2016 et la Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine FRI adoptée par le Conseil fédéral en 2010, la coopération bilatérale en matière de science et de recherche s'est étendue, au-delà de l'Europe et des Etats-Unis, à certains pays non européens: membres du groupe des BRICS, Japon et République de Corée. Des accords-cadres bilatéraux ont été conclus avec ces pays; le dernier en date, passé avec la Russie, est entré en vigueur au mois de juin. Une nouvelle antenne swissnex d'échanges scientifiques et technologiques est venue enrichir à Rio de Janeiro le réseau FRI à l'étranger.

En Europe, la Suisse s'associe depuis 2004 aux programmes-cadres de recherche de l'UE, et, depuis 2011 à ses programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse (voir ch. 2.2.1). Sa participation aux programmes-cadres et à l'Espace européen de la recherche a un impact considérable sur sa capacité d'innovation nationale, et ses établissements y remportent de nombreux succès. En témoigne la décision prise au mois de janvier 2013 par la Commission européenne de retenir le projet *Human Brain* que coordonne l'EPF de Lausanne comme l'un des deux programmes-cadres en technologies nouvelles et émergentes. Etant donné que les programmes-cadres européens lancés en 2007 expirent à la fin de l'année sous revue, le Conseil fédéral a soumis en février deux messages au Parlement, afin de garantir la poursuite de la participation de la Suisse aux nouvelles générations de programmes établis pour la période 2014–2020. Les contributions financières de la Suisse aux programmes de l'UE proposées dans les messages ad hoc ont été approu-

vées en septembre par l'Assemblée fédérale. Le même mois, le Conseil fédéral a approuvé deux mandats de négociation en vue de l'association de la Suisse aux programmes Horizon 2020 (recherche et innovation) et Erasmus+ (formation, jeunesse, sport). Des négociations officielles avec l'UE concernant Horizon 2020 ont débuté en décembre et celles relatives à Erasmus + sont prévues pour janvier 2014.

De nombreuses réponses ont été données à des demandes d'informations sur la structure et le fonctionnement du système dual de formation professionnelle suisse, ce qui témoigne du vif intérêt qu'il suscite à l'étranger.

### **Navigation spatiale**

La Suisse partage la présidence de l'Agence spatiale européenne (ASE) avec le Luxembourg depuis le mois de novembre 2012; elle travaille dans cette fonction à la mise en œuvre des engagements contractés au sein de l'organisation en matière de stratégies, de financements et de programmes. Les grands volets politiques de son action sont le maintien de la dimension internationale de l'Agence et les relations avec ses membres, notamment l'Allemagne, la France et l'Italie, nos grands voisins. Sur des questions controversées comme les lanceurs ou les relations entre l'ASE et l'UE, la coprésidence suisse a ouvert des espaces d'entente qui devraient se révéler précieux à la prochaine réunion du Conseil ministériel de l'Agence, à la fin de l'année 2014. C'est dans le même but que la Suisse s'est employée à maintenir l'excellence scientifique et l'innovation technologique dans la navigation spatiale, et à pérenniser à cet effet l'investissement dans ce secteur à forte valeur ajoutée pour le continent européen. A l'ONU, elle a continué à travailler à la préparation de lignes de conduite qui garantissent l'utilisation de l'espace sur la durée. Elle a en outre activement pris part aux négociations multilatérales engagées par l'UE sur la définition d'un code de conduite international pour les activités menées dans l'espace extra-atmosphérique.

### **Transports, énergie et santé**

#### *Transports*

*Transports terrestres:* la Suisse a investi d'importants moyens pour développer et moderniser ses infrastructures ferroviaires et pour la construction de la nouvelle ligne à travers les Alpes (NFLA). La mise en service du nouveau tunnel de base du Saint-Gothard est prévue pour la fin de 2016, celle du Ceneri pour 2019. Pour s'assurer que les capacités nécessaires soient mises à disposition aux deux extrémités de la NLFA, la Suisse entretient d'étroites relations avec l'Allemagne et l'Italie sur la base de conventions bilatérales et dans le cadre d'organes de planification communs. La réalisation des travaux dans ces deux pays bute toutefois sur des difficultés, et la Suisse s'emploie à trouver des solutions, par exemple en soutenant la construction d'infrastructures ou en offrant des avances de fonds aux pays voisins pour la réalisation des travaux sur leur territoire. Il est prévu de signer avec l'Italie, début 2014, un accord sur les modalités de financement des projets pour l'aménagement du profil (corridor 4 m) sur la ligne de Luino entre la frontière nationale Suisse-Italie et Gallarate (par Laveno) ainsi que Novara (via Sesto Calende).

Du côté français, dans le domaine du transport régional, un accord sur la liaison ferroviaire transfrontalière CEVA (Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse) devrait être signé avec la France début 2014.

La Suisse a poursuivi avec la France et l'Allemagne les études concernant un raccordement ferroviaire de l'EuroAirport Bâle-Mulhouse (EAP). Ce projet implique également l'aéroport lui-même et les collectivités locales. Une concertation publique auprès des populations concernées par le projet a été effectuée. L'application des règles de droit du travail dans le secteur suisse de l'EAP a pu être clarifiée avec «l'Accord de méthode», mais des questions restent encore ouvertes dans le domaine fiscal. La Suisse et la France cherchent ensemble des solutions pour ces questions, afin de garantir la sécurité juridique pour les entreprises actives dans le secteur suisse de l'aéroport. La Suisse reste persuadée que ces questions doivent entre autres être clarifiées.

*Transports aériens:* le Parlement a approuvé la ratification de l'accord concernant l'approbation de l'accord du 4 septembre 2012 entre la Suisse et l'Allemagne relatif aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de l'Allemagne<sup>49</sup>. Du côté allemand, la procédure d'approbation de l'accord n'a pas encore été initiée. Certaines dispositions de l'accord ont suscité des critiques dans le sud de l'Allemagne. La Suisse a manifesté sa disponibilité à préciser l'interprétation à donner à certaines dispositions de l'accord par le biais d'un protocole entre les deux parties juridiquement contraignant.

Des discussions ont également eu lieu avec la France concernant l'Aéroport international de Genève (AIG) et le réaménagement de son secteur français. La Suisse et la France ont entamé des négociations en vue de mettre à jour l'accord sur la délégation de services de navigation aérienne entre les deux pays.

### *Energie*

*Négociations bilatérales avec l'UE:* fortes des avancées du dossier institutionnel, les négociations avec l'UE en vue d'un accord bilatéral sur l'électricité ont été accélérées en vue de l'achèvement du marché unique en 2014 (voir ch. 2.2.1). La responsable du DETEC a rencontré à plusieurs reprises le commissaire européen à l'Energie Günther Oettinger. En parallèle, la Suisse participe en tant qu'observatrice au Forum Pentatlantique de l'Energie, qui regroupe les pays les plus avancés dans la mise en œuvre des mécanismes du marché unique (France, Allemagne, Autriche, Benelux).

*Relations bilatérales avec les pays voisins:* les nombreuses interdépendances avec les pays voisins requièrent de la Suisse un approfondissement de ses collaborations bilatérales. En 2013, la Suisse a renforcé ses rapports avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, à la fois auprès des gouvernements centraux et avec la Bavière et le Bade-Wurtemberg. La déclaration d'intention concernant une collaboration dans le domaine de l'énergie avec l'Italie, signée fin 2012, a renforcé le dialogue bilatéral existant. La France est également une priorité pour la Suisse.

*Relations bilatérales avec certains pays partenaires:* la Suisse a démarré en 2013 un dialogue avec les Pays-Bas, relancé celui avec la Norvège et intensifié sa collaboration avec le Luxembourg. La mise sur pied d'une coopération avec la Chine se poursuit. En juillet 2013 la responsable du DETEC a conduit une délégation du secteur énergétique suisse au Brésil. L'office fédéral de l'énergie (OFEN) en a fait de même en janvier à Abu Dhabi et en mars à Singapour. Le projet de gazoduc transadriatique (TAP) a été choisi en juin 2013, gagnant sur son concurrent Nabuc-

<sup>49</sup> Message et projet d'accord: FF 2013 487



co-Ouest pour l'établissement d'un corridor gazier sud-européen. La Suisse a soutenu le projet TAP et poursuit ses efforts dans ce sens, car celui-ci contribue à la diversification de l'approvisionnement en gaz du pays.

*Collaboration multilatérale:* la Suisse a poursuivi son action en faveur du renforcement des institutions multilatérales centrales que sont l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), la Charte européenne de l'énergie et l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA). Dans le cadre de l'AIEA, elle a œuvré en 2013 pour l'amélioration de la sûreté des installations nucléaire partout dans le monde, et elle s'est engagée activement au cours du Sommet pour la Sécurité nucléaire qui s'est tenu à Vienne. Dans le cadre de l'OCDE, nos spécialistes ont poursuivi avec leurs collègues des Etats les plus développés leurs échanges d'expériences dans le domaine des applications civiles de l'énergie atomique. La Suisse milite pour la réforme des subventions destinées aux combustibles fossiles en vue de supprimer toutes subventions inefficaces. Elle a participé aux travaux préparatoires du G-20 dans le groupe de travail sur la durabilité énergétique.

*Coopération au développement:* elle tient compte des questions énergétiques et climatiques, notamment à travers ses contributions aux programmes multilatéraux des banques de développement et à des projets bilatéraux.

### *Santé*

*Actions menées au sein d'organismes multilatéraux:* la Suisse est membre du Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) jusqu'au mois de mai 2014, et continue dans ce contexte à s'associer au processus de réforme de l'organisation. Elle et l'OMS ont signé en mai 2013 une stratégie de coopération nationale pour intensifier leur coopération, faire bénéficier le système de santé suisse de l'ample savoir de l'OMS, et améliorer la coordination entre les deux partenaires pour ce qui est de la coopération sanitaire dans divers pays. La Suisse a également accru ses contributions à ONUSIDA et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

*Coopérations bilatérales:* les contacts ont été intensifiés, notamment avec les pays voisins, dans le droit fil des priorités définies par le Conseil fédéral dans sa Stratégie de politique étrangère 2012–2015. Outre des rencontres bilatérales, une première réunion des ministres de la Santé de quatre pays germanophones (Allemagne, Autriche, Luxembourg et Suisse) a eu lieu au mois de mai 2013; la Suisse organisera celle de 2014. Le Conseil fédéral a par ailleurs approuvé un mandat de négociation d'un accord-cadre avec la France sur la coopération transfrontalière en matière de santé. En ce qui concerne les BRICS, la Suisse a convenu au mois d'octobre 2012 avec l'Inde de préparer un protocole d'accord relatif à la santé. Les relations avec la Chine ont été approfondies à l'occasion d'une rencontre entre les deux ministres de la Santé (mai 2013 à Genève) et d'un déplacement du chef du DFI à Beijing (août 2013); il a été convenu à cette occasion de mettre en chantier un accord d'intensification de la coopération entre la Suisse et la Chine dans plusieurs domaines (médicaments, produits alimentaires, cosmétiques en particulier). La Suisse étoffe son assistance bilatérale par de nouveaux programmes sanitaires au Myanmar, au Kosovo, en Albanie, et dans la corne de l'Afrique (programme régional, sud-ouest éthiopien, Somalie et nord du Kenya).

*Processus post-2015*: la Suisse travaille, dans le cadre du Programme de développement post-2015, à faire reconnaître comme objectif la l'optimisation de la santé à tous les âges de la vie (voir ch. 2.3.3). Ce qui veut dire qu'il faut intensifier les efforts de réalisation des OMD relatifs à la santé, surtout pour obtenir une réduction significative de la mortalité maternelle et infantile et endiguer encore la prévalence du VIH/sida, du paludisme et de la tuberculose. D'autres actions doivent venir s'ajouter aux OMD, par exemple dans le domaine des maladies non transmissibles. Il convient en outre de faire en sorte que toute personne ait accès sans charge financière excessive à de bons services de prévention, de traitement, de rééducation et de médecine palliative, que l'impératif de justice sociale soit respecté dans ce contexte, et que les déterminants de la santé soient intégrés dans une approche multisectorielle.

*Négociations avec l'UE*: la Suisse et l'UE négocient depuis l'automne 2008 un accord sur l'agriculture, la sécurité alimentaire, la sécurité des produits et la santé publique (ALEA/ASP). L'objet de ces négociations dans le domaine de la santé publique porte sur la participation à deux agences européennes (le Centre européen de contrôle et de prévention des maladies et l'Autorité européenne de sécurité des aliments), à trois systèmes d'alerte précoce et rapide, ainsi qu'au programme «santé» de l'UE. Le Conseil fédéral définira les prochaines étapes en temps utile. Pour l'heure, la priorité fixée en matière de santé publique concerne l'adhésion au dispositif européen sur les menaces transfrontalières pour la santé.<sup>50</sup>

## **2.5 Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et collaboration internationale en matière consulaire**

### **Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger**

#### *Tâches consulaires*

La réorganisation du réseau des représentations a entraîné la fermeture de nombreux services consulaires, obligeant de nombreux Suisses de l'étranger à parcourir des distances beaucoup plus longues pour renouveler leur passeport. Depuis 2012, l'utilisation de stations mobiles d'enregistrement des données biométriques atténue néanmoins cet inconvénient: elle permet d'accomplir le plus près possible du domicile du demandeur les prestations nécessitant sa présence physique. En 2013, ces stations ont été utilisées à 39 reprises, dont 22 dans des villes dont le service consulaire avait fermé.

Introduits en 2003, les passeports biométriques suisses d'une validité de dix ans arrivent progressivement à expiration. Le DFAE doit donc faire face, pendant l'année sous revue et les deux suivantes, à une hausse des demandes de renouvellement. Il en va de même pour les bureaux cantonaux des passeports, lesquels, du fait des goulets d'étranglement engendrés, peuvent avoir du mal à répondre à la demande des Suisses de l'étranger qui souhaitent profiter d'un passage en Suisse pour faire enregistrer leurs données biométriques.

La Helpline DFAE a lancé en juin 2013 le dépliant «Départ réfléchi. Voyage réussi» muni d'un coupon détachable au format carte de crédit, pour aider les citoyens à

<sup>50</sup> Décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22.10.2013 relative aux menaces transfrontières graves pour la santé et à l'abrogation de la décision n° 2119/98/CE, JO L 293 du 5.11.2013, p. 1..

bien préparer leurs voyages à l'étranger. Cette brochure les invite à consulter les Conseils aux voyageurs, dont ils peuvent suivre les mises à jour sur Twitter pendant leur déplacement, à s'inscrire sur itineris, à télécharger la nouvelle application itineris sur leur smartphone et, en cas de question, à contacter la Helpline DFAE, qui fonctionne 24 heures sur 24. Ce dépliant est joint à chacun des quelque 600 000 passeports délivrés chaque année.

Un projet visant à décharger les représentations à l'étranger est en cours. Depuis la fin de l'été 2013, les représentations en Europe peuvent dévier les appels vers la Helpline DFAE en dehors de leurs horaires d'ouverture. Les autres devraient pouvoir faire de même d'ici à la fin 2014, sous réserve de ressources suffisantes.

La protection consulaire, aide d'urgence aux Suisses en difficultés à l'étranger, est une tâche dont l'importance ne cesse de croître. Selon les statistiques, les Suisses effectuent chaque année quelque neuf millions de voyages à l'étranger. Le DFAE en appelle à leur sens des responsabilités dans les Conseils aux voyageurs qu'il publie sur son site, en insistant sur la prévention. Il n'empêche que le nombre de cas à traiter par la protection consulaire a fortement augmenté ces dernières années: il est passé de 463 en 2007 à 985 – plus du double – en 2012.

Emigration Suisse est un nouveau service en faveur de la mobilité. Rattaché à la Direction consulaire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, il fournit gracieusement des informations très complètes sur le thème de l'émigration. Selon le solde migratoire établi par l'Office fédéral de la statistique, la Suisse a vu partir chaque année une moyenne de 29 035 citoyens entre 2007 et 2012. Les pages Internet d'Emigration Suisse comptent parmi les plus consultées du DFAE: elles reçoivent quelque 10 000 visiteurs par mois.

### *Prévention et gestion des crises*

Durant l'année sous revue, le centre de gestion des crises s'est notamment concentré sur les régions de l'Afrique du Nord et centrale, ainsi que du Proche-Orient, encore marquées par l'instabilité. La situation en Egypte contraint le DFAE à suivre constamment son évolution. Il en va de même de la République centrafricaine, pays duquel le DFAE, en contact avec la cellule de crise française au Quai d'Orsay, a évacué des citoyens suisses. Le centre de gestion des crises du DFAE a assuré un contact étroit avec les représentations de Suisse touchées par des tensions politiques, par exemple dans la péninsule coréenne au mois de mars 2013 et lors des élections présidentielles au Venezuela en avril dernier. En collaboration avec l'ambassade de Suisse à Nairobi, un plan de préparation en cas de crise (*contingency planning*) a été élaboré lors des élections de février 2013.

En 2013, plusieurs cas d'enlèvement de ressortissants suisses par des terroristes ont nécessité l'intervention de la division du DFAE chargée de la gestion des crises ainsi que des *task forces* interdépartementales mises en place: en particulier, un otage suisse retenu au Yémen a été libéré le mois de février dernier. Le Centre de gestion des crises du DFAE, aux côtés des services des autres départements (notamment le DDPS et le DFJP), œuvre toujours en faveur d'un Suisse enlevé aux Philippines en février 2012. Constatant que le nombre de cas d'enlèvement et d'interventions en faveur de concitoyens est en augmentation et que leur traitement mobilise davantage de forces occasionnant des coûts élevés, la Confédération a renforcé ses ressources et le DFAE son activité de prévention par des mesures ciblées telles que la participation à des foires consacrées aux voyages, mais aussi à travers des contacts avec les

universités. Avec l'élaboration d'un projet de nouvelle loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr)<sup>51</sup>, le travail de prévention a été renforcé, le but étant de mettre davantage l'accent sur la responsabilité individuelle du voyageur.

Pour ce qui est des enlèvements, l'accent est mis sur la politique du Conseil fédéral, qui consiste à refuser tout paiement de rançon. Cette politique sera une priorité du DFAE en matière de lutte contre le terrorisme en 2014, année où son chef présidera non seulement la Confédération mais aussi l'OSCE. Elle comprend trois axes: 1) intensification d'une prévention ciblée, pour éviter que des Suisses ne se rendent dans les régions à fort risque d'enlèvement; 2) augmentation du nombre d'Etats et d'acteurs privés appliquant strictement le principe de non-paiement de rançon en cas d'enlèvement, et 3) intensification de la collaboration et du soutien mutuel en cas d'enlèvement pour favoriser la libération des otages sains et saufs sans qu'une rançon soit payée.

L'échange d'informations et la collaboration avec les pays voisins et le Royaume-Uni, notamment dans le domaine de la résolution des prises d'otages et la planification d'éventuelles évacuations, se sont intensifiés et concrétisés.

### *Relations avec les Suisses de l'étranger*

Le nombre de Suisses établis à l'étranger augmente au rythme toujours plus rapide de la mondialisation. Alors que la barre des 700 000 a été franchie pour la première fois en 2011, ils étaient 715 710 à la fin 2012, dont environ 73 % de binationaux. La Cinquième Suisse atteint ainsi progressivement la taille du canton de Vaud, le troisième plus grand de Suisse. Un peu plus de 60 % de nos expatriés vivent en Europe, plus d'un quart dans la seule France. Près d'un quart des Suisses de l'étranger majeurs étaient par ailleurs inscrits sur un registre électoral suisse pendant l'année sous revue, ce qui ne fait qu'accroître le rôle politique des expatriés.

Le nombre de Suisses établis à l'étranger a augmenté l'an dernier de 1,68 %. C'est en Asie que la hausse fut la plus forte (+5,38 %), les pays affichant les taux les plus élevés étant Israël, la Chine, la Thaïlande et Singapour. Si en chiffres absolus, les Suisses sont toujours nettement moins nombreux en Asie (45 793) qu'en Europe ou sur le continent américain, cette augmentation est directement liée à la formidable expansion économique de l'Asie et au renforcement, qui en découle, de ses relations commerciales avec notre pays.

L'importance croissante de la Cinquième Suisse génère un besoin accru de reconnaissance. C'est dans cet esprit que le projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger a été rédigé. Le DFAE apporte tout son soutien à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, chargée de l'élaboration de ce projet. La nouvelle loi, qui devrait entrer en vigueur au milieu de l'année 2015, regroupe dans un texte unique, clair et cohérent un ensemble de dispositions concernant essentiellement les Suisses de l'étranger.

<sup>51</sup> Il s'agit d'une initiative parlementaire (11.446 Lombardi). Le rapport et le projet de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats sont attendus au début de 2014. Cf. avant-projet mis en consultation: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultations > Procédures de consultations terminées > 2013 > Commissions parlementaires.

Le 7 juin 2013, le Conseil fédéral a en outre adopté le message et le projet de loi fédérale sur la transmission de la formation suisse à l'étranger<sup>52</sup>. La révision totale de la loi du 9 octobre 1987 sur l'instruction des Suisses de l'étranger<sup>53</sup> vise à renforcer le rôle des écoles suisses dans la transmission de la formation et de la culture suisses à l'étranger. Les écoles suisses à l'étranger obtiendront par là une plus grande marge de manœuvre et davantage de sécurité en matière de planification. Des nouvelles mesures d'encouragement sont par ailleurs prévues, notamment dans le domaine de la formation professionnelle de base ainsi que pour la création et la mise sur pied de nouvelles écoles suisses.

## **Collaboration internationale en matière consulaire**

### *Visas*

L'augmentation du nombre de demandes de visas déposées auprès des représentations suisses enregistrée depuis 2010 se poursuit et la barre des 560 000 devrait être dépassée en 2013, ce qui correspond à une augmentation de 5 % par rapport à 2012. Outre les développements enregistrés en matière de chiffres, l'introduction de la biométrie dans le domaine des visas entraîne une augmentation significative des ressources nécessaires: l'enregistrement de chaque demande se prolonge de cinq minutes en moyenne, ce qui correspond à près de 6000 journées de travail supplémentaires si l'on considère les 560 000 demandes de visas attendues pour 2013.

Une partie des tâches administratives du processus d'établissement des visas a été externalisée. Suite à un appel d'offres mondial, des contrats ont été signés en juillet 2013 avec les firmes TLS contact (60 % du volume) et VFS global (40 % du volume) en vue d'assurer la prise en charge de 75 % des demandes de visas déposées pour la Suisse.

La Suisse participe activement au développement de la philosophie Schengen de responsabilité partagée. En 2013, des nouveaux accords de représentation ont été conclus. En l'absence de service consulaire suisse dans un endroit donné, cela permet de déléguer à un autre Etat l'établissement des visas relevant de notre compétence et, ainsi, d'étendre le service offert aux voyageurs désirant se rendre dans notre pays. Le système fonctionnant dans les deux sens, la Suisse collaborait, au 1<sup>er</sup> décembre 2013, avec 10 Etats Schengen, représentant leurs intérêts dans 20 cas alors qu'elle-même était représentée sur 30 sites.

### *Collaboration consulaire*

La recherche d'une collaboration renforcée avec d'autres pays européens a amené le DFAE à assurer de nombreux contacts avec ses partenaires dans le cadre de consultations consulaires menées notamment avec l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie ou l'Espagne. Ces démarches engagées depuis 2011 ont permis d'atteindre des résultats concrets: un Memorandum of Understanding a été conclu avec les Pays-Bas, une déclaration commune a été faite avec la Slovaquie et des négociations formelles ont été ouvertes avec l'Autriche en vue de la conclusion d'un accord de coopération consulaire.

En dehors de l'espace européen, le développement de relations structurées a fait l'objet d'une attention particulière afin de mettre en place un cadre favorable pour

<sup>52</sup> FF 2013 4705

<sup>53</sup> RS 418.0

nos concitoyennes et concitoyens séjournant ou vivant à l'étranger; les grands événements internationaux ont également déterminé les priorités. Ainsi, des consultations dédiées aux questions consulaires ont été organisées avec la Turquie, la Chine, la Russie (en vue de Sotchi), le Brésil (en vue des Jeux Olympiques et du Championnat du monde de football), la Pologne et l'Iran.

## 2.6 Information et communication

### *Exposé de la situation et stratégie*

Présence Suisse (PRS), unité intégrée au Secrétariat général du DFAE, participe à la défense des intérêts de la Suisse à l'étranger en s'appuyant sur la communication internationale. Son orientation repose sur la stratégie définie par le Conseil fédéral, qui fixe *une approche thématique* pour la période 2012–2015. Ainsi, sur les sujets sensibles tels que la place financière, la communication est limitée au strict nécessaire alors qu'elle doit être la plus large possible en ce qui concerne les atouts de la Suisse (formation, recherche et innovation, p. ex.). Cela implique le renforcement de la coordination entre PRS et les départements, qui est assurée par le groupe de travail interdépartemental pour la communication internationale.

### *Monitoring et analyse*

*L'observation des comptes rendus publiés par la presse étrangère sur la Suisse* permet d'identifier à un stade précoce les sujets importants pour la communication internationale et les crises d'image éventuelles. PRS rédige des rapports hebdomadaires et des analyses mensuelles approfondies pour rendre compte du traitement réservé à notre pays dans les médias étrangers. A l'heure actuelle, les sujets dominants sont de nature financière et fiscale, mais les initiatives populaires fédérales "contre les rémunérations abusives" et "1:12" ont, elles aussi, beaucoup fait parler d'elles.

*Les analyses d'image* peuvent servir à préparer des projets de communication propres à un pays donné. Elles résultent parfois d'études comparatives internationales. De manière générale, on peut dire que la Suisse jouit à l'étranger d'une image bonne et stable auprès des populations (c'est ainsi que la Suisse occupe le 8<sup>e</sup> rang au Nation Brands Index 2013). Elle obtient régulièrement de très bonnes notes en ce qui concerne le paysage, l'environnement, l'économie, la stabilité politique ou la gouvernance, tandis que les questions de culture ou d'innovation sont moins souvent reconnues comme des atouts de la Suisse.

### *Plateformes de communication à l'étranger*

La Suisse a mené en 2013 une nouvelle série de projets à l'étranger.

En Amérique du Nord, elle a mis l'accent sur *la formation, la recherche et l'innovation* en relation avec deux projets principalement: la mission *Across America* de l'avion solaire *Solar Impulse* menée dans le cadre de l'initiative *ThinkSwiss*, et l'expédition du bateau solaire *Planet Solar* sur la côte Est de l'Amérique du Nord. *Solar Impulse* a décollé de San Francisco le 3 mai pour atterrir à New York, six étapes plus tard, le 6 juillet. Ce vol spectaculaire a passionné les médias, offrant à la Suisse une forte visibilité (écusson suisse apposé sur l'avion et les uniformes des

pilotes). Lors des étapes, les représentations suisses locales ont organisé des manifestations très remarquées sur différents thèmes liés à la recherche et à l'innovation. A Boston, la visite du *Planet Solar* fut l'occasion d'organiser la *Swiss Cleantech Night* avec l'antenne swissnex locale. Quelque 2500 personnes sont venues découvrir la capacité d'innovation de la Suisse dans le domaine des énergies durables. En Amérique du Sud, l'ambassade de Suisse à Santiago du Chili a participé à l'Année de l'innovation en organisant plusieurs activités sur le thème *Hecho en Suiza: Innovación*.

En Europe, les initiatives *Partner im Dialog* et *Schweiz im Dialog*, désormais bien établies, ont donné lieu en Allemagne, en Autriche et à Bruxelles, capitale de l'UE, à des soirées thématiques sur les priorités de la communication internationale (énergie, transports, recherche, innovation, etc.), en collaboration avec les représentations locales. Des acteurs clés des milieux politique et économique y ont participé. Des sujets analogues ont également été thématiques lors de séminaires à Paris, Londres, Rome et Milan. Dans le cadre de la *Fête de la Francophonie*, l'ambassade de Suisse à Berlin a lancé une série de manifestations visant à renforcer la perception de la Suisse francophone en Allemagne. Une délégation de parlementaires et d'élus cantonaux romands s'est notamment rendue à Berlin pour rencontrer des députés du Bundestag et du Land de Berlin et évoquer avec eux les politiques en matière de formation, de sciences et d'innovation.

Pour soutenir leur action dans le domaine culturel, les représentations suisses ont à leur disposition des expositions itinérantes consacrées aux priorités thématiques de la communication internationale de la Suisse. L'exposition de photos *Swiss Positions – 33 Takes on Sustainable Approaches to Building* révèle 33 projets d'architecture et d'ingénierie suisses contemporains et novateurs. Depuis son lancement en 2012, elle a été présentée dans une vingtaine de villes du monde entier. Le vernissage, en juillet 2013 à Buenos Aires, de l'exposition consacrée à la Garde suisse a lui aussi suscité une grande attention.

### *Plateformes de communication en Suisse*

La communication internationale ne se passe pas exclusivement à l'étranger. Les activités organisées en Suisse, comme l'accueil de *délégations étrangères*, en constituent un élément capital. En 2013, plus de 600 journalistes, décideurs et étudiants ont été invités à effectuer un voyage thématique en Suisse et ont été sensibilisés à cette occasion aux préoccupations de notre pays. Les voyages d'information sur la politique suisse des transports et sur le modèle dual de la formation professionnelle suscitent un intérêt croissant. Des jeunes de toute l'Europe sont par ailleurs venus en Suisse pour célébrer le cinquantenaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe.

Les *Winter Days* de Gstaad, plateforme de promotion des relations politiques internationales, ont à nouveau eu lieu en février 2013. Des représentants des milieux politique, diplomatique et administratif suisses et européens s'y sont retrouvés dans une atmosphère informelle pour évoquer les moyens d'encourager la participation des citoyens aux organisations supranationales, exposer le point de vue de leurs pays respectifs et nouer de précieux contacts.

Les correspondants étrangers en Suisse sont des relais importants de la communication internationale. Aussi le DFAE leur propose-t-il régulièrement des manifesta-

tions sur des sujets d'actualité animées par des experts suisses (sujets traités jusqu'ici: la politique extérieure de la Suisse de manière générale, la politique européenne et le négoce des matières premières).

### *Supports d'information et de promotion*

En 2013, 165 000 supports d'information et 320 000 supports de promotion ont de nouveau été distribués à travers le réseau extérieur de la Suisse. PRS a édité une nouvelle brochure sur la formation, la recherche et l'innovation suisses. Le nouveau lot de cartes décorées de gravures de l'artiste *Felix Vallotton* fait le lien entre, d'une part, cinq thèmes stratégiques de la communication internationale (démocratie directe, formation, politique des transports innovante, développement durable, Suisse solidaire) et, d'autre part, l'art et la culture. La ligne *Edelweiss*, qui comprend des articles tels que cabas et étuis pour téléphone portable, est récemment venue enrichir l'offre de supports de promotion.

## **2.7 Ressources et réseau extérieur**

### *Réseau des représentations de la Suisse à l'étranger*

Le réseau de représentations de la Suisse à l'étranger est adapté en permanence à l'évolution des facteurs régissant la politique extérieure: le déplacement des centres de gravité politique dans le monde, l'émergence de nouveaux marchés économiques à forte croissance, l'apparition de nouvelles exigences en matière d'assistance des Suissesses et des Suisses de l'étranger, des gains en efficacité rendus possibles par les progrès technologiques, mais aussi les mesures d'économies voulues par le Parlement. En 2013, l'accent a porté sur la poursuite de la mise en œuvre des mesures d'optimisation du réseau extérieur décidées par le Conseil fédéral le 25 avril 2012 en adéquation avec les axes stratégiques de politique étrangère définis pour la législature 2012–2015. Ces mesures, mettent l'accent sur l'exploitation accrue de synergies au sein du réseau extérieur et un recentrage appuyé sur les tâches-clés des différentes représentations à l'étranger.

La première phase de la mise en œuvre des mesures décidées, achevée au printemps 2013, a permis d'atteindre les objectifs d'épargne fixés. Elle s'est traduite par la mise en place de 12 centres consulaires régionaux, lesquels ont entraîné l'apparition, dans une bonne vingtaine de villes, d'ambassades se concentrant sur la défense des intérêts diplomatiques et économiques ou sur la gestion de programmes et de projets.

La création des centres consulaires régionaux, après une phase de scepticisme initial, n'a guère suscité de réactions négatives auprès des Suissesses et Suisses de l'étranger, grâce sans doute aux nombreuses mesures d'accompagnement mises en œuvre. Environ 10 % des Suissesses et Suisses de l'étranger sont directement concernés par les réorganisations du réseau extérieur. Le modèle s'est rapidement imposé et permet de regrouper des petites quantités de services avec de plus grands volumes, et partant, de gagner en efficacité par des économies d'échelle. L'allège-



ment opéré dans les pays concernés est compensé par un suivi plus professionnel et plus moderne de la part de la Direction consulaire et des centres consulaires régionaux. De même, les premières expériences faites avec le modèle de représentation allégée focalisée sur la défense des intérêts, où l'ambassadeur est le seul collaborateur suisse détaché, ont démontré qu'une prise d'influence ciblée, le maintien d'un réseau de contacts dans les sphères gouvernementale, économique et culturelle de l'Etat hôte ou encore l'appui aux visites officielles en provenance de Suisse sont possibles. Force est de reconnaître qu'une présence réduite sur place est largement préférable à la fermeture complète d'une représentation.

Les synergies réalisées dans le cadre de l'optimisation du réseau extérieur permettront par ailleurs une extension modérée du réseau en 2014. Vu l'importance économique croissante des pays du Golfe et du Sud-Est-asiatique, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir en 2014 une ambassade à Muscat (Oman) et un consulat général à Ho Chi Minh Ville. La future ambassade à Muscat sera installée dans le même immeuble que l'ambassade des Pays-Bas. Cette solution, déjà pratiquée depuis plusieurs années avec l'Autriche, permet de limiter les coûts d'exploitation tout en assurant une présence suisse dans le pays.

2013 a été marquée par la première année d'exploitation de la nouvelle ambassade dite intégrée au Myanmar. Le DFAE est convaincu que le rapprochement des diverses prestations fournies par les ambassades dans les domaines de la défense des intérêts, des services consulaires et des programmes et projets de coopération internationale permet de mettre en œuvre la vision d'une politique étrangère plus intégrée, plus cohérente et plus visible. Par ailleurs, des synergies pourront être réalisées dans les activités de gestion et de support. Un élément-clé dans ce contexte est la réalisation au 1<sup>er</sup> janvier 2014 d'un cercle comptable unique pour l'ensemble du DFAE, qui permettra d'améliorer les instruments de pilotage stratégique du Département et de simplifier la gestion comptable. Les bases techniques requises pour la fusion des charges de fonctionnement ont été élaborées en 2013.

La mesure «Optimisation du réseau extérieur» dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération 2014 répond à la volonté de rigueur budgétaire exprimée par le Parlement. En même temps, le Parlement a également décidé d'accepter une motion de la Commission de politique extérieure du Conseil national (12.3991 «Maintien de l'ambassade de Suisse au Guatemala») demandant le maintien de l'ambassade de Suisse au Guatemala. Afin de donner suite à ce souhait du Parlement, le DFAE a renoncé à la fermeture de cette représentation.

A l'avenir aussi, le Conseil fédéral devra pouvoir adapter la structure du réseau extérieur aux exigences de l'actualité internationale et, comme il en a la compétence, décider de l'ouverture ou de la fermeture de représentations. Le maintien de la marge de manœuvre de l'exécutif est indispensable pour pouvoir concrétiser efficacement dans la limite des moyens alloués par le Parlement, la stratégie de politique extérieure 2012–2015.

#### *Autres projets dans le domaine des ressources*

Le maintien et le développement d'un réseau extérieur fort, universel et efficace dépend également des collaborateurs et collaboratrices qui le composent et des mesures d'accompagnement les soutenant.

Si les missions dans les pays fragiles sont une partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse, les conditions difficiles qui y règnent retiennent souvent les colla-

borateurs et collaboratrices du Département de se porter candidats pour des affectations dans ces régions. Conscient de ce défi, le DFAE a approuvé en 2013 un projet visant à augmenter l'attractivité des postes dans les contextes difficiles et à encourager le personnel à postuler pour de telles affectations. Le train de mesures décidées entrera en vigueur début 2014. Dans cette même perspective d'un soutien au personnel transférable, le projet *Dual Career* a quant à lui pour objectif d'aider les personnes accompagnantes à poursuivre leur propre carrière professionnelle en dépit des nombreux transferts en Suisse et à l'étranger du conjoint employé par le DFAE. Les mesures envisagées dans le cadre d'un projet pilote de 18 mois prévoient entre autres la conclusion de nouveaux accords bilatéraux entre la Suisse et des pays hôtes afin de faciliter, pour les personnes accompagnantes, l'exercice d'une activité lucrative à l'étranger, la possibilité d'un engagement à durée limitée en vue d'une réinsertion professionnelle et un accès facilité à des cours internes.

Enfin, le 1<sup>er</sup> juin 2013 est entré en vigueur un nouveau concept d'achat des vins suisses pour les représentations suisses à l'étranger. Né dans le sillage des motions Darbellay et Hurter adoptées par le Parlement le 23 décembre 2011, demandant que du vin suisse soit servi dans les représentations à l'étranger, ce nouveau concept offre une solution d'achat fiable et facilitée aux membres du personnel du DFAE tout en renforçant la valorisation de la production vinicole de l'ensemble de la Suisse à l'étranger.

## Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AERF	Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALBA	Alliance bolivarienne pour les Amériques ( <i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i> )
ALCP	Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
AMA	Agence mondiale antidopage
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
APEC	Coopération économique pour l'Asie-Pacifique ( <i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i> )
ASEF	Fondation Asie-Europe ( <i>Asia-Europe Foundation</i> )
ASEM	Dialogue Asie-Europe ( <i>Asia-Europe Meeting</i> )
BCE	Banque centrale européenne
BRICS	Groupe composé des cinq grands pays émergents suivants: Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE

CCRE	Congrès des communes et des régions d'Europe
CDI	Convention contre les doubles impositions
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations unies ( <i>United Nations Economic Commission for Europe, UNECE</i> )
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin – Eaux Vives – Annemasse
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDHG	Centre international de déminage humanitaire, Genève
CITES	Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (RS 0.453) ( <i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i> )
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNUC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CP	Code pénal (RS 311.0)
CPEA	Conseil du Partenariat euro-atlantique
CPI	Cour pénale internationale
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSNN	Commission de supervision des nations neutres ( <i>Neutral Nations Supervisory Commission, NNSC</i> )
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève ( <i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i> )
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDH	Défenseurs des droits de l'homme
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police

EAI	Echange automatique d'informations
EAP	EuroAirport Bâle-Mulhouse
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EUFOR	Force opérationnelle de l'UE
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act der USA
fedpol	Office fédéral de la police
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FRI	Formation, recherche, innovation
G-20	Groupe des 20 <i>(Etats-Unis, Japon, Allemagne, Chine, Grande-Bretagne, France, Italie, Canada, Brésil, Russie, Inde, Corée du Sud, Australie, Mexique, Turquie, Indonésie, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Argentine, Union européenne)</i>
GAFI	Groupe d'action financière
GCSP	Centre de politique de sécurité Genève <i>(Geneva Centre for Security Policy)</i>
GCTF	Forum mondial contre le terrorisme <i>(Global Counterterrorism Forum)</i>
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme <i>(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)</i>
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
IERAD	Initiative européenne pour la recherche agronomique pour le développement
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement <i>(Intergovernmental Authority on Development)</i>
JRR	Justice Rapid Response
KAIPTC	Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix <i>(Kofi Annan International Peacekeeping and Training Centre)</i>
LPE	Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LPSP	Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (FF 2013 6577)
LSEtr	Loi sur les Suisses de l'étranger (projet)
MERCOSUR	Marché commun sud-américain <i>(Mercado Común del Sur)</i>

MES	Mécanisme européen de stabilité
MINUSMA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MoU	Protocole d'entente ( <i>Memorandum of Understanding</i> )
NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires alpines
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA/BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU ( <i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> )
ODD	Objectifs de développement durable ( <i>Sustainable Development Goals, SDG</i> )
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSPD	Office fédéral du sport
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida ( <i>Joint United Nations Programme on HIV/AIDS</i> )
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPE	Personnes politiquement exposées
PpP	Partenariat pour la paix
PRS	Présence Suisse

SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SLR	Service de lutte contre le racisme
SWISSCOY	Swiss Company
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
TAP	Gazoduc transadriatique ( <i>Transadriatic Pipeline</i> )
TCA	Traité sur le commerce d'armes
TIPMF	Traité sur l'interdiction de production de matières fissiles (projet)

## Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe

### Remarques préliminaires

Les priorités suisses au Conseil de l'Europe ainsi que les principaux défis auxquels l'organisation strasbourgeoise est confrontée sont exposés au ch. 2.3.1 du rapport de politique extérieure 2013. La présente annexe contient des informations complémentaires sur les activités de la Suisse dans les différents domaines relevant du Conseil de l'Europe.

### 50<sup>e</sup> anniversaire de l'adhésion de la Suisse

En 2013, les activités de la Suisse avec le Conseil de l'Europe ont été marquées par la célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire de son adhésion à l'institution strasbourgeoise, le 6 mai 1963. Divers événements en relation avec cet anniversaire auront permis de rappeler l'importance des relations qui unissent la Suisse au Conseil de l'Europe.

Dans son discours de commémoration prononcé devant l'Assemblée parlementaire (APCE) à Strasbourg le 23 avril, le chef du DFAE a mis la jeunesse en exergue pour rappeler que la construction européenne, c'est offrir aux générations futures des perspectives et la chance de les réaliser. Relevant les avantages du système suisse de formation duale – et prenant la Charte sociale en exemple – il a plaidé pour une certaine souplesse dans la lecture juridique des obligations découlant de l'outil primordial que sont les conventions du Conseil de l'Europe. Aussi a-t-il évoqué l'importance que la Suisse attache à la poursuite de la réforme de l'institution et de la Cour européenne des droits de l'homme, réforme initiée lors de la Conférence d'Interlaken en 2010.

Le 6 mai 2013, le secrétaire général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a effectué une visite officielle en Suisse au cours de laquelle il a eu des entretiens avec les chefs du DFJP et du DFAE. Les discussions ont porté, d'une part, sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme et sur l'adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH)<sup>54</sup>. Elles ont, d'autre part, touché aux relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe, à la réorganisation de celui-ci et à la coopération avec l'OSCE. Le secrétaire général Jagland a également participé, avec le chef du DFAE, à la cérémonie officielle de célébration du 50<sup>e</sup> anniversaire, organisée par l'Université de Fribourg.

Afin de célébrer le caractère paneuropéen de ce demi-siècle de relations officielles avec le Conseil de l'Europe, 50 jeunes gens – en provenance des onze derniers pays – non membres de l'UE – à y avoir adhéré ont participé, du 1<sup>er</sup> au 7 mai 2013, à un voyage d'une semaine en Suisse, à l'invitation du DFAE. Ces jeunes gens ont eu l'occasion de se familiariser avec différentes institutions de Suisse et avec son fédéralisme. Une visite à Strasbourg, un passage à l'Assemblée inter-jurassienne à Moutier, un autre à la Landsgemeinde de Glaris, un atelier de travail au Stockhorn sur le thème de la jeunesse et des rencontres à l'Université de Fribourg ont constitué les points forts de ce voyage.

Enfin, c'est à l'invitation de la présidente du Conseil national, Maya Graf, que le président de l'APCE, Jean-Claude Mignon, a effectué une visite en Suisse en septembre, au cours de laquelle il a eu l'occasion de rencontrer les membres de la délégation parlementaire au Conseil de l'Europe ainsi que le chef du DFAE.

## **1 Les organes**

### **1.1 Comité des ministres**

Lors de la 123<sup>e</sup> session du Comité des ministres, qui s'est tenue à Strasbourg le 16 mai 2013, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a officiellement lancé la 3<sup>e</sup> étape de la réforme de l'institution. Cette nouvelle phase vise à optimiser le fonctionnement et la coordination des différents organes chargés du suivi des décisions du Conseil de l'Europe et à améliorer l'usage de leurs conclusions tout en respectant leur indépendance. La déclaration finale adoptée à l'issue de cette session est restée très générale et peu contraignante en raison de réticences émises par certains Etats membres quant à un renforcement du processus de suivi.

Lors de cette session, le Comité des ministres a adopté le protocole n° 15 à la CEDH, lequel a été ouvert à la signature des Etats membres le 24 juin 2013. Depuis le 2 octobre 2013, le protocole n° 16 à la CEDH est également ouvert à la signature des Etats parties. Plus de détails au sujet de ces deux protocoles figurent au chap. 2.1 ci-après.

### **1.2 Assemblée parlementaire**

Les quatre assises 2013 de l'APCE ont été marquées par la présence d'un nombre élevé de chefs d'Etat, de ministres, de présidents de parlement et d'autres personnalités de haut rang, qui se sont exprimés devant l'Assemblée durant l'année, confirmant ainsi le statut de partenaire important que revêt l'Assemblée dans la promotion et le respect des valeurs du Conseil de l'Europe.

Parmi les faits marquants, il est à noter qu'au cours de débats parfois nourris, l'APCE a adopté, lors de l'assise de janvier 2013, un rapport sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan et rejeté un autre rapport relatif au suivi de la question des prisonniers politiques dans ce pays. Lors de la session de juin 2013, l'APCE a par ailleurs rejeté l'ouverture d'une procédure de suivi en relation avec le processus de réforme constitutionnelle en Hongrie.

### **1.3 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**

La délégation suisse auprès du CPLRE, présidée par le ministre jurassien Philippe Receveur, a participé aux deux sessions annuelles du Congrès qui se sont tenues en mars et en octobre à Strasbourg.

Lors de la session de mars, les débats ont notamment porté sur les défis que la crise en Europe pose à la démocratie locale et régionale. Le CPLRE a aussi adopté une résolution sur le post-monitorage et la post-observation des élections, laquelle précise le rôle du Congrès et ses attentes dans ce domaine, notamment envers le Comité



des ministres mais aussi envers les 46 Etats ayant ratifié la Charte de l'autonomie locale.

A la session d'octobre, plusieurs débats ont été consacrés aux réponses locales et régionales à la crise économique et aux enjeux en matière de cohésion sociale. Les discussions ont porté, en particulier, sur l'intégration des migrants par le travail indépendant et sur l'accès de ceux-ci au marché du travail régional.

#### **1.4 Rencontre entre les délégations à l'APCE et au CPLRE**

Les délégations suisses auprès de l'APCE et du CPLRE se sont rencontrées à Berne début mai 2013, dans le cadre du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe. Les discussions ont notamment fait ressortir le besoin d'améliorer l'échange d'informations entre les deux délégations sur les activités et les thèmes qui leur sont communs. Invité à participer à cette rencontre, le secrétaire général Jagland, qui effectuait alors une visite de travail en Suisse, s'est exprimé, tout en répondant à de nombreuses questions sur l'état d'avancement mais aussi sur les succès obtenus et les difficultés rencontrées dans le cadre de la réforme du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme.

## **2 Droits de l'homme**

### **2.1 Cohésion démocratique – Questions relatives aux droits de l'homme / Suivi d'Interlaken**

Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a continué de focaliser ses activités sur la réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH, sur l'adhésion prévue de l'UE à la convention, ainsi que sur le développement et la promotion des droits de l'homme.

Parmi les mesures qui ont été prises lors de la Conférence de Brighton d'avril 2012 et qui devaient être mises en œuvre avant la fin de l'année 2013 figuraient certaines décisions qui nécessitaient des amendements à la convention. Ceux-ci ont été matérialisés pendant la période sous revue sous la houlette du CDDH, sous la forme de deux protocoles (protocole n° 15 portant amendement à la convention et protocole additionnel n° 16), avant d'être adoptés par le Comité des ministres. Ces deux actes visent à améliorer la procédure devant la Cour européenne de Strasbourg et la mise en œuvre de la convention dans les Etats parties, tout en respectant la doctrine de la marge d'appréciation revenant aux Etats. Le protocole n° 15 inscrit notamment le principe de subsidiarité dans le préambule de la CEDH, ramène le délai de recours devant la Cour de six à quatre mois et assouplit les conditions à remplir pour invoquer le critère de recevabilité concernant le «préjudice important», que le protocole n°14 avait introduit. Par ailleurs, il supprime le droit des parties à s'opposer au dessaisissement d'une affaire par une chambre en faveur de la Grande Chambre. Enfin, la règle en matière de limite d'âge des juges est modifiée de manière à ce que ceux-ci puissent être assurés d'exercer leur fonction durant l'intégralité du mandat de neuf ans. Le protocole n° 16 prévoit pour sa part que les plus hautes juridictions des Etats contractants peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application de la

CEDH. Si le protocole n° 15 doit recueillir le consentement des 47 Etats parties, il en va différemment du protocole additionnel n° 16, qui pourra entrer en vigueur dès qu'il aura été ratifié par dix Etats. Le Conseil fédéral présentera probablement au cours du deuxième semestre 2014 le message relatif à la signature et à la ratification de ces deux protocoles.

Si l'adhésion de l'UE à la CEDH fait régulièrement l'objet de discussions depuis la fin des années 1970, elle est formellement prévue par le Traité de Lisbonne (2009) et le protocole n° 14 (2010). Son objectif est de l'intégrer au mécanisme de contrôle de la CEDH. En soumettant l'UE au contrôle externe de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EurDH), il s'agit de combler les lacunes persistant dans la protection de ces droits en Europe et de consolider les garanties dont bénéficient ses citoyens. Après trois années de négociations ou presque, les 47 Etats parties (dont les 27 de l'UE) et la Commission européenne ont adopté en avril 2013 un projet d'accord d'adhésion. Celui-ci repose sur le principe dit du pied d'égalité, qui veut que l'UE soit, dans toute la mesure du possible, traitée comme les 47 parties contractantes. Concrètement, elle aura également droit à un siège de juge à la Cour et à un représentant au sein du Comité des ministres; de plus, sa participation ne se limitera pas aux procédures de recours portant sur le droit européen. Par ailleurs, en vertu de ce principe, comme les autres parties à la CEDH, l'UE sera tenue de se soumettre à la juridiction de la Cour EurDH et d'exécuter ses jugements. Enfin, l'UE devra participer (substantiellement) aux frais du mécanisme de contrôle de la CEDH. Des exceptions à ce principe ne seront tolérées que lorsqu'il y aura lieu de tenir compte du fait que l'UE n'est pas un Etat. Le mécanisme de co-défense désormais introduit constitue une nouvelle forme de participation à la procédure devant la Cour EurDH, qui va au-delà de la tierce intervention ancrée à l'art. 36 CEDH et qui vise à s'assurer que, lorsqu'une plainte est déposée soit uniquement contre l'UE, soit uniquement contre l'un de ses Etats membres, l'autre partie puisse au besoin également être intégrée à la procédure. Contrairement au régime de la tierce intervention, le jugement aura également valeur contraignante pour le co-défendeur – qui aura qualité de partie. Le projet contient en outre des dispositions détaillées et nuancées relatives à la participation de l'UE au Comité des ministres, en particulier en matière de surveillance de l'exécution des jugements. Elles ont pour vocation de garantir l'efficacité et l'intégrité du système actuel éprouvé, en empêchant l'UE et ses 27 Etats membres d'imposer ou d'éviter à eux seuls des décisions dudit Comité en adoptant des positions coordonnées. Dès le début, la Suisse s'est impliquée dans ces négociations, dont elle qualifie le résultat de compromis satisfaisant, non sans reconnaître qu'il a impliqué, tant de la part de l'UE que des pays extra-européens, d'abandonner ou d'assouplir certains points de vue. Il appartient désormais au Comité des ministres du Conseil de l'Europe d'adopter formellement ce projet, après qu'il ait été soumis pour avis à la Cour de justice de l'Union européenne, dont la réponse est attendue courant 2014. Bien que cela ne soit pas officiellement prévu, on peut partir du principe que la Cour EurDH sera également consultée. Quant à la suite de la procédure, elle dépendra de l'issue des consultations de ces deux instances. Dès que le projet sera officiellement adopté, le processus de ratification pourra débiter à l'UE et dans les 47 Etats parties à la convention, sachant que l'adhésion ne pourra être effective qu'une fois que les 48 Parties auront donné leur consentement.

S'agissant du développement et de la promotion des droits de l'homme, le CDDH a, pendant l'année sous revue, adopté deux rapports, portant chacun sur la mise en œuvre d'une recommandation du Comité des ministres (recommandation sur les

droits de l'homme des membres des forces armées et recommandation sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre). En outre, il a adopté une étude sur la faisabilité et la valeur ajoutée de travaux en matière de droits de l'homme dans des sociétés multiculturelles, un deuxième document analysant les dossiers prioritaires susceptibles d'être traités au cours des prochaines années dans ce domaine. A noter qu'à ce sujet, les auteurs de l'étude précisent qu'il convient en premier lieu d'achever les travaux déjà en cours en matière de droits de l'homme dans des sociétés multiculturelles et de responsabilité sociale des entreprises. Si les moyens le permettent, ils suggèrent d'entreprendre des travaux explorant l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme et examinant comment gagner en efficacité dans la mise en œuvre de la CEDH sur le plan national.

## 2.2 La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme

Durant la période sous revue, la Cour de justice a rendu treize arrêts concernant la Suisse. Dans huit cas, elle a constaté au moins une violation de la CEDH.

Les treize arrêts en question (dans l'ordre chronologique)<sup>55</sup>:

- *Udeh* (16.04.2013): violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait du renvoi d'un étranger délinquant dont les enfants vivent en Suisse.
- *Gross* (14.05.2013): violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait de l'insuffisance de la base légale concernant l'assistance au suicide de personnes non atteintes d'une maladie mortelle. L'affaire est pendante devant la Grande Chambre de la Cour EurDH.
- *Hasanbasic* (11.06.2013): violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait du refus d'octroyer un nouveau permis d'établissement à un étranger condamné, endetté et dépendant des prestations sociales ayant quitté la Suisse après un séjour de longue durée et annoncé son départ définitif.
- *Berisha* (30.07.2013): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait du refus d'octroyer un permis d'établissement à trois enfants nés au Kosovo et y ayant grandi, entrés illégalement sur le territoire helvétique, dont les parents vivent en Suisse.
- *Locher* (30.07.2013): violation du principe de l'égalité des armes (art. 6, al. 1, CEDH) du fait du refus d'accorder la consultation d'un écrit (prétendument) nouveau, produit dans le cadre d'un procès en cours.
- *Polidario* (30.07.2013): violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait du refus d'octroyer un permis d'établissement à une mère détentriche de l'autorité parentale sur un enfant vivant en Suisse avec son père.

<sup>55</sup> Des résumés plus complets des cas suisses (et de cas importants concernant d'autres Etats) sont publiés depuis 2008 dans les rapports trimestriels de l'Office fédéral de la justice ([www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Thèmes > Etat & Citoyen > Droits de l'homme > Convention européenne).

- *Roduit* (03.09.2013): violation du droit à un procès équitable (art. 6, al. 1, CEDH) du fait d’une procédure trop longue (au total plus de 13 ans).
- *Dembele* (24.09.2013): violation de l’interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3 DEDH) du fait du recours à la violence lors d’un contrôle de personne effectué par la police et du manque de mesures visant à clarifier les griefs lors de l’instruction pénale.
- *Wyszenbach* (22.10.2013): pas de violation du principe de «l’égalité des armes» (art. 6, al. 1, CEDH) du fait de l’absence d’accusé de réception des observations envoyées par l’instance précédente au recourant.
- *Bolech* (29.10.2013): pas de violation du droit à la liberté et à la sûreté (art. 5, al. 1, CEDH) du fait d’un placement en détention provisoire fondé sur un risque de fuite chez un double national et du rejet de la demande de recours au contrôle électronique en tant que mesure alternative.
- *Al-Dulimi Khalaf et Montana Management* (26.11.2013): violation du droit d’accès à un tribunal (art. 6, al. 1, CEDH) du fait de mesures fondées sur des résolutions du Conseil de sécurité de l’ONU.
- *Vazquez* (26.11.2013): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) du fait du renvoi d’un étranger criminel.
- *Perinçek* (17.12.2013): violation de la liberté d’expression (art. 10 CEDH) du fait de sa condamnation pour négation du génocide perpétré contre les Arméniens, en violation de l’art. 261<sup>bis</sup> CP.

Durant la période sous revue, la Cour de justice a rendu une décision sur la recevabilité d’une affaire concernant la Suisse, qui revêt un caractère particulièrement intéressant:

- *Rappaz* (26.03.2013): irrecevabilité de la plainte déposée pour violation du droit à la vie (art. 2 CEDH) et de l’interdiction de la torture (art. 3 CEDH) pour défaut manifeste de fondement. La Cour a relevé, d’une part, que la grève de la faim engagée par le détenu n’était pas destinée à mettre fin à ses jours mais à faire pression sur les autorités nationales et forcer sa libération, de l’autre, que l’alimentation forcée dont il a été menacé répondait à une nécessité médicale et que les autorités ont dûment examiné et géré la situation.

## **2.3 Discrimination et racisme**

### **2.3.1 Lutte contre le racisme**

Du 21 au 25 octobre 2013, une délégation de la Commission européenne contre le racisme et l’intolérance (ECRI) a effectué une visite en Suisse dans le cadre du 5<sup>e</sup> cycle de suivi pays par pays. Organisée par le Service de lutte contre le racisme (SLR), cette visite a donné l’occasion à la délégation de rencontrer les représentants des ONG ainsi que ceux des organismes étatiques fédéraux et inter-cantonaux en charge de la lutte contre le racisme et l’intolérance. La délégation s’est par ailleurs rendue à Genève, où elle a notamment rencontré les instances cantonales et municipales chargées de l’intégration, de la prévention des discriminations et de l’aide aux victimes ainsi que des questions liées aux LGB, thème qui figurait pour la première fois à l’agenda d’une telle visite.

L'ECRI prévoit de publier son 5<sup>e</sup> rapport sur la Suisse dans le courant du premier semestre 2014.

### **2.3.2 Protection des minorités nationales**

Compte tenu de sa constitution particulière et de son histoire, la Suisse s'est de tout temps engagée en faveur de la protection des minorités. Ses efforts à cet égard se concrétisent à différents niveaux, mais en particulier dans le cadre du Conseil de l'Europe et de la mise en œuvre de sa convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Pendant l'année sous revue, la Suisse a été soumise au cycle de suivi régulièrement organisé par le Comité des ministres et le Comité consultatif, l'organe de contrôle chargé de surveiller la mise en œuvre de la convention-cadre. Dans les recommandations formulées à l'issue de cet examen, le Comité consultatif relève en particulier la nécessité d'intensifier les efforts pour mettre des aires de séjour et de transit à la disposition des gens du voyage. Il recommande en outre aux autorités de s'engager davantage pour que les membres des minorités linguistiques puissent s'exprimer dans leur propre langue au sein de l'administration fédérale et soient représentés équitablement et efficacement dans les structures gouvernementales. Il appelle par ailleurs les autorités suisses à adopter des mesures appropriées pour lutter contre toutes les manifestations de racisme, à condamner l'intolérance sous toutes ses formes, y compris dans le discours politique et sur Internet, et à s'attacher à promouvoir la diversité et la tolérance au sein de la société suisse.

A l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe, le DFAE a organisé en décembre, en collaboration avec le DFI, une manifestation consacrée aux langues minoritaires en Suisse. L'accent a été mis non seulement sur la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, mais également sur la charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ce qui a permis aux membres des Comités consultatifs respectifs d'évaluer la mise en œuvre de ces deux textes par les autorités suisses.

A noter en outre que la Suisse s'engage en tant que membre d'un groupe de travail thématique fondé dans le cadre du Comité *ad hoc* d'experts sur les questions roms du Conseil de l'Europe, chargé d'une réflexion autour de la disponibilité d'emplacements pour les caravanes des gens du voyage et la scolarisation de leurs enfants. Au vu de leur mobilité croissante à travers l'Europe, il est dans l'intérêt de la Suisse de se saisir de ces questions.

### **2.3.3 Egalité entre femmes et hommes**

Au sein de la Commission du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC), la Suisse a activement participé au pilotage du nouveau programme transversal et à l'élaboration d'un projet de stratégie 2014–2017 pour l'égalité entre femmes et hommes.

Lors de la première conférence annuelle du Réseau des points de contact nationaux du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre femmes et hommes, qui s'est tenue à Amsterdam les 3 et 4 juillet 2013 sur le thème «Les médias et l'image de la femme», deux représentantes suisses ont débattu de la place des femmes dans les médias et des stéréotypes de genre véhiculés par la presse.

## 2.4 Bioéthique

Durant la période sous revue, le Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (DH-Bio) a mené plusieurs projets:

- Un guide destiné à baliser le processus décisionnel applicable aux traitements médicaux dans les situations de fin de vie a été élaboré, conformément au souhait exprimé par le comité lors de son assemblée générale de fin novembre 2013. La publication de ce guide – à caractère purement consultatif – est attendue pour le premier semestre 2014.
- S'agissant de la thématique «Prédiction, test génétique et assurance», le document de base rédigé a été soumis à l'assemblée générale de novembre 2013, qui a décidé qu'il devait faire l'objet d'un processus normatif, afin de pouvoir édicter une recommandation non contraignante.
- La révision actuellement en cours de la recommandation (2006) 4 du Comité des ministres sur la recherche utilisant du matériel biologique d'origine humaine, à laquelle un symposium international a été consacré en 2012, a été poursuivie. Lors de l'assemblée générale de novembre, les membres ont également convenu de l'intégrer dans une version texte, qui peut être envoyée en consultation publique.
- Un groupe de travail, dont le représentant de la Suisse au CDDH est membre, rédige un protocole additionnel à la Convention sur la bioéthique du Conseil de l'Europe entendant protéger la dignité et les droits fondamentaux des personnes atteintes dans leur santé psychique dans le cas particulier des mesures de contrainte.
- Quant à la planification pour les années 2014 et 2015, le DH-Bio a décidé de procéder à une analyse éthique des technologies émergentes, sans avoir pour autant dressé la liste définitive des technologies visées. A ce sujet, les membres ont lancé, lors de leur réunion plénière de mai 2013, la rédaction de deux études pour, d'une part, faire toute la lumière sur l'état de développement de ces techniques et, d'autre part, explorer spécifiquement les problématiques éthiques qu'elles posent, sachant que les résultats de ces deux analyses seront ensuite débattus et documentés lors d'un symposium auquel seront conviés d'autres experts et acteurs de ces disciplines.

## 2.5 Médias et société de l'information

Pour l'année 2013, les activités du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) – au sein du Bureau duquel la Suisse est représentée par le service des Affaires internationales de l'OFCOM – se résument ainsi:

Le comité a nommé un groupe d'experts informel qui a contribué à élaborer un «Projet de résolution sur la sécurité des journalistes et autres professionnels des médias» (pour la *1<sup>re</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information*) et a également préparé un avant-projet de déclaration du Comité des ministres sur le sujet. Ce groupe d'experts informel a aussi présenté au CDMSI un premier avant-projet de *Déclaration du Comité des*

*ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.*

Le CDMSI a examiné un *Projet de recommandation sur l'égalité des sexes et les médias* qu'il a transmis au Comité des ministres pour approbation.

Il a participé à l'élaboration du projet de programme pour la conférence sur *la liberté d'Internet – un engagement partagé*, qui s'est déroulée à Strasbourg les 24 et 25 septembre 2013, et dont les conclusions ont constitué une contribution à la *1<sup>re</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information* qui s'est tenue à Belgrade les 7 et 8 novembre 2013. La Suisse, par l'intermédiaire de son représentant au Bureau, a participé pleinement à la rédaction de la déclaration politique et de trois résolutions qui ont été adoptées par les ministres à cette occasion.

Le CDMSI a examiné, dans le cadre du suivi des instruments concernant Internet adoptés par le Comité des ministres, l'instauration d'un mécanisme de collaboration, d'un index ou d'un centre d'information pour l'échange de bonnes pratiques relatives aux principes de la gouvernance d'Internet et à d'autres normes du Conseil de l'Europe concernant Internet, d'entente avec l'Observatoire européen de l'audiovisuel (OEA).

Le comité s'est aussi penché sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la *Stratégie du Conseil de l'Europe sur la gouvernance de l'Internet 2012–2015* en s'appuyant sur un document de synthèse. Une soixantaine d'actions sont déjà prévues. L'accent est mis sur la gestion de la stratégie et sur l'identification des risques. Le document relève qu'il serait bon que le CDMSI participe davantage à la définition de nouvelles activités et domaines prioritaires (hiérarchisation des actions en fonction de leur valeur ajoutée et de leurs chances de réussite, repérage des difficultés, identification de points d'entrée où les Etats membres pourraient faciliter la mise en œuvre de la stratégie, et détermination de partenaires pertinents).

Le CDMSI a également tenu une première discussion sur les conclusions du Groupe indépendant de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias, établi par la Commission européenne. Il a fait part de ses préoccupations sur le fait que l'expertise et le potentiel du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté et du pluralisme des médias ne soient pas mentionnés dans les recommandations du groupe.

Pour sa part, le Comité d'experts sur les droits des usagers d'Internet (MSI-DUI) a poursuivi ses travaux relatifs au projet de *compendium des droits existants des utilisateurs d'Internet*.

### **3 Etat de droit**

#### **3.1 Droit international public**

Le *Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public* (CAHDI) est un organe du Conseil de l'Europe, dans le cadre duquel les conseillers juridiques des ministères européens des affaires étrangères se réunissent deux fois par année pour échanger leurs points de vue et expériences. Pour la Suisse, il constitue une plateforme utile, dans la mesure où elle peut ainsi débattre des dernières évolutions en matière de droit international et coordonner ses réactions et prises de

position avec les Etats membres, ces dernières étant enregistrées dans des banques de données et disponibles sur Internet. Par la voix du responsable de la Direction du droit international public, la Suisse participe régulièrement aux séances du comité et partage avec lui ses idées et son expérience, notamment en matière de mise en œuvre du droit international public dans la législation nationale. Cette démarche est d'autant plus utile qu'elle permet à la Suisse de préparer ses prises de position sur les questions juridiques internationales – souveraineté de l'Etat, relations diplomatiques et consulaires, relations économiques, droit contractuel ou maritime, etc. –, ce qui revêt une importance particulière dans la perspective des négociations à mener chaque année au sein de la Commission de l'Assemblée générale de l'ONU traitant des questions juridiques (sixième commission). A noter que le CADHI utilise comme base matérielle les travaux de la Commission du droit international de l'ONU, qui a l'habitude de rédiger des projets de convention qu'elle soumet ensuite pour décision à la sixième commission ou à l'Assemblée générale de l'ONU.

## **3.2 Droit pénal**

### **3.2.1 Lutte contre la traite des êtres humains**

La Convention du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains<sup>56</sup> a été ratifiée par la Suisse le 17 décembre 2012 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013. C'est le Bureau de direction du Service de coordination contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) qui participe aux réunions du Comité des parties et y représente la Suisse.

Trois réunions du Comité des parties ont pris place en 2013, auxquelles la Suisse était représentée par l'intermédiaire du Bureau de direction du SCOTT et par la représentation permanente à Strasbourg.

Le Comité des parties élit les membres du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), lequel est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les parties. Le Groupe d'experts est composé de quinze membres, provenant exclusivement des Etats parties à la Convention.

Le 19 juillet 2013, le responsable du Bureau de direction du SCOTT a été désigné en tant que personne de contact pour le GRETA, dans le cadre du processus d'évaluation de la Suisse qui débutera au printemps 2014. Une première réunion d'information à ce sujet s'est déroulée le 17 septembre à Strasbourg.

### **3.2.2 Protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels**

La Convention du Conseil de l'Europe du 25 octobre 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote)<sup>57</sup> est le premier instrument de droit international qui déclare punissables les différentes formes d'abus sexuel commis à l'encontre des enfants. En plus de l'énumération des faits constitutifs des infractions, elle comporte des dispositions sur la prévention, la protection des victimes et la procédure pénale, ainsi que des règles concernant la

<sup>56</sup> RS 0.311.543

<sup>57</sup> FF 2012 7135



coopération internationale. En l'état, le droit suisse ne permet pas de satisfaire à toutes les exigences qu'impose ce texte. Pour le ratifier, différentes adaptations du code pénal<sup>58</sup> s'imposent, à commencer par le fait de pouvoir poursuivre pénalement les clients de prostitués âgés de 16 à 18 ans.

La convention, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010, a été ratifiée à ce jour par 29 Etats. La Suisse l'a, pour sa part, signée le 16 juin de la même année. Les Chambres fédérales ont adopté ce texte le 27 septembre<sup>59</sup>. Le délai référendaire expirera le 16 janvier 2014.

### **3.2.3 Convention européenne sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique**

La convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est le premier instrument contraignant à l'échelle internationale destiné à protéger les femmes contre toutes les formes de violences, y compris domestiques. A noter que les principes de l'égalité entre femmes et hommes et la non-discrimination y sont explicitement ancrés. Par ailleurs, elle déclare punissables plusieurs formes de violences à l'égard des femmes, notamment les violences physique, psychique et sexuelle, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et le harcèlement. Enfin, elle comprend des dispositions sur la prévention, la protection des victimes, la procédure pénale, la migration et l'asile, de même que des règles concernant la coopération internationale.

Ce texte a été ouvert à la signature le 11 mai 2011 à Istanbul mais n'est pas encore entré en vigueur. Pour l'heure, il a été signé par 24 pays et ratifié par huit d'entre eux. Quant à la Suisse, elle l'a signé le 11 septembre 2013.

### **3.2.4 Cybercriminalité**

La Convention du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité<sup>60</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour la Suisse. Elle a appelé deux adaptations législatives: il a fallu, d'une part, rendre pénalement répréhensible le fait d'accéder indûment à un système informatique (art. 143<sup>bis</sup> du code pénal, élément constitutif du *hacking*), de l'autre, adapter le régime de coopération internationale (nouvel art. 18b de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale<sup>62</sup>).

L'entrée en vigueur de ce texte a occasionné une hausse significative de la correspondance policière tant à la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol, mobilisable 24h/24, 7j/7) qu'au Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOIC). Cependant, seul un nombre restreint de cantons exploitant à l'heure actuelle les nouvelles possibilités qu'offre l'entraide internationale, il faut s'attendre à cet égard à une nouvelle augmentation massive du nombre de requêtes déposées en vertu de cette convention.

58 RS 311.0

59 FF 2013 6621

60 RS 0.311.43

62 RS 351.1

A noter que les multiples demandes d'entraide internationale adressées à la Suisse ont permis de démontrer que les autorités de poursuite pénale nationales étaient en mesure de répondre sans tarder et avec tout le professionnalisme souhaité à des requêtes d'un haut degré de complexité.

Il est prévu dans la convention que les Etats membres se réunissent au moins une fois par an pour se concerter sur sa mise en œuvre et son développement futur. En 2012, le SCOCI a pris part pour la première fois à une telle séance du Comité de la Convention Cybercriminalité (T-CY) à Strasbourg en qualité de membre à part entière. Cette année, c'est l'OFJ qui était chargé de représenter la Suisse dans cette instance, dont les membres ont principalement débattu de l'accès transfrontalier à des données informatiques (art. 32 de la convention), thématique qui sera selon toute vraisemblance encore au cœur des préoccupations internationales en 2014.

### **3.2.5 Terrorisme**

En mai 2013, la Suisse a participé à la Conférence internationale sur l'emploi des techniques spéciales d'enquête pour lutter contre le terrorisme et les autres formes d'infractions graves, organisée à Strasbourg par le Conseil de l'Europe conjointement avec l'OSCE, le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations-Unies et la Ligue des Etats arabes. Cette conférence aura permis aux participants, qu'ils représentent des Etats ou des organisations internationales, d'exposer les enjeux et les défis des moyens d'investigation particuliers, notamment au regard de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La participation du coordinateur suisse de la lutte contre le terrorisme et une présentation technique effectuée par fedpol auront permis à la Suisse de mettre en évidence à cette occasion son soutien à la lutte contre le terrorisme et au renforcement de la coopération internationale à cet égard.

### **3.2.6 Trafic d'organes**

Le Comité d'experts sur le trafic d'organes, de tissus et de cellules humains, composé de représentants de 30 Etats et de quelques observateurs, a rédigé en 2012 un projet de convention du Conseil de l'Europe. Celui-ci, de même que le rapport explicatif ad hoc, ont été adoptés par le CDPC respectivement en décembre 2012 et en mai 2013 puis transmis au Comité des ministres.

Le Comité des ministres a ensuite à son tour transmis l'affaire à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, après quoi le Groupe de rapporteurs sur la coopération juridique se saisira du sujet. Aucun problème de fond ne semble s'opposer à la mise en œuvre ultérieure de la convention. Il s'agira cependant d'examiner dans le détail s'il est opportun et nécessaire pour la Suisse de signer et de ratifier cette convention.

### 3.3

### Drogues

Pendant l'année sous revue, les membres du Groupe Pompidou, créé en 1971, ont axé leurs travaux sur la poursuite des activités entamées conformément au programme de travail établi pour les années 2011 à 2014.

Depuis qu'il a accueilli en 2013 Israël en son sein, le Groupe Pompidou compte 36 Etats membres. Il est le seul organisme dans le cadre duquel la Suisse peut procéder à des échanges de vues avec d'autres pays européens sur les questions de politique en matière de drogue. La plupart des autres Etats membres du groupe – y compris la Norvège et la Turquie, qui ne sont pas membres de l'UE – ont en revanche l'occasion de se rencontrer également dans le cadre des forums de l'UE pour discuter des choix politiques en matière de stupéfiants.

Parmi ces enceintes, la plus importante est l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT). Compte tenu de l'intérêt de cet organisme, différents Etats membres du Groupe Pompidou évaluent actuellement l'opportunité de maintenir leur participation au sein du groupe. Quelques Etats ayant des positions similaires l'ont d'ailleurs déjà quitté (Allemagne, Danemark, Espagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas). Sur les trois priorités du programme de travail – droits de l'homme, politique cohérente de lutte contre les dépendances et coopération internationale entre les différentes autorités de police, de douane et de contrôle des frontières, la première – celle des droits de l'homme – n'a quasiment pas progressé. En revanche, les discussions sur la cohérence des mesures de lutte contre les dépendances, très intéressantes pour la Suisse, ont bien avancé. Plusieurs activités ayant rencontré un vif intérêt et attiré un grand nombre de participants ont en outre été organisées dans le domaine de la coopération entre les différentes autorités œuvrant à une réduction de l'offre.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Suisse (Office fédéral de la police) préside le Groupe Aéroports, qui réunit des représentants des douanes, du contrôle des frontières et de la police de 36 pays. L'objectif du groupe est d'améliorer et d'harmoniser les mesures de détection des drogues dans les aéroports européens, tout en développant les mesures de contrôle dans les transports aériens. Une des priorités du Groupe Aéroports a été de faire participer à ses activités les douze Etats du Réseau méditerranéen de coopération sur les drogues et les addictions (MedNET). Les activités et conférences prévues au programme des travaux du Groupe Aéroports 2011–2014 sont axées sur l'échange d'informations et la discussion de tendances et d'évolutions entre autorités douanières et policières, organisations internationales et autorités de surveillance. En juin 2013 s'est tenue la 28<sup>e</sup> rencontre annuelle de ce groupe, tandis que fut organisée en novembre de la même année une autre conférence consacrée aux précurseurs. En sa qualité de présidente et de membre du comité d'organisation, la Suisse a pris une part active à l'organisation de ces conférences. Un séminaire sur les précurseurs chimiques, planifié au Liban dans le cadre du MedNET et soutenu par la Suisse, a dû être annulé en raison du conflit armé en Syrie.

### 3.4

### Coopération transfrontalière

Pour le Conseil de l'Europe et les Etats membres, la coopération transfrontalière revêt une importance particulière. La Suisse participe activement à ce développement. Durant l'année sous revue, le cadre juridique a été complété par une annexe au

Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne du 16 novembre 2009 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements euro-régionaux de coopération (GEC)<sup>63</sup>. Ce nouvel outil constitue un modèle de législation interne pour les Etats insuffisamment dotés. Pour la Suisse, les règles existantes, au niveau tant cantonal que fédéral, suffisent.

### **3.5 Commission de Venise, Conseil consultatif des juges européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice**

Mme Regina Kiener, professeur de droit public à l'Université de Zurich a succédé le 1<sup>er</sup> juillet 2013 à Mme Gret Haller en tant que membre, au nom de la Suisse, de la Commission de Venise.

Pour sa part, le Conseil mixte de justice constitutionnelle (organe de la Commission de Venise) a poursuivi ses travaux de diffusion de la jurisprudence constitutionnelle, en alimentant le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle et la base de données CODICES.

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), a adopté lors de sa réunion plénière de novembre 2013, son 16<sup>e</sup> avis sur les relations entre juges et avocats. Le représentant de la Suisse a fait partie du groupe de travail chargé de rédiger cet avis.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a commencé, en automne 2013, la récolte des données 2012 en vue de la prochaine édition de son rapport sur les systèmes judiciaires européens. Les groupes de travail «qualité» et «délais judiciaires» de la CEPEJ sont présidés par François Paychère, président de la Cour des comptes de la République et Canton de Genève, et Jacques Bühler, secrétaire général suppléant du Tribunal fédéral. En 2013, la CEPEJ a adopté notamment des lignes directrices sur la création de cartes judiciaires pour faciliter l'accès à la justice, une édition actualisée de l'analyse des délais judiciaires à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que la 2<sup>e</sup> étude portant sur les délais de procédure au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les deux représentants suisses ont en outre participé, séparément, à des missions d'experts pour accompagner les réformes judiciaires en cours en Tunisie et au Maroc ainsi que pour optimiser le fonctionnement de tribunaux en Italie (Sicile) et en Turquie.

## **4 Démocratie**

### **4.1 Santé**

#### **4.1.1 Produits pharmaceutiques et soins**

La Suisse a pris part à différentes activités du Comité européen sur les produits et les soins pharmaceutiques (CD-P-PH) de la Direction européenne de la qualité du médicament et des soins de santé (DEQM), sise à Strasbourg, et est représentée dans les trois comités d'experts qui lui sont rattachés. Elle a participé durant l'année sous revue à des réunions d'experts, des formations et des conférences portant sur les

<sup>63</sup> RS 0.131.13

domaines prioritaires. Au sein du Comité d'experts sur les normes de qualité et de sécurité relatives à la pratique et au suivi pharmaceutiques, la Suisse soutient d'ailleurs entre autres des projets consacrés aux sujets suivants: la qualité des soins, la qualité et la sécurité des médicaments fabriqués ou préparés sans autorisation dans des pharmacies, ainsi que dans d'autres entreprises, unités hospitalières comprises, l'influence des médicaments traditionnels extra-européens sur la sécurité des patients en Europe et l'unidosage pour améliorer la sécurité thérapeutique et la compliance (systèmes de dosage). Pendant l'année sous revue, la Suisse a participé à des sondages, à des réunions d'experts et à l'élaboration de recommandations et de résolutions portant sur ces thématiques.

La Suisse assure par ailleurs toujours pour la période 2011–2013 la vice-présidence du Comité d'experts sur la réduction des risques de santé publique liés à la contrefaçon des médicaments et à la criminalité connexe (CD-P-PH/CMED). Elle a activement participé aux projets du Comité relatifs à des publications telle «*Counterfeiting of medical products and similar crimes – A strategic approach to assist member states in protecting the health of their citizens*», ainsi qu'à la poursuite du développement d'un réseau d'autorités basé sur des points de contact uniques (PCU) et à la mise en place d'une banque de données européenne centralisée pour l'enregistrement des contrefaçons de médicaments. A noter qu'un expert suisse a représenté la directrice de la DEQM lors d'une conférence de l'APEC organisée à Séoul en mai 2013 portant sur la sécurité des produits à usage médical, à l'occasion de laquelle le modèle des PCU était présenté sur le continent asiatique. Enfin, avec différents confrères, une experte suisse a formé à la lutte contre la criminalité pharmaceutique des représentants d'autorités de pays baltes et environnants lors d'un séminaire qui s'est déroulé à Riga en mai 2013.

La Suisse fait partie des premiers pays à avoir signé la convention Medicrime le 28 octobre 2011. Il s'agit là du premier instrument de droit international visant à lutter contre la criminalité dans le domaine des médicaments. La procédure de ratification a été poursuivie.

#### **4.1.2 Pharmacopée**

La Pharmacopée Européenne (Ph.Eur.)<sup>64</sup>, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, est un recueil de prescriptions relatives à la qualité des médicaments (y compris des principes actifs), des excipients pharmaceutiques et de certains dispositifs médicaux. Ces prescriptions concernent une grande variété de médicaments, tels que les médicaments synthétiques, les médicaments issus des biotechnologies, les vaccins, les produits sanguins, les médicaments radio-pharmaceutiques, les préparations fabriquées à partir de drogues médicinales ou encore les préparations homéopathiques. La Ph.Eur. est un ouvrage ayant force juridique obligatoire dans les 37 Etats signataires de la Convention relative à l'élaboration d'un tel instrument et dans l'UE. Pendant la période sous revue, les addendum 7.6, 7.7 et 7.8 de la septième édition de l'ouvrage ont été implémentés et la publication de la huitième édition préparée.

Chaque Etat signataire est tenu de participer aux travaux de la Ph.Eur., qui sont menés sous la houlette de la DEQM à Strasbourg, et de transposer dans son droit

<sup>64</sup> RS 0.812.21

national les prescriptions de qualité adoptées. Par ailleurs, sept Etats européens, dix-sept Etats non européens et l'OMS prennent part aux travaux d'élaboration de cet ouvrage en qualité d'observateurs. La Ph.Eur. exerce ainsi une influence déterminante sur la qualité des médicaments et des substances médicamenteuses utilisés dans le monde entier.

La division Pharmacopée de Swissmedic, l'Institut suisse des produits thérapeutiques, est l'autorité nationale de pharmacopée (ANP) de la Suisse, titre auquel il lui incombe de coordonner la contribution suisse à la Ph.Eur. Cette dernière est fournie par des experts suisses issus de l'industrie, des hautes écoles, des pharmacies ainsi que des autorités, qui siègent au total dans plus de 70 comités spécialisés de la Ph.Eur., représentant l'équivalent de huit années-personnes en termes de travail. A noter enfin que 60 % de ces tâches sont effectuées par Swissmedic.

Pendant l'année sous revue, les experts suisses sont parvenus à décrocher plus de 100 mandats à l'occasion des réélections trisannuelles, ce qui illustre, d'une part, l'importance accordée à la pharmacopée et, de l'autre, l'expertise que la Suisse peut apporter en tant que pays doté d'une des principales industries pharmaceutiques du monde.

Dans le cadre de cette réaffectation des mandats, la Commission européenne de pharmacopée (COM) – l'organe décisionnel de la Ph.Eur. – a également redistribué les cartes à sa présidence. Composée d'un président, de deux vice-présidents et d'un secrétariat (assuré par la DEQM), elle a pour mission de préparer les séances de la commission. Pour le mandat de trois ans débutant pendant l'année sous revue, c'est le Dr Tobias Godschan, responsable de la division Pharmacopée de Swissmedic et chef de la délégation suisse à la COM, qui a été élu premier vice-président dès le premier tour de scrutin.

A l'élaboration de nouvelles prescriptions s'ajoute la révision permanente de prescriptions existantes de la Ph.Eur. Cette adaptation continue de la pharmacopée aux dernières avancées technologiques et scientifiques garantit un contrôle approprié des matières premières et des préparations dans un marché globalisé et participe de la lutte contre les contrefaçons de médicaments.

### **4.1.3 Protection sanitaire du consommateur**

La délégation suisse a poursuivi sa participation aux réunions du Comité d'experts sur les emballages alimentaires et pharmaceutiques (P-SC-EMB). La Résolution (2013)<sup>9</sup> relative aux matériaux et objets en métaux et alliages destinés au contact alimentaire a été adoptée le 11 juin 2013 lors de la 1173<sup>e</sup> réunion des Délégués des ministres. Au sein du Comité d'experts, une réunion du groupe ad hoc sur les encres d'emballage a été organisée par la Suisse à Berne le 22 mars 2013. Dans ce domaine, le travail du groupe ad hoc s'est concentré principalement sur la préparation des documents techniques. La liste des substances utilisées pour fabriquer les encres d'emballage a été contrôlée en collaboration avec la délégation allemande et une nouvelle liste a été mise à la disposition du Secrétariat. Ayant constaté qu'après plusieurs années d'effort, il n'avait pas été possible d'atteindre les buts fixés par manque de consensus acceptable par toutes les délégations, la délégation suisse a décidé de se retirer du groupe ad hoc sur les encres d'emballage et d'abandonner sa tâche de rapporteur. La participation aux réunions du Comité d'experts sera toutefois maintenue.

La délégation suisse a poursuivi sa participation au Comité d'experts sur les produits cosmétiques (P-SC-COS). Ce comité a travaillé cette année sur un problème de santé publique important concernant la résistance croisée liée à l'usage d'antifongiques de type azole dans les produits cosmétiques. Un document est en cours d'élaboration avec des propositions concrètes afin de trouver des solutions à ce problème. Le groupe ad hoc sur les tatouages et le maquillage permanent est en train de finaliser un document concernant les exigences minimales pour une évaluation toxicologique des encres de tatouage et de maquillage permanent. Le groupe ad hoc Laboratoires officiels de contrôle des cosmétiques (OCCL) s'est penché cette année sur les systèmes d'essais d'aptitude portant sur les substances odorantes allergènes ainsi que sur les phtalates. Un point de discussion très important et récurrent de ce groupe ad hoc est la validation des méthodes d'analyse.

#### **4.1.4 Transplantation d'organes**

Durant la période sous revue, les principales actions du Comité européen sur la transplantation d'organes (CD-P-TO) ont été les suivantes:

- Participation à la rédaction d'une convention européenne contre le trafic d'organes humains concernant les organes, les tissus et les cellules. Le but de ce document est, d'une part, de recenser les possibles activités de trafic d'organes humains ou de personnes humaines dans le but de leur prélever des organes et, d'autre part, de condamner très fermement ces activités en proposant la mise en place de méthodes et d'outils limitant ce risque. (voir aussi ch. 3.2.6)
- Rédaction d'un document sur l'utilisation des reins à partir de donneurs vivants à des fins de transplantation. Ce texte vise à promouvoir le recours aux donneurs vivants, sans diminuer l'importance du don d'organes à partir de personnes décédées, et à harmoniser les critères de prélèvement et d'allocation aux receveurs et le conditionnement des organes.
- Rédaction de la 5<sup>e</sup> édition du guide pour la sécurité et la qualité dans la transplantation d'organes. Ce guide recense l'ensemble des bonnes pratiques dans ce domaine de la médecine et de la chirurgie. Sa mise à jour est actuellement essentiellement guidée par l'organisation allemande de transplantation et constitue une mise à jour importante d'un livre qui sert désormais de référence en Europe.
- Transplantation chez les non résidents. Une très vaste collection de données a été effectuée et publiée dans la newsletter Transplant 2012. Les informations récoltées permettent de mettre en évidence la différence de régulation entre les Etats membres, en particulier dans le domaine des donneurs vivants. Certains Etats sont assez permissifs, d'autres sont très restrictifs. La tenue de registres et la volonté d'éviter que des patients puissent simultanément s'inscrire sur plusieurs registres nationaux constituent toujours une préoccupation du groupe d'experts, qui recommande l'échange d'informations entre différents registres nationaux pour tenter de prévenir cette possibilité.

- Rédaction d'un rapport préliminaire concernant la procédure de prise de décisions médicales dans le traitement des patients en fin de vie. Ce document doit servir de référence pour l'attitude médicale à adopter avec des patients en fin de vie, sans rapport direct avec le prélèvement d'organes. Il décrit les différentes étapes franchies et les facteurs objectifs qui guident les attitudes médicales. Cet arbre décisionnel vise, d'une part, à assurer une fin de vie éthiquement et médicalement adéquate aux personnes et se préoccupe, d'autre part, de la possibilité éventuelle de prélèvements d'organes dans certaines circonstances.
- Collaboration avec les pays de la région de la mer Noire. Une des vertus du groupe de travail du Conseil de l'Europe est de stimuler et promouvoir, puis d'assister les Etats membres qui apportent un soutien aux pays désirant commencer ou développer des programmes de transplantation. Ce projet appelé «Black Sea Area Project» concerne les pays entourant la mer Noire. Des visites, des stages de formation et des échanges ont lieu de manière régulière et structurée dans différents programmes dont chacun est patronné par un ou deux pays membres du Conseil de l'Europe.

En dehors de ces différents projets ponctuels, le Conseil de l'Europe continue de promouvoir et d'organiser avec les pays concernés la Journée européenne pour le don et la transplantation d'organes, dont l'édition 2013 s'est déroulée le 12 octobre à Bruxelles.

## **4.2 Culture, éducation, jeunesse et sport**

### **4.2.1 Culture, patrimoine et paysage**

#### **Adhésion à l'Accord partiel élargi sur les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe**

Par une lettre du 29 janvier 2013 adressée au secrétaire général Thorbjørn Jagland, la Suisse a confirmé son adhésion à l'accord partiel élargi (APE) du Conseil de l'Europe du 8 décembre 2010 sur les itinéraires culturels, à compter du 30 janvier 2013. Elle dispose désormais d'un siège au Conseil de direction dudit accord qui se réunit annuellement afin d'évaluer les itinéraires et de valider les nouveaux projets, d'élire le bureau de l'APE et de prendre position sur le programme d'activités. A l'occasion de la première réunion du Conseil de direction à laquelle la Suisse a participé le 12 avril 2013, la fin de la phase pilote de l'APE à compter du mois de décembre 2013 a notamment été approuvée par les délégués. Deux nouveaux itinéraires de randonnée ont par ailleurs été inaugurés: «Sur les pas des Huguenots et des Vaudois», auquel la Suisse est associée aux côtés de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, ainsi que «La route européenne de la culture mégalithique».

#### *Patrimoine*

En matière de patrimoine culturel, la Suisse a, ces dernières années, participé activement au développement du projet Réseau européen du patrimoine (HEREIN), dont la tâche principale est de surveiller la mise en œuvre des textes suivants: Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de



l'Europe<sup>65</sup>, Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique<sup>66</sup>, Convention européenne du 20 octobre 2000 du paysage<sup>67</sup> et Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 27 octobre 2005 sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, que la Suisse n'a par ailleurs pas encore ratifiée. A cet égard, la Suisse a particulièrement soutenu la mise en œuvre et le bon fonctionnement de la plateforme HEREIN 3, développée à partir de la base de données originale, en finançant une réunion d'experts qui s'est déroulée à Berne en janvier 2013.

### *Paysage*

Le Parlement a achevé lors de sa session de septembre 2012 le processus de ratification concernant la convention européenne du paysage (appelée également convention de Florence). La Suisse ayant déposé les instruments de ratification le 22 février 2013 à Strasbourg, la convention a pu y entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013, faisant de notre pays le 38<sup>e</sup> pays contractant.

### *Réforme des Comités directeurs de la culture ainsi que du patrimoine et du paysage*

Dans le sillage de la réforme des structures intergouvernementales du Conseil de l'Europe, le Comité directeur de la culture (CDCULT) et celui du patrimoine culturel et du paysage (CDPATEP) ont fusionné en 2012. Le nouveau Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) qui en résulte s'est réuni pour la première fois du 14 au 16 mai 2012, et une seconde fois du 27 au 29 mai 2013. Les deux rencontres se sont inscrites dans une même volonté de faciliter le dialogue entre les trois domaines d'activités dévolues au CDCPP, dialogue qui se déroule non sans certaines difficultés liées à la représentation conjointe des différents champs de compétences concernés. La délégation suisse a associé à cet effet des représentants de l'OFC (Service international) et de l'OFEV (Division Espèces, écosystèmes, paysages).

Au cours de la seconde rencontre, la Suisse s'est particulièrement exprimée en faveur de deux déclarations communes visant à renforcer le futur programme de travail du CDCPP: l'une portant sur HEREIN 3; l'autre sur les priorités d'action relatives à la Convention européenne du paysage.

A l'instar de l'ensemble des Comités directeurs du Conseil de l'Europe, le CDCPP a été soumis au cours de l'automne 2013 à une évaluation, qui a débouché sur l'adoption par le Comité des ministres d'un budget adapté le 19 novembre 2013.

## **4.2.2 Médias (Eurimages)**

Le Comité de direction d'Eurimages soutient les coproductions, distributeurs de films et salles de cinéma européens. En 2013, seize projets auxquels des partenaires suisses sont associés ont été jugés éligibles et lui ont été soumis pour approbation. Dans le cas de quatre projets, la participation suisse était prépondérante. Au total, six projets ont été soutenus, représentant un montant global de 657 150 euros en faveur

65 RS 0.440.4

66 RS 0.440.5

67 RS 0.451.3

des producteurs suisses. En 2013, la contribution de la Confédération à Eurimages s'est élevée à 540 219 euros.<sup>68</sup>

### **4.2.3 Education et enseignement supérieur**

Les travaux dans le domaine de l'éducation ont été marqués principalement par la Conférence ministérielle d'Helsinki d'avril 2013, consacrée à la gouvernance et à l'éducation de qualité. La Suisse y était représentée par la présidente de la Conférence des directeurs de l'instruction publique, Isabelle Chassot, qui a d'ailleurs présidé un des ateliers ministériels. La Suisse a plaidé notamment pour une meilleure prise en compte des objectifs fixés dans la Convention culturelle européenne, à savoir en particulier l'enseignement de l'histoire et l'enseignement des langues vivantes. Dans le domaine de l'éducation, les travaux sont souvent envisagés sous le seul aspect des droits de l'homme, négligeant de ce fait les autres domaines figurant précisément dans la convention susmentionnée. La Suisse a donc rappelé qu'une «école de qualité» était un des principaux prérequis pour un Etat démocratique de qualité. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, cette conférence a abordé le délicat sujet de la corruption qui, à certains endroits, a tendance à se développer dans le domaine de l'enseignement tertiaire. La Déclaration finale de la conférence y faisait d'ailleurs explicitement référence.

Pour le reste, dans le domaine de l'enseignement supérieur, le Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE) veut maintenir et développer le rôle stratégique du Conseil de l'Europe dans le Processus de Bologne et contribuer au développement de l'Espace européen de l'enseignement supérieur. En particulier, le Conseil de l'Europe fournit un soutien actif au développement de politiques et pratiques en matière de reconnaissance des qualifications sur la base de la Convention de Lisbonne.

Les travaux concernant la citoyenneté et le domaine des langues (politique des langues et Centre de Graz) conservent une importance primordiale pour un pays plurilingue comme la Suisse; de nombreux experts suisses sont engagés dans les différents projets à ce sujet. Dans le domaine de la citoyenneté, les manuels produits par le Conseil de l'Europe sont, par exemple, le fruit des travaux d'une équipe d'enseignants de la Haute école pédagogique de Zurich.

### **4.2.4 Jeunesse**

Le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ) a poursuivi ses activités sur les thèmes prioritaires du programme du secteur jeunesse 2012–2013, à savoir: «Droits de l'homme et démocratie»; «Vivre ensemble dans des sociétés plurielles et dialogue interculturel»; «Inclusion sociale des jeunes» et «Politiques et instruments en faveur des jeunes et des enfants». Le programme intergouvernemental d'activités comprend notamment l'analyse nationale des politiques de la jeunesse [fin de l'analyse de l'Ukraine et début de l'analyse de la Grèce (2013)], des activités rela-

<sup>68</sup> Etat à mi-décembre 2013

tives à la participation des enfants et des jeunes et à l'information. Les travaux liés au label de qualité du Conseil de l'Europe pour les centres de jeunesse ont été évalués; la phase-pilote étant terminée, le projet de labellisation fait désormais partie intégrante des activités du secteur jeunesse.

Pour donner suite à la conférence des ministres responsables de la jeunesse (Saint-Petersbourg 2012), le Comité va poursuivre ses travaux sur le thème de l'accès des jeunes aux droits et préparer notamment un projet de recommandation sur le sujet.

La campagne intégrée du Conseil de l'Europe contre le discours de haine et les discriminations intitulée «Mouvement contre le discours de haine» a été lancée officiellement le 21 mars 2013 et devrait durer au moins jusqu'en 2015. Les Etats membres ont été invités à mettre en œuvre la campagne au plan national, avec la collaboration des ONG de jeunesse et d'autres partenaires. L'OFAS et le SLR mènent actuellement des réflexions sur les possibilités de réaliser des projets dans le cadre de cette campagne, en collaboration avec le Conseil suisse des activités de jeunesse et des ONG actives en matière de jeunesse et de lutte contre les discriminations.

#### **4.2.5 Sport**

A fin 2013, 35 Etats avaient rejoint l'Accord partiel élargi du 11 mai 2007 sur le sport (APES), auquel la Suisse a adhéré le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Par ailleurs, 28 organisations sportives font partie du Comité consultatif de l'APES. Le point fort de l'année 2013 a été la rédaction d'une convention contre la manipulation des résultats, à laquelle la Suisse, par l'intermédiaire de l'Office fédéral du sport (OFSP), de l'OFJ et de la Commission des loteries et paris, a collaboré très activement. Cette convention devrait être ouverte à signature lors de la 13<sup>e</sup> Conférence des ministres responsables du sport qui se tiendra à Macolin en septembre 2014.

Les priorités générales de l'APES pour 2014 sont l'éthique dans le sport, l'inclusion par le sport et le partenariat entre l'UE et le Conseil de l'Europe.

La Suisse collabore dans divers groupes de travail, qui ont été mis sur pied dans le cadre de la convention contre le dopage du Conseil de l'Europe. Elle peut ainsi apporter sa contribution à la poursuite du développement du programme mondial de lutte contre le dopage. De par sa participation au programme «respect des engagements», qui consiste à vérifier que les Etats parties à la convention respectent leurs engagements, la Suisse contribue de manière importante à l'application de cette convention du Conseil de l'Europe. Le directeur d'Antidoping Suisse sera le président du groupe de travail «Sciences» jusqu'à fin 2014. Dans le cadre du Comité ad-hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA), les Etats européens adopteront des positions communes vis-à-vis de l'Agence mondiale antidopage (AMA). Les travaux effectués en 2013 se sont focalisés sur la révision imminente du code de l'AMA. La Suisse a pu apporter ses idées et ses attentes dans le cadre du CAHAMA et celles-ci ont été prises en considération. Dans le cadre de la 3<sup>e</sup> consultation organisée en automne, les Etats européens dans leur ensemble ont fait de nouvelles remarques.

Le comité permanent chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations spor-

tives et notamment de matches de football<sup>69</sup> a concentré ses activités sur la lutte contre la violence liée aux manifestations sportives ainsi que sur la prévention de tels débordements. La Suisse a rejoint la convention en novembre 1990; elle est représentée au dit comité par fedpol. Elle y est même aux avant-postes, puisqu'un représentant de la section Hooliganisme de fedpol y siège en qualité de vice-président.

Les 35<sup>e</sup> et 36<sup>e</sup> séances du comité permanent ont eu lieu respectivement en décembre 2012 et juin 2013 à Strasbourg. Le directoire en a profité pour lancer la refonte de la convention, qui remonte à l'année 1985, en proposant deux ateliers. Le comité permanent a par ailleurs entamé une révision et une uniformisation de toutes les directives qu'il a publiées ces dernières années sur la base de la convention. Enfin, fedpol a remis au comité les rapports annuels relatifs au profil des pays et aux tendances relevées.

### **4.3 Politique sociale**

Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) a approuvé un guide sur l'intégration linguistique des migrants adultes, préparé par le Secrétariat du Conseil de l'Europe.

L'Azerbaïdjan a réitéré son invitation à accueillir la troisième Conférence des ministres responsables pour la cohésion sociale à Bakou en 2015.

Le 16 octobre 2013, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation (2013) 2 visant à garantir la pleine inclusion des enfants et des jeunes handicapés dans la société.

### **4.4 Environnement**

Le délai référendaire étant arrivé à échéance sans avoir été utilisé, la convention européenne du paysage a été ratifiée en février 2013 par la Suisse, où elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013. Ce texte souligne la valeur écologique et culturelle du paysage et son importance pour la société et l'économie. Elle repose sur le principe de la subsidiarité et respecte expressément les structures et les procédures nationales existantes. La Suisse peut mettre en œuvre la convention intégralement avec ses bases légales existantes, dans le cadre de ses activités, de ses procédures et de ses ressources actuelles.

Après que le Comité permanent de la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne)<sup>70</sup> a rejeté la demande de la Suisse visant à modifier l'art. 22, le secrétariat du Conseil de l'Europe lui a communiqué que la convention de Berne ne formulait aucune recommandation quant au nombre de cheptels des différentes espèces qui devaient subsister. Il a en outre précisé que la convention laissait une marge d'appréciation suffisante pour éviter que les troupeaux ne subissent des dégâts intolérables et relevé que l'art. 9 de la convention de Berne n'empêchait pas qu'un individu occasionnant des dommages ne soit tiré à titre exceptionnel, même s'il

<sup>69</sup> RS 0.415.3

<sup>70</sup> RS 0.455

figure sur la liste des animaux de l'annexe II. Enfin, il a rappelé que cet instrument international entend garantir la protection de populations susceptibles de survivre à long terme et que les Etats parties sont solidairement responsables de la sauvegarde des habitats naturels. Rien ne laisse indiquer à la Suisse que les critères qu'elle a définis pour l'abattage d'un seul loup occasionnant des dommages soient en contradiction avec les termes de la convention.

#### **4.5 Protection des données**

Le comité consultatif de la Convention du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (T-PD)<sup>71</sup>, sous présidence suisse, a achevé les travaux de modernisation de cet instrument juridique contraignant. Il a ainsi adopté un projet d'amendement de la convention lors de sa 29<sup>e</sup> réunion plénière tenue à Strasbourg fin 2012. Le projet a été transmis au Comité des ministres, qui a chargé un comité *ad hoc* intergouvernemental (CAHDATA) de le finaliser. Ce comité est ouvert à des Etats non membres du Conseil de l'Europe susceptibles d'adhérer à la convention.

Les objectifs poursuivis par ces travaux de modernisation de la convention visent à répondre aux défis de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications. Ils doivent permettre de renforcer le droit à la protection des données tout en le conciliant avec l'exercice d'autres droits et libertés fondamentales. Il s'agit également de renforcer les mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la convention. Le texte doit respecter une approche technologiquement neutre et assurer la cohérence et la compatibilité avec le cadre de l'UE. Enfin, ces travaux doivent contribuer à renforcer et à promouvoir la vocation universelle et le caractère ouvert de la convention.

#### **4.6 Banque de développement du Conseil de l'Europe**

Pendant l'année sous revue, la Banque de développement du Conseil de l'Europe a concentré ses efforts sur l'amélioration de sa gouvernance stratégique et opérationnelle, en agissant en particulier sur la gestion du risque, la transparence des rapports et la politique du personnel, sans pour autant négliger d'axer ses priorités régionales et sectorielles plus spécifiquement sur des projets d'aide à la transition et de lutte contre la pauvreté. La Suisse a œuvré à la fois au sein des instances dirigeantes de l'institution et en coulisses, en s'alliant avec des pays partageant ses vues pour implémenter les réformes entamées.

71 RS.0.235.1

