

15.009

Rapport sur la politique extérieure 2014

du 14 janvier 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la politique extérieure 2014, en vous priant de bien vouloir en prendre acte.

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

14 janvier 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

Condensé

Le présent rapport brosse un tableau général de la politique extérieure menée par la Suisse en 2014. Sa forme et sa structure sont conformes aux vœux du Conseil fédéral, qui, par sa décision de 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. Par un postulat datant du 14 août 2000, la Commission de politique extérieure du Conseil national a chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement, une fois au cours de chaque législature, un rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme. Le «Rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme: bilan 2011-2014 et perspectives» est donc annexé au présent rapport.

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 principalement structuré en fonction de ces axes et s'attache à exposer les actions menées à cet égard pendant l'année sous revue. Il contient en outre un chapitre introductif présentant sous une forme résumée la politique extérieure de la Suisse au cours de l'année sous revue ainsi qu'un chapitre consacré au thème prioritaire de l'année 2014, la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Mettre clairement l'accent sur un engagement global en faveur de la paix et de la sécurité et sur les relations avec les partenaires européens dans le cadre de la stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral s'est révélé efficace durant l'exercice sous revue. L'année 2014 a été caractérisée par une intensification des crises dans les régions frontalières du sud et de l'est de l'Europe et par une augmentation de la volatilité de la politique mondiale. Par sa politique étrangère indépendante, participative et proche des citoyens, la Suisse a contribué activement aux efforts internationaux visant à renforcer la stabilité et la capacité d'action multilatérale et, partant, à construire des passerelles dans un environnement international en

partie polarisé. Par ailleurs, l'établissement de relations stables avec l'UE est resté l'un des grands axes de la politique étrangère de la Suisse. Après l'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse» le 9 février 2014 par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral souhaite non seulement consolider et rénover la voie bilatérale, mais aussi mieux gérer l'immigration en Suisse – son deuxième objectif stratégique.

La présidence de l'OSCE, thème prioritaire de l'année 2014

L'année de la présidence suisse de OSCE a dès le début été marquée par la crise ukrainienne. L'avantage de mener une politique étrangère indépendante s'est clairement révélé dans le contexte de la présidence de l'OSCE. Les efforts de médiation déployés par la Suisse ont par ailleurs permis à l'OSCE de devenir le principal acteur international de la gestion de la crise ukrainienne. L'OSCE a acquis une nouvelle dimension en devenant une organisation créatrice de liens dans l'espace euro-atlantique et eurasiatique. La Suisse est ainsi parvenue à renforcer un cadre d'action multilatéral important pour elle. Elle continuera, après son année de présidence, à s'engager pour la continuité et la capacité d'action de l'OSCE, pour la recherche d'une solution à la crise ukrainienne et pour la sortie de la crise de la sécurité européenne. L'exercice de la présidence de l'OSCE a permis à la Suisse d'accroître la sensibilité de la communauté internationale à la crédibilité et à la responsabilité de sa politique étrangère. L'expérience acquise et le réseau international solide créé durant la présidence de l'OSCE seront utiles à la Suisse pour promouvoir ses valeurs et ses intérêts.

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, au Liechtenstein et à l'Autriche s'est manifestée en 2014 également par de nombreuses visites officielles tant bilatérales que régionales. La Confédération a entretenu des relations avec tous les chefs d'Etat et de gouvernement, et la visite d'Etat du président de la République italienne a assurément constitué un temps fort. La position du chef du DFAE, à la fois président de la Confédération et président de l'OSCE, a permis à la Suisse de nouer des contacts privilégiés avec les membres de gouvernements et avec les administrations. Cela a notamment été le cas de l'Allemagne, avec laquelle une coopération exceptionnellement étroite et empreinte de confiance mutuelle s'est développée à tous les niveaux à la suite de la crise ukrainienne. L'une des tâches prioritaires de l'année 2014 a été de sensibiliser les pays voisins à l'importance d'un maintien de relations stables entre la

Suisse et l'UE et aux avantages d'un renouvellement de la voie bilatérale, et de susciter leur compréhension pour la question d'une meilleure gestion des migrations.

La politique européenne

Au cours de l'année sous revue, les relations entre la Suisse et l'UE ont été marquées par l'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse». Parallèlement à la mise en œuvre du nouveau texte constitutionnel, le Conseil fédéral s'est attaché en 2014 à rechercher une solution avec l'UE dans le domaine de la migration et a poursuivi le dialogue avec l'UE sur tous les autres dossiers en traitement. Les négociations sur les questions institutionnelles ont été lancées. Une solution permettant l'association partielle de la Suisse au programme-cadre de recherche européen «Horizon 2020» a été trouvée pour la période comprise entre septembre 2014 et fin 2016. Des progrès ont été réalisés dans les dossiers fiscaux, l'accord trouvé sur l'imposition des entreprises permettant de régler un différend de longue date. Le Parlement a approuvé le crédit-cadre de 45 millions de francs pour la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie.

La stabilité en Europe et dans le reste du monde

L'année 2014 a été marquée par le conflit en Ukraine, mais aussi par la percée de l'organisation terroriste dite de l'Etat islamique en Irak et en Syrie, quatre catastrophes humanitaires de grande ampleur – en Syrie, en Irak, au Soudan du Sud et en République Centrafricaine – et l'épidémie d'Ebola, ainsi que le conflit dans la bande de Gaza. La Suisse s'implique dans ces situations de crise par le biais de l'aide humanitaire et, dans la mesure du possible, de mesures de promotion de la paix. Les bons offices de la Suisse ont notamment été mis en œuvre dans le cadre de son engagement en faveur du processus de réconciliation et de réunification palestinien. La Suisse a également poursuivi dans d'autres dossiers névralgiques ses multiples activités liées à la coopération internationale et au service de la paix, de la stabilité et de l'état de droit. L'une des priorités de la coopération internationale a été le renforcement de l'engagement de la Suisse dans les contextes fragiles. La Suisse a participé activement à l'élaboration de l'agenda global pour un développement durable après 2015 qu'elle a grandement contribué à façonner. Grâce à l'expérience accumulée durant de longues années dans le traitement des avoirs de potentats et aux solutions innovantes qu'elle a développées, la Suisse a organisé, à la demande du G7, le Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (Arab Forum on Asset Recovery, AFAR) début novembre 2014 à Genève. Le Fonds mondial pour la mobilisation et la résilience communautaires (Global Community Engagement and

Resilience Fund, GCERF), créé cette année à Genève, soutient des projets locaux de prévention des tendances à la radicalisation pouvant conduire à l'extrémisme violent et au terrorisme.

Partenariats stratégiques et thèmes globaux

La Suisse accorde une grande importance au renforcement et à la diversification des partenariats stratégiques avec les pays extra-européens. Dans le cadre du principe d'universalité, elle s'efforce de consolider ses contacts bilatéraux, non seulement avec les grandes puissances et les puissances régionales, mais également avec les moyens et les petits pays. Afin de renforcer la gouvernance mondiale, elle a lancé en 2014 plusieurs initiatives au Conseil des droits de l'homme des Nations unies qui ont été couronnées de succès. Elle a soutenu plusieurs efforts de réforme de l'administration de l'ONU en faveur d'une gestion d'entreprise moderne et efficace et a poursuivi son engagement pour la réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité. La Genève internationale représente un atout considérable pour notre pays et lui procure de nombreux avantages en termes de politique extérieure ; elle bénéficie donc à ce titre d'une attention particulière. Dans le cadre de l'initiative conjointe du CICR et de la Suisse pour le renforcement du respect du droit international humanitaire, des consultations ont été organisées en vue de l'institution d'une conférence des Etats parties aux Conventions de Genève en 2015.

Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et services consulaires

La centrale d'assistance du DFAE s'est muée en un guichet ouvert 24 heures sur 24 et 365 jours par année pour toutes les questions ayant trait aux services consulaires qui émanent de particuliers, d'autorités, de fournisseurs de services privés, etc. L'application Itineris permet au DFAE d'informer les Suisses en voyage à l'étranger directement sur leur téléphone mobile. Outre la gestion de crises proprement dite, le Centre de gestion de crises a élaboré la planification prévisionnelle des Jeux olympiques de Sochi et de la Coupe du monde de football au Brésil. Dans l'optique de la lutte contre le terrorisme, la politique de refus du paiement de rançons lors de prises d'otages est restée une priorité du DFAE et a constitué l'un des thèmes de la conférence sur la lutte contre le terrorisme organisée en avril 2014 à Interlaken par la présidence suisse de l'OSCE.

Information et communication

En 2014, la Suisse a continué à jouir d'une réputation favorable et pérenne auprès du grand public à l'étranger. Des aspects traditionnels comme les paysages ou la

qualité des produits contribuent largement à cette image positive. On observe un certain contraste entre cette image traditionnellement positive de la Suisse auprès du grand public et la tendance croissante à la critique observée dans les médias étrangers, lesquels ont donné en 2014 un large écho aux questions financières et fiscales ainsi qu'aux relations entre la Suisse et l'UE à la suite de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse». La participation de la Suisse aux Jeux olympiques de Sotchi, à la Coupe du monde de football au Brésil ou au «Giro del Gusto» en Italie lui a permis de présenter sa diversité et son attractivité au public et aux médias du monde entier. Le concept de la «Maison de la Suisse» a été développé pour de tels événements et fonctionne comme un véhicule de diplomatie publique.

Ressources et réseau extérieur

Dans un monde en mutation caractérisé par un rééquilibrage des forces où émergent de nouveaux acteurs de poids (pays du BRICS, membres du G20, nouveaux pays émergents) et où d'autres entités conservent leur importance pour la Suisse (Etats-Unis, UE), un pays indépendant comme le nôtre – qui poursuit une politique extérieure autonome – doit disposer d'un réseau extérieur fort et universel. Le DFAE s'emploie à renforcer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse en créant notamment de nouvelles ambassades intégrées, dans le but de disposer d'une représentation suisse par site. Le réseau des représentations suisses à l'étranger a été complété en 2014 par l'ouverture d'une ambassade à Mascate (Oman) et d'un consulat général à Hô-Chi-Minh-Ville (Vietnam). La fermeture des consulats généraux de Chicago (Etats-Unis), Djeddah (Arabie saoudite) et Toronto (Canada) décidée dans le cadre du réexamen des tâches 2014 s'est achevée durant l'année sous revue. Par ailleurs, l'Ambassade de Suisse en Libye a dû être temporairement fermée pour des raisons de sécurité.

Table des matières

Condensé	2
1 Politique extérieure de la Suisse 2014: bilan et perspectives	9
2 La présidence suisse de l'OSCE en 2014	25
2.1 Vue d'ensemble	25
2.2 La crise ukrainienne	28
2.3 Dans l'ombre de la crise ukrainienne : la médiation entre la Moldova et la Transnistrie	34
2.4 Priorités de la présidence suisse de l'OSCE	35
2.4.1 Réconciliation et collaboration dans les Balkans occidentaux	36
2.4.2 Promotion du dialogue et restauration de la confiance dans le Caucase du Sud	37
2.4.3 Modernisation du Document de Vienne et échanges sur le contrôle des armements conventionnels en Europe	39
2.4.4 Renforcer la gouvernance dans le secteur de la sécurité	40
2.4.5 Mettre en œuvre les engagements de la dimension humaine	40
2.4.6 Renforcer la gestion des catastrophes naturelles	42
2.4.7 Combattre les menaces transnationales	43
2.4.8 Assurer le développement permanent de l'OSCE : 40 ans de l'Acte final d'Helsinki	44
2.4.9 Renforcer les capacités dans le secteur de la médiation	45
2.4.10 Impliquer davantage la société civile, en particulier la jeunesse	46
2.5 Bilan et perspectives	47
3 Activités de politique extérieure de la Suisse en 2014	50
3.1 Pays voisins	50
3.2 Politique européenne	53
3.2.1 Union européenne	53
3.2.2 Relations avec les pays d'Europe et d'Asie centrale	57
3.3 La stabilité en Europe et dans le monde	61
3.3.1 Conseil de l'Europe	61
3.3.2 Sécurité internationale	62
3.3.3 Coopération internationale	65
3.3.4 Promotion de la paix et de la sécurité humaine	79
3.3.5 Politique financière et économique internationale	90
3.3.6 Droit international, droit international humanitaire, justice pénale internationale et lutte contre le terrorisme	94
3.4 Partenariats stratégiques et thèmes globaux	100
3.4.1 Partenariats stratégiques avec les Etats non européens	100

3.4.2	L'ONU et la Genève internationale	114
3.4.3	Développement durable	119
3.4.4	Politiques extérieures sectorielles	122
3.5	Soutien aux ressortissants suisses à l'étranger et collaboration internationale en matière consulaire	131
3.6	Information et communication	135
3.7	Ressources et réseau extérieur	137
	Liste des abréviations	140
	Annexe: Informations complémentaires concernant le Conseil de l'Europe	145
	Rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme: bilan 2011–2014 et perspectives	170

Message

1 Politique extérieure de la Suisse 2014: bilan et perspectives

1.1 Evolution de la situation politique mondiale en 2014

1.1.1 Une année de crises

Plusieurs crises ont éclaté en 2014 aux frontières de l'Europe. La crise ukrainienne, en particulier, et les tensions qu'elle a créées entre la Russie et les pays occidentaux ont troublé la sécurité du continent. Au Sud, la situation s'est aggravée dans plusieurs foyers de conflit, accentuant encore l'instabilité des régions concernées. A cela s'est ajoutée l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest. La diplomatie internationale et le système humanitaire international ont rarement été aussi sollicités que durant l'année sous revue.

Avec la crise ukrainienne, la guerre a fait son retour en Europe. Alors qu'en 2012, elle accueillait encore le Championnat d'Europe de football – conjointement avec la Pologne –, en 2014, l'Ukraine est devenue le théâtre de l'un des conflits les plus graves survenu dans l'espace OSCE depuis la chute du mur de Berlin. A la fin de l'année, on comptait déjà plus de 4700 morts et plusieurs centaines de milliers de personnes déplacées. Le conflit touche surtout l'Est du pays, où la situation humanitaire est très préoccupante.

Les causes de la crise ukrainienne sont multiples. Depuis son indépendance en 1991, l'Ukraine est tiraillée entre la Russie et les pays occidentaux. Les tensions politiques internes qui en résultent se sont en outre récemment accentuées du fait que les partenariats créés il y a plus de dix ans entre la Russie et l'UE d'un côté et l'OTAN de l'autre, n'ont pas évolué comme escompté et que Moscou a de nouveau pris ses distances vis-à-vis de l'Occident. De plus, depuis la création de l'Union eurasiennne, l'Ukraine et d'autres Etats voisins à la fois de la Russie et de l'UE doivent faire face à une situation de concurrence géo-économique et géopolitique accrue.

Il ressort en outre de l'évolution de la crise ukrainienne que celle-ci a aussi pour enjeu la question non clarifiée à ce jour de l'identité post-soviétique du pays. Le conflit s'est initialement cristallisé autour de la controverse soulevée par la non-signature d'un accord d'association avec l'UE. Le mouvement Euromaidan a alors réclamé non seulement ce rapprochement avec l'Ouest, mais encore une meilleure gouvernance publique et une administration plus proche des citoyens. Or, après la fin abrupte de la présidence Ianoukovitch en février 2014 et la désignation d'un gouvernement de transition pro-occidental, la Russie a réagi en critiquant durement

Kiev et les pays occidentaux, puis en annexant la Crimée en violation du droit international public et en attisant la flamme du séparatisme dans les régions majoritairement russophones de l'Est de l'Ukraine.

Kiev a bien tenté, au prix de sanglantes opérations militaires, de reprendre le contrôle des zones occupées par des groupes armés illégaux dans les régions de Donetsk et de Lougansk, mais sans succès. En septembre 2014, à Minsk, les parties au conflit parviennent néanmoins à s'accorder sur un cessez-le-feu et sur un processus politique, ouvrant ainsi la voie à une solution pacifique de la crise. Les difficultés d'application de cet accord et les positions très divergentes des belligérants montrent toutefois combien cette voie sera difficile à parcourir. Les considérables défis politiques, économiques et sociaux que l'Ukraine doit relever requièrent de profondes réformes.

Le conflit en Ukraine a aussi eu pour effet de sensiblement aggraver la crise de la sécurité en Europe. L'annexion de la Crimée remet en effet en question les fondements même de cette sécurité. Les multiples violations des principes d'Helsinki observées dans la crise ukrainienne se sont traduites par une perte de confiance et une moindre prévisibilité en matière de politique de sécurité. De plus, l'antagonisme opposant la Russie et les pays occidentaux a pour l'Europe des conséquences négatives en termes non seulement sécuritaires, mais également économiques. Reste donc à observer dans quelle mesure les difficultés économiques croissantes que connaît la Russie en raison des sanctions prises à son encontre et de la baisse du cours du pétrole vont infléchir sa politique extérieure.

Un quart de siècle après la chute du mur de Berlin, l'Europe doit absolument éviter que de nouvelles lignes de fracture ne s'installent durablement. La question d'un système paneuropéen de sécurité stable se pose donc avec une acuité nouvelle et le débat en la matière va notamment dépendre de l'évolution de la crise ukrainienne.

Si l'Ukraine n'est un foyer d'insécurité que depuis 2014, le voisinage méridional de l'Europe est en état de crise depuis des années et l'instabilité s'y est encore accrue durant l'année sous revue.

Trois ans après le Printemps arabe, les systèmes politiques et sociaux de la Libye, du Yémen, de la Syrie et de l'Irak sont en ruines. En Egypte, le pouvoir a été confisqué par un régime autoritaire ne laissant que peu de chances à une véritable réconciliation politique et sociale. Seule la Tunisie semble évoluer positivement vers une démocratie pluraliste. Les Etats de la région ne semblent donc guère en mesure de satisfaire les revendications des manifestants du Printemps arabe: davantage de participation, des perspectives économiques et une vie dans la dignité. Tant que ces Etats ne se rapprocheront pas de leurs citoyens, ne promouvront pas l'état de droit et la société civile et ne mettront pas en place des systèmes économique et éducatif performants, l'instabilité devrait perdurer.

L'instauration d'un califat par le soi-disant Etat islamique (EI) met clairement en évidence les risques découlant de la désintégration des structures étatiques dans la région. Faisant preuve d'une extrême violence, cette organisation terroriste djihadiste est parvenue à prendre le contrôle d'un territoire d'un seul tenant, à cheval sur l'Irak et la Syrie. Elle menace ainsi gravement non seulement l'ordre régional, mais également la sécurité internationale, d'autant plus que le foyer de crise syro-irakien attire un nombre croissant de combattants étrangers. Ces deux pays figurent en outre parmi ceux qui ont subi les plus graves crises humanitaires en 2014. Bien-tôt, un Syrien sur deux sera un déplacé interne ou aura fui le pays ; plus de 200 000 personnes sont mortes depuis le début des révoltes.

Le conflit pluridécennal entre Israël et la Palestine a également connu une évolution négative en 2014. Après l'échec au mois d'avril des négociations de paix engagées neuf mois plus tôt, la bande de Gaza a de nouveau été le théâtre d'affrontements qui ont entraîné des destructions massives et fait plus de 2000 victimes. Quant aux négociations visant à régler la question du programme nucléaire iranien, elles ont de nouveau été prolongées en novembre 2014, pour une durée de sept mois.

Outre ces nombreuses crises de nature politico-militaire, la communauté internationale a dû faire face à un autre défi de taille, à savoir l'épidémie d'Ebola qui a éclaté en Afrique de l'Ouest. Fin 2014, le virus avait déjà fait plus de 7500 victimes, les pays les plus touchés étant le Libéria, la Sierra Leone et la Guinée. Dans les Etats affectés, l'épidémie a de graves conséquences sur les plans non seulement sanitaire, mais également sécuritaire, alimentaire et économique, au point que le Conseil de sécurité de l'ONU a pour la première fois de son histoire déclaré qu'une crise dans le domaine de la santé constituait une menace pour la sécurité internationale.

Malgré ce cumul de crises à l'Est et au Sud de l'Europe, l'environnement proche de la Suisse est resté relativement stable. L'UE doit certes faire face à d'importants défis: la crise de l'euro n'est pas encore résorbée, le chômage reste élevé dans un grand nombre d'Etats membres et la croissance est faible. De plus, les élections européennes de 2014 ont clairement montré que l'euro-scepticisme gagne du terrain, et il n'est pas exclu que le Royaume-Uni quitte le navire. Les 28 Etats membres n'en restent pas moins un important facteur de stabilité en Europe, ce qui contribue aussi de manière déterminante à la sécurité et à la prospérité de notre pays.

1.1.2 L'ordre international à rude épreuve

Le cumul des crises s'accompagne d'une volatilité et d'une opacité croissantes de la politique mondiale. On s'éloigne par conséquent de l'objectif d'un ordre international reflétant clairement l'évolution des rapports de forces planétaires et répondant aux attentes de tous les acteurs concernés. Durant l'année sous revue, le *statu quo* régional a été remis en question non seulement dans l'espace post-soviétique, mais également au Proche-Orient et en Asie de l'Est. On observe en outre, au-delà de

cette articulation accrue de la géopolitique, un mépris croissant des règles internationales. On ne peut donc que s'inquiéter des nombreuses violations du droit international public perpétrées en 2014.

Dans ce contexte, la maîtrise commune des crises régionales et autres défis mondiaux est une tâche très exigeante. En 2014, la communauté internationale a néanmoins montré que malgré ses divisions, elle est à même d'élaborer des solutions consensuelles et créatives. L'incapacité d'agir du Conseil de sécurité de l'ONU en Syrie et en Ukraine ne doit pas occulter le fait que des progrès ont été réalisés et des mesures importantes adoptées dans d'autres domaines.

C'est ainsi qu'en avril 2014, le Conseil de sécurité a décidé de dépêcher une mission intégrée de l'ONU forte de quelque 10 000 casques bleus en République centrafricaine, afin d'y stabiliser la situation. Actuellement, plus de 120 000 personnes, dont 90 000 casques bleus, sont engagées dans des missions de maintien de la paix dans le monde entier. De plus, en ce qui concerne l'épidémie d'Ebola, le Conseil de sécurité a pour la première fois mis sur pied une mission intégrée chargée de combattre une crise sanitaire. Il a en outre fait la preuve de sa capacité d'agir en septembre également, lorsqu'il a adopté une résolution sur les combattants terroristes étrangers, qui prévoit des mesures contraignantes pour tous les Etats.

Par ailleurs, en confirmant l'adoption du «paquet de Bali» en décembre 2014, les 160 Etats membres de l'OMC ont conclu le premier accord commercial multilatéral de l'histoire de l'organisation, créée il y a près de 20 ans. De plus, la préparation intensive de la négociation d'un nouveau cadre stratégique régissant la coopération internationale pour le développement durable (agenda post-2015), qui doit être adopté lors d'un sommet de l'ONU en septembre 2015, a été constructive et ciblée. Enfin, suite aux négociations menées durant l'année sous revue, les chances de conclure un nouvel accord climatique à l'occasion du sommet de l'ONU sur le climat, fin 2015, sont intactes.

Dans un monde de plus en plus multipolaire aux contours incertains, il est devenu plus que jamais non seulement possible, mais également indispensable de pratiquer un multilatéralisme efficace. La mission de la diplomatie consiste à mettre en place les processus nécessaires à cet effet, avec persévérance, crédibilité, créativité et sens du compromis. Forte de son indépendance et de son expérience de médiatrice, la Suisse est appelée à continuer à jouer un rôle de premier plan dans ce domaine.

1.2. Une politique extérieure indépendante et participative

En 2014, la Suisse s'est de nouveau distinguée par sa grande stabilité intérieure. En comparaison internationale, elle occupe une position enviable à bien des égards, disposant en particulier d'un pouvoir économique supérieur à la moyenne par rapport au nombre de ses habitants. Mesurée à l'aune du produit intérieur brut, son

économie est la vingtième au monde. La Suisse figure en outre dans le peloton de tête de tous les classements basés sur la capacité d'innovation et la compétitivité. Ses taux de chômage, d'inflation et de corruption sont comparativement peu importants et le niveau de vie y est élevé.

Sa stabilité et sa prospérité, la Suisse les doit à divers facteurs, en particulier à sa culture et à ses institutions politiques, à son système éducatif performant, à la densité de son réseau de relations internationales et à son ouverture au monde, sans oublier bien sûr sa politique extérieure, qui y contribue aussi de façon déterminante.

La politique extérieure de la Suisse se veut indépendante et participative, deux caractéristiques particulièrement bien mises en valeur durant l'année sous revue, qui a permis de mettre clairement en évidence les possibilités qu'offre une politique extérieure indépendante. En tant qu'Etat européen fervent défenseur des valeurs occidentales, mais non-membre de l'UE ni de l'OTAN, la Suisse peut jouer un rôle spécifique dans la promotion de la paix. Elle dispose en particulier d'une liberté d'action qui lui permet de jeter des ponts dans un environnement international marqué par les crises et en partie polarisé.

En 2014, ce rôle d'intermédiaire, la Suisse l'a joué en particulier au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Autonome et crédible dans son rôle d'Etat présidant l'organisation, la Suisse est parvenue à faire accepter des solutions de compromis, à mettre en avant l'utilité de l'OSCE et à contribuer à sa revitalisation. Elle a également prêté ses bons offices dans d'autres contextes, notamment le conflit proche-oriental (voir ci-dessous). L'indépendance ne signifie toutefois pas que la Suisse agit seule, car la promotion de la paix nécessite plus que jamais une action concertée.

La Suisse peut apporter une contribution utile principalement là où sa présence durable ainsi que ses compétences et ses capacités éprouvées lui assurent une grande crédibilité. De plus, pour que son rôle d'intermédiaire fondé sur sa politique extérieure indépendante porte tous ses fruits, il faut qu'elle s'engage pleinement sur place, qu'elle dispose d'un vaste réseau de contacts, qu'elle jouisse de la confiance des parties concernées et qu'elle connaisse la situation dans les moindres détails.

Relevons enfin que c'est précisément en période de crise que la Suisse peut et doit participer à la définition des relations internationales et contribuer de façon originale aux efforts de la communauté internationale visant à régler les conflits et à maîtriser les défis mondiaux. La neutralité de la Suisse lui confère à cet égard une responsabilité particulière. De plus, l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et de la sécurité n'est pas utile uniquement à la communauté internationale: il est aussi et surtout dans son propre intérêt.

1.3 Participer dans l'intérêt de la Suisse

Aujourd'hui, la préservation de l'indépendance, de la sécurité et de la prospérité de la Suisse repose sur une politique extérieure qui participe à la définition des relations internationales et s'engage en faveur de la sécurité et de la stabilité mondiale, ainsi que pour le respect du droit international. Une telle politique profite d'ailleurs aussi à la population suisse, tant directement qu'indirectement. Notre engagement à l'étranger lui est d'autant plus utile qu'il est proche des citoyens.

La Suisse a donc fait de ses propres atouts les thèmes centraux de sa politique extérieure. Elle s'engage en faveur du dialogue, de l'intégration, du partage du pouvoir et de justes équilibres, que ce soit entre groupes de population ou groupes linguistiques ou entre centres et régions. Il suffit d'un regard sur la carte des conflits actuels pour comprendre l'importance de ces principes. La Suisse se sert en outre de sa politique extérieure pour promouvoir ses 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. Si la politique extérieure de la Suisse est proche des citoyens, c'est aussi parce que ces derniers peuvent l'influencer. C'est ainsi qu'en acceptant l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», le 9 février 2014, le peuple suisse a chargé le Conseil fédéral de gérer plus activement l'immigration. Dans le même temps, il a exprimé lors de plusieurs autres votations son attachement à la voie bilatérale suivie jusqu'ici dans les relations avec l'UE. L'objectif du Conseil fédéral est donc d'appliquer la volonté du peuple en conciliant ces deux approches.

La politique extérieure indépendante de la Suisse présente donc de nombreux avantages, mais peut aussi avoir un prix. Or c'est l'affaire de la diplomatie suisse d'exploiter ces avantages pour défendre les intérêts du pays et promouvoir ses valeurs, tout en réduisant un maximum le prix à payer. Cela nécessite notamment d'anticiper les grands développements à venir. Il convient de profiter par exemple des avantages d'une politique de libre-échange indépendante, tout en se préparant aux possibles conséquences de la conclusion d'un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI).

Mener une politique extérieure indépendante et participative à l'époque de la mondialisation est une entreprise exigeante. Au-delà des outils nécessaires pour disposer d'une compréhension propre du contexte, une telle politique requiert un réseau dense et performant de relations extérieures, des collaborateurs compétents, des instruments efficaces de soutien aux Suisses de l'étranger, une communication internationale proactive, une étroite imbrication de la diplomatie bilatérale et multilatérale et, de façon générale, un maximum de cohérence. Les efforts entrepris par la Suisse en 2014 pour progresser dans ces domaines sont commentés dans la partie compte rendu du présent rapport. Ils se poursuivront en 2015.

1.4 Des choix judicieux

Dans sa stratégie de politique étrangère 2012-2015, le Conseil fédéral a identifié les grands axes de la politique étrangère pour la législature. Au nombre de quatre, ces axes stratégiques sont les suivants: (1) développement des relations avec les Etats voisins, (2) aménagement et approfondissement des relations avec l'UE, (3) poursuite et adaptation de l'engagement de la Suisse en faveur de la stabilité en Europe, dans les régions limitrophes et dans le reste du monde, (4) renforcement et diversification des partenariats stratégiques de la Suisse, notamment dans le cadre de son engagement en faveur d'une meilleure gouvernance globale et de la promotion de la Genève internationale.

Pour la prochaine législature, le Conseil fédéral présentera une nouvelle stratégie de politique étrangère. Si l'on considère l'année qui vient de s'écouler, on peut dire que la priorité accordée dans l'actuelle stratégie à un engagement global en faveur de la paix et de la sécurité ainsi qu'aux relations avec l'Europe s'est avérée être le bon choix. La direction imprimée par la stratégie et suivie par la politique étrangère de la Suisse était la bonne.

En exerçant la présidence de l'OSCE, la Suisse a, au cours de l'année sous revue, grandement participé aux efforts déployés pour assurer la sécurité et la stabilité en Europe. Qui plus est, elle a œuvré au sein d'une organisation qui reflète dans une large mesure les atouts, les objectifs et les besoins de sa politique étrangère. Au-delà de cet engagement dans le cadre de l'OSCE, la Suisse s'est employée à encourager la stabilité et une gouvernance globale efficace au travers de contributions importantes et novatrices. Enfin, elle s'est aussi efforcée de consolider et de renouveler la voie bilatérale avec l'UE tout en mettant en œuvre la nouvelle disposition constitutionnelle relative à l'immigration.

1.4.1 La présidence de l'OSCE, expression d'une politique étrangère responsable

La Suisse considère depuis toujours que l'OSCE offre un cadre d'action important pour la politique étrangère. L'organisation défend en effet l'idée d'une sécurité coopérative globale, dont les multiples thèmes doivent être traités dans le cadre d'un dialogue inclusif, d'un climat de confiance, de normes communes et d'une approche basée sur la collaboration. L'OSCE dispose par ailleurs de différents instruments civils dédiés à la prévention et à la gestion des conflits. Elle est à la fois une plateforme de dialogue et un acteur impliqué dans les crises. Elle est en adéquation avec la Suisse, notamment parce que son approche est celle du consensus et que les engagements qu'elle prône sont de nature politique. Enfin, à l'initiative de la Suisse, elle a inscrit le droit à la neutralité dans l'acte final d'Helsinki, adopté en 1975.

La Suisse a présidé l'OSCE une première fois en 1996. En 2014, elle était le premier Etat à exercer de nouveau cette fonction exigeante, témoignant ainsi de sa disposition à participer aux efforts communs de sécurité en Europe en s'appuyant sur les atouts qui sont les siens. Si, en 2014, la situation en Europe s'est dégradée sur le plan de la sécurité, la Suisse n'en est pas moins parvenue à conférer à l'OSCE une nouvelle dimension dans son rôle de facilitateur dans la zone euro-atlantique et eurasiennne. L'OSCE est la seule plateforme de dialogue au sein de laquelle le dialogue est maintenu entre tous les acteurs importants de la crise ukrainienne et de la crise sécuritaire en Europe. Même si les débats sur ces sujets tournent fréquemment à la controverse, l'OSCE a su s'affirmer comme le principal acteur international de la gestion de crise opérationnelle dans le conflit en Ukraine et contribuer pour une grande part aux efforts de désescalade.

La présidence suisse de l'OSCE a d'emblée été placée sous le signe de la crise en Ukraine. En qualité de président en exercice, le chef du DFAE a opté pour une diplomatie de crise active prônant la médiation. Etant donné qu'il assumait dans le même temps la présidence de la Confédération, cette double casquette a permis d'établir d'importants contacts avec tous les acteurs de la crise aux rangs les plus élevés. La Suisse a également favorisé le dialogue au siège de l'OSCE, à Vienne, ainsi qu'en Ukraine.

Représentante du président de l'OSCE au sein du groupe de contact tripartite, l'ambassadrice Heidi Tagliavini a joué à ce titre un rôle de premier plan. Le groupe réunit des représentants de haut rang de l'Ukraine, de la Russie et de l'OSCE qui sont chargés de trouver une issue à la crise dans l'Est de l'Ukraine. Les accords de Minsk ont été conclus lors d'une réunion du groupe de contact, qui joue également un rôle essentiel dans les pourparlers actuellement menés sur la mise en œuvre des accords. A la demande de la présidence serbe, l'ambassadrice Heidi Tagliavini prolongera sa mission en 2015.

Pour la première fois depuis plus de dix ans, les 57 Etats participants de l'OSCE se sont mis d'accord sur l'envoi de deux nouvelles missions sur le terrain : une petite mission d'observation à deux postes de contrôle russes et la mission d'observation spéciale en Ukraine (SMM). Ces décisions consensuelles ont pu aboutir notamment grâce aux efforts de médiation déployés par la Suisse lors des négociations. Elles sont la preuve que l'OSCE, en dépit de divergences, est capable d'agir et de trouver des solutions basées sur le compromis. La SMM, qui peut détacher jusqu'à 500 observateurs, est devenue un instrument incontournable de la désescalade en Ukraine. En 2014, treize citoyens et citoyennes suisses se sont engagés dans la SMM et deux dans la mission d'observation de la frontière. De plus, la Suisse a soutenu la SMM en lui octroyant une aide de 2,6 millions de francs, devenant ainsi l'un de ses principaux contributeurs.

Dans la crise ukrainienne, la Suisse a su tirer son épingle du jeu en menant une politique étrangère autonome. L'engagement dont elle a fait preuve dans son rôle de médiatrice a convaincu toutes les parties. La Suisse doit notamment cette crédibilité

au fait que le Conseil fédéral avait condamné l'annexion de la Crimée par la Russie, la qualifiant de violation du droit international, tout en laissant la porte ouverte au dialogue avec Moscou. S'agissant de la politique de sanctions, la Suisse a également opté pour une approche crédible et autonome: elle n'a pas appliqué les sanctions de l'UE contre la Russie mais a pris les mesures nécessaires afin que celles-ci ne puissent pas être éludées sur son territoire.

Même si elle a dû consacrer une grande partie de son mandat à la crise ukrainienne, la Suisse a fait en sorte que les thèmes prioritaires qu'elle avait définis avant de prendre la présidence de l'OSCE soient également traités. Comme exposé au chapitre suivant, consacré à la présidence de l'OSCE, les progrès enregistrés diffèrent d'un thème à l'autre, ce qui s'explique en partie par la crise en Ukraine, en partie par le scepticisme croissant dont font preuve certains Etats à l'égard des engagements qui résultent de la dimension humaine de l'OSCE. Dans ce contexte, la Suisse a accordé une importance toute particulière aux cinq conférences qu'elle a initiées avec la société civile. Celles-ci ont débouché sur des recommandations que la présidence a transmises aux Etats participants. Le bilan est également positif en ce qui concerne le projet «Modèle OSCE», au cours duquel les jeunes représentants des 57 Etats participants ont élaboré un plan pour la jeunesse dont l'OSCE s'inspirera pour établir son propre plan d'action pour la jeunesse.

La réunion du Conseil ministériel de l'OSCE, qui s'est tenue à Bâle en décembre 2014, s'est conclue par différentes décisions et déclarations consensuelles touchant à des domaines importants tels que la lutte contre le terrorisme. Les Etats participants ont ainsi tenu à souligner que, même dans les périodes de tension accrue, des propositions de solution fondées sur la coopération sont indispensables si l'on veut répondre avec efficacité aux défis qui se posent à tous dans le domaine de la politique de sécurité.

Le Conseil ministériel a lui aussi été placé sous le signe de la crise ukrainienne. Le nombre record de participants (53 ministres et quelque 1300 délégués) témoigne de l'importance accordée à l'OSCE dans cette crise et de l'estime internationale que l'organisation a su gagner. La réunion a permis de mener un dialogue constructif sur différents aspects de la crise ukrainienne et de la crise sécuritaire en Europe. Pour la première fois, la présidence de l'OSCE a enrichi les séances du Conseil ministériel de discussions informelles.

A la présidence de l'OSCE, la Suisse s'est attiré une reconnaissance internationale pour les efforts qu'elle a déployés, en ces temps difficiles, afin de promouvoir la sécurité et la coopération en Europe. De cette manière, elle a mis en œuvre l'un des points clés de sa stratégie de politique étrangère tout en renforçant la capacité d'action de l'OSCE, qu'elle considère comme une plateforme importante en termes de politique étrangère. Par son engagement, la Suisse a encore accru la crédibilité de sa politique étrangère et est parvenue à mettre en avant la compétence et la fiabilité de son travail diplomatique. En intervenant devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, devant le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'UE, lors du som-

met de l'OTAN au Pays de Galles ainsi qu'aux Conférences des ambassadeurs à Berlin et à Tallinn, le président de la Confédération a donné à la communauté internationale l'image d'un pays qui assume une politique étrangère responsable.

La Suisse a par ailleurs tiré profit du réseautage que lui a offert la présidence de l'OSCE. Elle a pu intensifier ses relations avec bon nombre des 57 Etats participants et ce, sur le plan tant politique que diplomatique. Le président de la Confédération a profité de l'occasion que représentaient les réunions organisées dans le cadre de la présidence de l'OSCE pour traiter également d'autres sujets, par exemple celui des relations de la Suisse avec l'UE. La présidence de l'OSCE permet d'engager des partenariats bilatéraux et d'acquérir une expérience qui s'avèrent être primordiaux pour un acteur comme la Suisse, qui se démarque par son autonomie.

Une fois son mandat achevé, la Suisse entend continuer d'œuvrer pour la continuité au sein de l'OSCE et pour la capacité d'action de cette dernière. En tant que membre de la troïka composée des présidences sortante, actuelle et future, elle coopèrera étroitement, en 2015, avec la présidence serbe ainsi qu'avec l'Allemagne, qui prendra le relais en 2016. Concernant la crise en Ukraine, elle accentuera son engagement bilatéral, par-delà l'OSCE, et collaborera avec des acteurs de la société civile ukrainienne. Elle soutiendra par ailleurs les travaux du projet *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, qu'elle a lancé sous sa présidence et qui vise notamment à trouver des solutions pour renforcer la sécurité coopérative en Europe.

Enfin, la Suisse défendra l'idée d'un engagement accru de l'OSCE à l'interface entre questions commerciales et questions de sécurité, dont l'importance s'est manifestée dans le cadre de la crise ukrainienne. Etant donné qu'elle présidera en 2015 le groupe de contact de l'OSCE avec les partenaires asiatiques, la Suisse s'efforcera de promouvoir des approches basées sur la sécurité coopérative en Asie de l'Est, où les risques croissants en termes de politique de sécurité sont un sujet de préoccupation du fait de structures de sécurité au profil multilatéral trop peu marqué.

1.4.2 Engagement global en faveur de la stabilité

Au-delà de la présidence de l'OSCE, la Suisse n'a pas ménagé ses efforts en faveur de la stabilité internationale au cours de l'année sous revue.

Les travaux préparatoires à l'agenda post-2015 ont constitué l'une de ses priorités dans le domaine du développement durable à l'échelle mondiale. Cet agenda succèdera au cadre politique et stratégique de la coopération au développement, en d'autres termes aux Objectifs du Millénaire pour le développement, qui doivent être atteints d'ici 2015 et dont le bilan est positif dans d'importants domaines. Ainsi, la pauvreté extrême et la mortalité infantile ont pu être réduites de moitié et, plus globalement, des progrès ont été réalisés dans le domaine de la santé. La coopération

au développement porte ses fruits. La définition de son nouveau cadre, qui sera en vigueur jusqu'en 2030, revêt donc une importance particulière.

Désormais, l'agenda post-2015 doit s'appliquer à tous les pays et adjoindre au développement social et économique la protection et la gestion durables des ressources naturelles. Il est placé sous le signe du développement durable. La Suisse a pu faire valoir sa position dans des processus et des documents clés de l'agenda post-2015. Cette position est axée sur les domaines suivants : eau, santé, égalité des genres, paix et sociétés inclusives, production et consommation durables, réduction des risques de catastrophes ainsi que migration. De nombreuses propositions de la Suisse ont été acceptées et servent désormais de base pour les négociations.

Autre priorité de la Suisse : un engagement accru dans les Etats fragiles, à qui 40 % du budget de la coopération bilatérale au développement est consacré. En 2014, la Suisse a coprésidé le Réseau international de l'OCDE sur les situations de conflit et de fragilité, qui établit des normes internationales et encourage le dialogue entre partenaires au développement. En s'engageant dans les contextes fragiles, la DDC souligne que les crises, les conflits et les catastrophes constituent un obstacle majeur au développement et que près de la moitié des personnes dans le besoin vivent aujourd'hui dans des régions fragiles.

Une importance particulière a été accordée à l'atténuation des risques mondiaux. La mise en œuvre de l'initiative *Blue Peace*, qui vise à promouvoir une meilleure gestion transfrontalière des ressources hydriques, a été poursuivie dans le cadre du programme global sur l'eau. Le DFAE élabore actuellement des directives portant sur l'engagement de l'ensemble du département à l'interface entre problématique de l'eau et questions sécuritaires. Le soutien apporté à des programmes en faveur du climat a été renforcé au travers de la dotation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du nouveau Fonds vert pour le climat, qui débutera son activité en 2015. En matière de sécurité alimentaire, la Suisse a contribué à ce que les négociations sur les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture aboutissent. Dans le thème global de la santé, le soutien a notamment porté, en collaboration avec le secteur privé, sur des procédés peu coûteux d'établissement de diagnostics de maladies tropicales négligées et de développement de nouvelles substances.

L'accumulation des crises au cours de l'année sous revue s'est traduite par un nombre record de réfugiés partout dans le monde (52 millions) et par une très grande détresse humanitaire. L'aide humanitaire d'urgence de la Suisse s'est prioritairement portée sur les quatre principales catastrophes humanitaires : en Syrie, en Irak, dans le Sud-Soudan et en République centrafricaine. De plus, la Suisse a débloqué 29 millions de francs jusqu'à la fin 2014 afin d'envoyer des secours aux personnes dans les pays touchés par le virus Ebola ; cette aide comprenait 30 tonnes de matériel de secours et de protection.

L'engagement de la Suisse en matière de promotion de la paix et de la sécurité internationale a également concerné les foyers de crise qui gagnent les voisins méridionaux de l'Europe. Ainsi, la Suisse a offert ses bons offices aux parties en conflit au Proche-Orient. Dans le cadre de son engagement actif en faveur du processus palestinien de réconciliation et de réunification, qui constitue une condition préalable à la mise en œuvre d'une solution à deux Etats, la Suisse a apporté une contribution déterminante à l'élaboration d'une feuille de route pour la réintégration progressive de l'administration civile à Gaza au sein des structures palestiniennes globales. A la demande des parties locales et en accord avec les acteurs internationaux impliqués, elle a facilité une solution provisoire à la crise des salaires qui touche les employés de l'administration civile à Gaza tels que médecins et enseignants.

La Suisse continue de jouer un rôle particulier de puissance protectrice des Etats-Unis en Iran. Ce rôle tient à l'indépendance de sa politique étrangère. Elle a par ailleurs apporté son soutien aux négociations sur le programme nucléaire iranien en cofinçant les activités de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) portant sur la vérification de l'accord intérimaire conclu à Genève en novembre 2013. Elle a également participé au financement de la destruction de l'arsenal chimique syrien. En Afrique du Nord, la Suisse poursuit son engagement pour la promotion de l'état de droit, des droits de l'homme et des activités de la société civile. Dans le cadre du processus de paix au Sud-Soudan, elle appuie l'Autorité intergouvernementale sur le développement (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD), chargée des négociations de paix, notamment en renforçant les capacités de médiation des Etats membres de cette dernière. A l'avenir, la Suisse entend, après avoir développé les capacités de médiation au sein du DFAE, renforcer encore plus les capacités de médiation des Etats ainsi que celles d'organisations telles que l'OSCE.

Dans le Caucase du Sud, la Suisse a intensifié ses efforts concernant la gestion des trois conflits sécessionnistes (Abkhazie, Ossétie du Sud, Berg-Karabach). Ses autres priorités géographiques en matière de promotion civile de la paix sont les Balkans occidentaux, l'Asie du Sud et du Sud-Est, la région des Grands Lacs, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale ainsi que le processus de paix en Colombie. La Suisse a également poursuivi son engagement en faveur de la promotion des droits de l'homme dans les six pays (la Chine, le Nigéria, la Russie, le Sénégal, le Tadjikistan et le Vietnam) avec lesquels elle mène des dialogues ou des consultations bilatérales sur les droits de l'homme.

A des fins de cohérence, le message concernant la coopération internationale 2017-2020 présentera pour la première fois les crédits-cadres de la Division Sécurité humaine, en plus des crédits-cadres de la DDC et du SECO. De même, un nombre accru de stratégies de coopération spécifiques seront élaborées dans le but de coordonner encore mieux sur le terrain les différentes activités et instruments relevant

des domaines du développement, de l'aide humanitaire, de la promotion de la paix et des droits de l'homme ainsi que du droit international public.

La Suisse considère qu'il est plus important que jamais d'œuvrer au renforcement du droit international public. En ces temps de tensions accrues à l'échelle internationale, le droit international public tient un rôle essentiel de protection contre l'arbitraire et contre la politique de puissance. Un ordre international fondé sur le droit est primordial pour la sécurité, la prospérité et l'indépendance de la Suisse.

Traditionnellement, le renforcement du droit international humanitaire constitue l'une des activités prioritaires de la Suisse dans ce domaine. Dans le cadre d'une initiative menée conjointement avec le CICR pour un meilleur respect du droit international humanitaire, des consultations ont eu lieu au cours de l'année sous revue dans l'optique de l'organisation, en 2015, d'une conférence des Etats parties aux Conventions de Genève. En sa qualité d'Etat dépositaire de la quatrième convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, la Suisse a en outre organisé le 17 décembre 2014, à l'issue de vastes consultations, la Conférence de Hautes parties contractantes en vue de l'application de ladite convention dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem Est. Les 126 parties contractantes qui ont participé à cette conférence organisée à Genève ont adopté par consensus une déclaration dans laquelle elles rappellent les principes du droit international humanitaire applicables à toutes les parties et portent un jugement critique sur l'évolution de la situation légale depuis 2001, date de la dernière déclaration adoptée dans le cadre d'une telle conférence.

En 2014, la Suisse a lancé une initiative en faveur d'une Cour pénale internationale (CPI) plus efficace. En se fondant sur son expérience de longue date dans la gestion des avoirs de potentats ainsi que sur les pistes élaborées en la matière, la Suisse a organisé à Genève en novembre 2014, à la demande du G7, le Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (*Arab Forum on Asset Recovery*). Enfin, elle s'engage au sein de différentes entités telles que l'OSCE, l'ONU et le Forum mondial contre le terrorisme (*Global Counterterrorism Forum*) pour que la lutte contre le terrorisme s'appuie sur le droit international public.

Outre le respect du droit international public, l'existence de structures et de systèmes multilatéraux efficaces dans la gestion des enjeux mondiaux est importante pour un pays comme la Suisse. En 2014 aussi, celle-ci s'est distinguée par son dynamisme au sein de l'ONU en participant à la définition des activités onusiennes. A titre d'exemple, elle joue un rôle de premier plan dans l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Elle est à la tête du Groupe ACT, qui prône une amélioration en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes, la cohérence et la transparence. La Suisse a également œuvré pour que la part actuelle du budget régulier consacrée à la promotion et à la protection des droits de l'homme, qui représentent l'un des trois piliers de la mission onusienne, soit à l'avenir supérieure aux 3 % qui leur sont actuellement attribués. Par ailleurs, elle fait campagne en faveur d'une économie responsable qui respecte les droits de l'homme ; elle encou-

rage le dialogue entre le secteur privé et la société civile et soutient des initiatives volontaires multipartites, auxquelles participent différents groupes d'intérêts, comme les «Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme» dont la Suisse assume la présidence jusqu'en mars 2014. Les larges efforts déployés par la Suisse pour une capacité d'action accrue de l'ONU sont reconnus à l'échelle internationale et permettent au pays d'engranger un capital politique au sein de l'organisation.

La Suisse s'investit par ailleurs en faveur d'organes multilatéraux efficaces de désarmement et de non-prolifération. Elle est membre, depuis septembre 2014 et pour trois ans, du Conseil des gouverneurs de l'AIEA et participe aux discussions sur la redéfinition des mesures de surveillance instaurées dans le domaine nucléaire (contrôles de garanties). Au cours de l'année sous revue, elle a par ailleurs présidé la convention sur les armes biologiques.

Enfin, la Suisse apporte une contribution à la gouvernance mondiale au travers de sa promotion continue de la Genève internationale. En 2014 aussi, Genève a constitué une scène importante de la politique mondiale en recevant en janvier la conférence internationale de paix sur la Syrie et, en avril, les pourparlers sur la crise ukrainienne. Toujours en 2014, Genève a accueilli le Fonds mondial pour la mobilisation et la résilience communautaires (*Global Community Engagement and Resilience Fund*), qui est destiné à jouer un rôle important dans la lutte contre les causes du terrorisme. Par ailleurs, la Suisse a proposé d'héberger à Genève le Secrétariat du traité sur le commerce des armes et de créer ainsi les conditions optimales pour la mise en œuvre de celui-ci.

La Genève internationale constitue un avantage de poids pour la politique étrangère de la Suisse. La concentration unique en son genre de différents acteurs internationaux dans la cité genevoise confère à la Suisse une crédibilité accrue et lui permet d'exercer son influence par différents moyens ainsi que d'entretenir d'étroits contacts avec d'importants acteurs et institutions. Inaugurée récemment, la Maison de la Paix est appelée à favoriser la collaboration entre les différents acteurs qu'elle héberge et à renforcer l'image de Genève comme ville de la paix. En adoptant le message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte¹, le Conseil fédéral a témoigné de la haute importance qu'il accorde à la promotion de l'attrait et de la compétitivité de la Genève internationale.

1.4.3 Objectif stratégique étendu dans les relations avec l'UE

Depuis plusieurs années, l'objectif stratégique de la politique européenne de la Suisse porte sur la consolidation et le renouvellement de la voie bilatérale avec l'UE.

¹ FF 2014 9029

En la matière, le Conseil fédéral ne ménage pas sa peine. C'est dans ce contexte qu'il a approuvé en 2013 le mandat de négociation sur les questions institutionnelles. Au cours de l'année sous revue, il a poursuivi ses efforts, mais a dû, suite à l'adoption par le peuple, le 9 février 2014, de l'initiative «Contre l'immigration de masse», élargir son objectif stratégique. Outre la pérennisation de la voie bilatérale, il a désormais comme deuxième objectif un contrôle accru de l'immigration en Suisse.

Le nouvel art. 121a de la Constitution (Cst.)² prévoit de limiter l'immigration par des plafonds et des contingents annuels et instaure le principe de la préférence nationale sur le marché du travail suisse. Le Conseil fédéral n'a pas tardé à préparer la mise en œuvre de ce mandat constitutionnel et, se basant sur un plan de mise en œuvre présenté en juin 2014, il adoptera début 2015 un projet de loi relatif à l'exécution dudit mandat.

L'adoption de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» n'est pas l'expression d'un rejet de la voie bilatérale. Il est clairement ressorti de plusieurs votations organisées au cours des dernières années que le choix de la voie bilatérale correspond à la volonté populaire. Le rejet de l'initiative populaire «Halte à la surpopulation - Oui à la préservation durable des ressources naturelles» (dite initiative ECOPOP) par le peuple et par les cantons, le 30 novembre 2014, peut également être interprété dans ce sens. Le Conseil fédéral poursuit donc deux objectifs en parallèle : le renouvellement de la voie bilatérale et un contrôle accru de l'immigration.

Néanmoins, le nouvel article constitutionnel est incompatible avec l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP)³ conclu entre la Suisse et l'UE. C'est la raison pour laquelle la diplomatie helvétique s'efforce de trouver une solution avec l'UE concernant cet accord. A la fin 2014, l'UE n'avait pas répondu à la demande de la Suisse de renégocier et d'adapter l'ALCP, ne cessant d'arguer que la libre circulation des personnes constitue un principe fondamental du marché intérieur ainsi qu'un droit non négociable dont jouissent les citoyens de l'UE. Elle s'est en revanche montrée prête à engager des discussions sur les problèmes de mise en œuvre de l'ALCP. C'est sur cette base que le Conseil fédéral entend adopter, début 2015, un mandat de négociation portant sur la révision de l'ALCP.

La Suisse ne ménage pas ses efforts pour convaincre les 28 pays membres de la nécessité pour l'UE de mener de telles discussions. Au cours de l'année sous revue, elle a rencontré à de nombreuses reprises des représentants des pays de l'UE. A lui seul, le président de la Confédération s'est entretenu avec 23 de ses homologues européens au sujet des relations bilatérales. De nombreuses rencontres ont eu lieu au

² RS 101

³ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes ; RS 0.142.112.681

plus haut niveau, notamment avec les pays voisins, avec lesquels la Suisse est étroitement liée. Un premier échange consacré principalement aux relations bilatérales a été établi en marge du Conseil ministériel de l'OSCE avec Federica Mogherini, la nouvelle haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères.

La Suisse attend de l'UE une attitude constructive. Au vu des liens étroits qui les unissent, il est de l'intérêt des deux parties de veiller à la stabilité de leurs relations. Quatrième partenaire commercial de l'UE, la Suisse apporte d'importantes contributions à la stabilité et à la cohésion en Europe. 55 % des exportations suisses de marchandises sont à destination de l'UE et 73 % des importations suisses en proviennent. 43 % des investissements directs suisses à l'étranger sont réalisés dans l'UE (2013: quelque 465 milliards de francs), 82 % du capital étranger en Suisse provient de l'UE (soit un total d'environ 562 milliards de francs en 2013). De plus, 430 000 citoyens suisses vivent et travaillent dans un pays de l'UE et près de 1,3 million de citoyens de l'UE sont installés en Suisse, où ils représentent environ 15 % de la population. Enfin, quelque 288 000 frontaliers viennent chaque jour en Suisse pour y travailler.

La recherche d'une solution viable pour les deux parties se poursuivra en 2015. Son issue devrait peser considérablement sur l'avenir de la voie bilatérale. Il ne serait pas de l'intérêt de la Suisse de résilier l'ALCP, car cette démarche rendrait caducs les accords bilatéraux I. L'UE précise qu'elle mettrait en outre en péril l'appartenance de la Suisse à l'espace Schengen et son association au dispositif Dublin, qui règle la question de l'asile. De son côté, le Conseil fédéral souligne que la solution doit respecter les «lignes rouges» qu'il a fixées.

La nouvelle disposition constitutionnelle vient compliquer la situation initiale pour un renouvellement de la voie bilatérale. Il n'en demeure pas moins qu'une solution a été trouvée afin que les ressortissants croates aient accès au marché du travail suisse même sans la signature du protocole III à l'ALCP, qui vise l'extension de l'accord à la Croatie, membre de l'UE depuis peu. Sur cette base, l'UE a approuvé en mai 2014 un mandat de négociation sur les questions institutionnelles, lesquelles négociations ont pris une tournure positive. L'UE s'est en outre déclarée prête à reprendre les négociations concernant d'autres dossiers bilatéraux tels que ceux de l'électricité et des certificats de réduction d'émissions. Cependant, la conclusion d'un accord-cadre sur les questions institutionnelles et de nouveaux accords d'accès au marché et, partant, le renouvellement visé de la voie bilatérale sont étroitement liés, pour l'UE, à la question de la pérennité de la libre circulation des personnes. Cette question conditionnera également après 2016 l'association de la Suisse au programme européen de recherche Horizon 2020.

La voie bilatérale est l'option de politique européenne qui permet à la Suisse de préserver son indépendance tout en œuvrant pour sa prospérité. Elle permet aux entreprises suisses d'accéder au marché intérieur, elle renforce la compétitivité de la Suisse, crée des emplois, ouvre d'importantes perspectives internationales pour la formation des jeunes et la recherche sans compter qu'elle donne à la Suisse un accès

important à la coopération dans le cadre de Schengen et de Dublin. Le renouvellement et la consolidation de la voie bilatérale avec, parallèlement, un meilleur contrôle de l'immigration représentent à la fois un enjeu majeur et une mission prioritaire des prochaines années, sachant que le temps disponible pour mettre en œuvre la nouvelle disposition constitutionnelle et renégocier l'ALCP est court.

2 La présidence suisse de l'OSCE en 2014

2.1 Vue d'ensemble

Le 1^{er} janvier 2014, la Suisse reprenait la présidence de l'OSCE pour un an. L'OSCE est la plus grande organisation de sécurité régionale au monde (voir encadré) et compte 57 Etats participants provenant des espaces euro-atlantique et eurasiatique. A la différence d'autres organisations multilatérales, elle est dirigée moins par des organes institutionnels – tels qu'un secrétariat – que par le pays qui en assure la présidence, et plus particulièrement par le président en personne, qui est toujours le ministre des affaires étrangères du pays en question. La responsabilité générale de l'action de l'OSCE incombe donc à son président, qui supervise les activités opérationnelles quotidiennes de l'organisation. Le Conseil ministériel et le Conseil permanent sont également placés sous la direction du pays exerçant la présidence. Ce dernier définit l'orientation générale des travaux de l'organisation, en fixe le calendrier et joue un rôle central dans la gestion des crises. Le président en exercice est assisté par le secrétaire général de l'organisation, ainsi que par son prédécesseur et son successeur à la présidence, avec qui il forme ce qu'il est convenu d'appeler la «troïka» de l'OSCE. La Suisse a donc assumé de nombreuses tâches et de lourdes responsabilités tout au long de l'année, mais en disposant, en sa qualité de pays exerçant la présidence, d'une importante marge de manœuvre.

L'OSCE en bref

- Institution fondée en 1975 en tant que Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE); transformée en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 1994.
- Organisation de sécurité régionale conforme au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (accord régional de maintien de la paix et de la sécurité internationales).
- Siège: Vienne, Autriche.
- 57 Etats participants (tous les pays européens, plus les Etats-Unis, le Canada, tous les Etats ayant succédé à l'Union soviétique et, depuis 2013, la Mongolie).

-
- Six pays méditerranéens en tant que partenaires de coopération (Egypte, Algérie, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie).
 - Cinq pays asiatiques en tant que partenaires de coopération (Afghanistan, Japon, Thaïlande, République de Corée et Australie).
 - Présidence 2013: Ukraine.
 - Présidence 2014: Suisse.
 - Présidence 2015: Serbie.
 - Présidence 2016: Allemagne.
 - Présidence 2017: Autriche.
 - Secrétaire général: Lamberto Zannier (Italie).
 - Budget annuel: environ 142 millions d'euros (dont environ 70 % consacrés aux activités de terrain).
 - Principe du consensus.
 - Concept de sécurité globale présentant trois dimensions: dimension politico-militaire, dimension économique et environnementale et dimension humaine (droits de l'homme et démocratie).
 - Trois institutions indépendantes: Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) à Varsovie, Représentant pour la liberté des médias à Vienne et Haut commissaire pour les minorités nationales à La Haye.
 - Assemblée parlementaire.
 - 18 opérations de terrain en Europe du Sud-Est, en Europe de l'Est, au Caucase du Sud et en Asie centrale, dont deux lancées sous la présidence suisse: une mission spéciale d'observation en Ukraine; une mission d'observation auprès de deux postes de contrôle russes sur la frontière russo-ukrainienne.

Sous la présidence helvétique, l'OSCE a fait la preuve de son importance en tant que plateforme de dialogue et protagoniste de la gestion de crises. Elle a gagné en crédibilité et s'est affirmée sur le plan international, tout en faisant valoir son approche globale et coopérative de la sécurité. Elle y est parvenue pour l'essentiel en s'imposant comme le principal médiateur dans la crise ukrainienne, où elle a joué un rôle de premier plan non seulement dans les efforts internationaux visant la désescalade du conflit, mais aussi dans la mise en œuvre opérationnelle des accords diplomatiques.

La présidence de l'OSCE a servi notre politique extérieure également. Par son engagement, la Suisse a consolidé sa réputation de pays crédible, compétent et

fiable, qui contribue efficacement à la sécurité internationale par une politique indépendante et responsable. Elle a en outre approfondi – toujours à la faveur de sa présidence de l’OSCE – ses relations bilatérales avec d’importants Etats. C’est le cas en particulier avec l’Allemagne, qui a aussi joué un rôle important dans les efforts diplomatiques visant à résoudre la crise ukrainienne, soutenant systématiquement l’action de l’OSCE.

De plus, le fait que durant l’année sous revue le chef du DFAE et président de l’OSCE était aussi président de la Confédération s’est révélé être un gros avantage aux fins de l’exécution de ses tâches à la tête de l’OSCE, car il disposait ainsi d’un accès direct aux chefs d’Etat ou de gouvernement des pays participants de l’organisation. Dans divers contextes, notamment en relation avec la diplomatie de crise pratiquée en Ukraine ou lors des voyages présidentiels effectués dans les Balkans de l’Ouest, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, cet accès direct a permis à la présidence suisse de bénéficier d’un net effet de levier politique.

Avec pour mot d’ordre «Construire une communauté de sécurité au service des individus», la présidence suisse de l’OSCE s’était fixé trois objectifs: promouvoir la sécurité et la stabilité, améliorer les conditions de vie des individus et renforcer la capacité d’action de l’OSCE. Ces trois objectifs globaux reflètent les valeurs fondamentales de notre pays que sont la sécurité, la liberté et la responsabilité.

Se fondant sur ces objectifs, la présidence suisse avait ensuite défini dix priorités géographiques et thématiques et coordonné leur mise en œuvre – de concert avec la Serbie – dans un plan de travail s’étendant sur deux ans. La Serbie a en effet repris la présidence de l’OSCE le 1^{er} janvier 2015 et c’est la première fois dans l’histoire de l’organisation que deux pays exercent ainsi leurs présidences consécutives en les coordonnant sur deux ans. Cette planification bisannuelle vise à garantir la continuité de l’action de l’OSCE – sur le plan aussi bien du programme que du personnel – et à en améliorer l’efficacité.

Peu avant la fin de sa présidence, la Suisse a invité les ministres des affaires étrangères des 57 Etats participants et des onze partenaires de coopération de l’OSCE à la réunion du Conseil ministériel de l’organisation, qui s’est tenue à Bâle les 4 et 5 décembre 2014. A l’ordre du jour de cette réunion du principal organe de décision et de direction de l’OSCE au niveau des ministres des affaires étrangères figuraient, le premier jour, la question de la sécurité future en Europe et, le second jour, la lutte contre le terrorisme international. En guise de préambule, Didier Burkhalter, président de la Confédération et président en exercice de l’OSCE, avait discuté de la situation en Ukraine avec les ministres des affaires étrangères, réunis dans un cadre informel au soir du 3 décembre.

Le Conseil ministériel a posé les jalons des futurs travaux de l’OSCE en approuvant différentes déclarations, entre autres sur la poursuite du processus de réforme Helsinki+40, sur une approche commune en matière de lutte contre le terrorisme et contre le paiement de rançons dans les cas d’enlèvement, sur la lutte contre la cor-

ruption, la prévention des catastrophes naturelles ainsi que sur la violence domestique contre les femmes. Lors de la clôture du Conseil ministériel, le président en exercice de l'OSCE s'est félicité de la continuité des travaux de l'organisation: suite à la décision du Conseil ministériel de confier la présidence de l'OSCE à l'Allemagne en 2016 et à l'Autriche en 2017, la direction de l'organisation est assurée pour les prochaines années. Le modèle des présidences consécutives semble donc faire école.

Le Conseil ministériel a également pris acte des recommandations formulées par les 57 jeunes ambassadeurs pour la mise en œuvre d'un plan d'action visant à associer plus étroitement les jeunes aux travaux de l'OSCE. Ces recommandations sont le fruit de plusieurs rencontres organisées dans le cadre du projet «Modèle OSCE», à la faveur duquel les jeunes représentants des 57 Etats participants ont simulé le travail de l'organisation.

2.2 La crise ukrainienne

La crise ukrainienne a grandement influencé les travaux de la présidence suisse de l'OSCE. Défi majeur pour la diplomatie suisse, elle a également permis de valoriser les instruments de l'OSCE dans un conflit souvent décrit comme la confrontation politique la plus aiguë du XXI^e siècle en Europe.

La première phase de la crise comprise entre l'automne 2013 et février 2014 a été largement marquée par une confrontation à l'échelon national entre l'équipe dirigeante réunie autour du président Viktor Ianoukovitch et les protestataires de la place de l'Indépendance à Kiev (*Maïdan Nesaleschnosti*). La décision du gouvernement de l'époque de ne pas ratifier l'accord d'association avec l'Union européenne et l'accord global de libre-échange y afférent au profit d'un renforcement de la coopération politique et économique avec la Russie a été le principal élément déclencheur des manifestations. Les rassemblements pacifistes du début ont peu à peu laissé la place à la violence, et les rapports sur les mauvais traitements infligés aux manifestants et aux journalistes par des unités de la police spéciale se sont multipliés.

Face à cette escalade, le président de l'OSCE Didier Burkhalter a intensifié ses contacts diplomatiques, rencontrant notamment le premier ministre ukrainien Mykola Azarov le 24 janvier 2014 en marge du Forum économique mondial de Davos, le ministre des affaires étrangères Leonid Kojara le 1^{er} février 2014 lors de la Conférence sur la sécurité de Munich et le président Viktor Ianoukovitch le 7 février 2014 à l'occasion des Jeux olympiques d'hiver de Sotchi. Lors de ces rencontres, il a offert le soutien de l'OSCE au dialogue entre le gouvernement et l'opposition. Le président Ianoukovitch n'a toutefois pas donné suite à cette proposition. Le 16 février 2014, la présidence suisse de l'OSCE a néanmoins enregistré un premier succès: les manifestants de la place Maïdan ont en effet accepté d'évacuer les bâtiments occupés en contrepartie de l'adoption d'une loi d'amnistie par le Parle-

ment. En tant que représentant du président de l'OSCE, l'ambassadeur de Suisse à Kiev a supervisé le transfert de la mairie de Kiev des manifestants aux autorités.

Après que des tireurs ont ouvert le feu sur la foule, causant un bain de sang sur la place de l'Indépendance, les ministres des affaires étrangères allemand, français et polonais accompagnés d'un émissaire russe sont parvenus, le 21 février 2014, à décrocher un accord entre le président et l'opposition sur la convocation d'élections anticipées et la mise en œuvre de mesures de désescalade. La même nuit, le président Ianoukovitch s'est exilé en Russie. Le Parlement ukrainien a alors désigné un gouvernement transitoire dirigé par le premier ministre Arseni Iatseniouk, libéré l'ancienne première ministre Ioulia Timochenko et voté le retour à la Constitution de 2004.

Dans un discours prononcé devant le Conseil de sécurité de l'ONU le 24 février 2014, le président en exercice de l'OSCE a présenté un train de mesures destiné à stabiliser la situation en Ukraine. Il a également annoncé avoir nommé l'ambassadeur Tim Guldemann aux fonctions d'envoyé spécial pour l'Ukraine. Le président Burkhalter a en outre réclamé l'envoi rapide d'une mission de surveillance des droits de l'homme de l'OSCE dans le pays pour élucider les crimes éventuels commis durant les manifestations de la place de l'Indépendance et proposé la constitution d'un groupe de contact international permettant aux principaux acteurs de la crise ukrainienne de coordonner leur politique de stabilisation. Arrivé le jour même à Kiev, Tim Guldemann a obtenu la semaine suivante l'assentiment du gouvernement provisoire pour la constitution d'une mission de surveillance des droits de l'homme de l'OSCE, la visite de la représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, la visite de la haut-commissaire pour les minorités nationales et la surveillance du déroulement des élections présidentielles anticipées par l'OSCE.

Le 28 février 2014, le Conseil fédéral a décidé de geler les éventuels avoirs en Suisse de l'ancien président ukrainien et de son entourage afin de prévenir tout risque de détournement de biens publics ukrainiens. L'interdiction d'exporter du matériel de guerre vers l'Ukraine en vigueur depuis fin 2013 a été étendue à la Fédération de Russie début mars 2014.

Le 1^{er} mars 2014, des groupes armés ont occupé des bâtiments publics en Crimée. Il ne leur a fallu que quelques jours pour prendre le contrôle de la péninsule, remplacer les dirigeants politiques et organiser un «référendum» sur le rattachement à la Russie. Le président Poutine confirmera ultérieurement la participation d'unités de l'armée russe à cette opération. Le 18 mars 2014, la Russie a entériné l'annexion de la Crimée. L'Union européenne, les Etats-Unis et plusieurs autres pays ont adopté des sanctions contre la Russie, qui ont été renforcées en plusieurs étapes au cours des mois suivants. La Russie a riposté à certaines de ces sanctions en instituant des contre-mesures.

Le 18 mars 2014, le président de l'OSCE a qualifié l'annexion russe de violation manifeste du droit international contraire à l'Acte final d'Helsinki – document de

référence de l'OSCE. Il a rappelé les engagements souscrits par les Etats participants de l'OSCE, comprenant notamment le droit de chaque Etat à la sécurité et le fait qu'aucun Etat ne doit assurer sa sécurité au détriment d'un autre. Le président de l'OSCE a appelé les parties à trouver des solutions par un dialogue ouvert et honnête. Le 2 avril 2014, le Conseil fédéral a également condamné l'annexion de la Crimée par la Russie et décidé de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le territoire suisse ne soit pas utilisé pour contourner les sanctions prises contre la Russie.

Le 21 mars 2014, le Conseil permanent de l'OSCE a approuvé l'envoi d'une mission spéciale d'observation en Ukraine. Des observateurs civils non armés de l'OSCE ont été chargés de faire rapport sur les développements politiques – notamment en ce qui concerne la sécurité, les droits de l'homme et les problèmes des minorités – et de faciliter le dialogue sur place. L'objectif de cette mission était de contribuer à réduire les tensions et à favoriser la paix, la stabilité et la sécurité, ainsi que de suivre et de soutenir la mise en œuvre de tous les principes et engagements de l'OSCE.

Cette décision, qui nécessitait l'approbation des 57 Etats participants de l'organisation, a été prise au terme d'intenses négociations conduites par la présidence de l'OSCE et de nombreux entretiens téléphoniques menés par le président en exercice, notamment avec le président russe Vladimir Poutine.

Les premiers observateurs de l'OSCE sont arrivés à Kiev seulement 48 heures après la prise de décision consensuelle. La mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine (*OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM*) est rapidement devenue un instrument essentiel de la gestion internationale de la crise ukrainienne : à la fois «les yeux et les oreilles» de la communauté internationale, les observateurs rendent compte chaque jour de manière indépendante et avec exactitude de l'évolution de la situation dans les dix régions de l'Ukraine – y compris dans les zones de conflits de Luhansk et de Donetsk, à l'Est du pays. Depuis la signature du protocole et du mémorandum de Minsk en septembre 2014, la SSM joue en outre un rôle important dans la mise en œuvre de ces engagements (voir ci-après).

En mars et en avril 2014, des groupes armés ont érigé des barrages routiers et occupé de nombreux bâtiments publics dans diverses villes de l'Est de l'Ukraine. Les principaux porte-parole venaient apparemment de Russie. Les troupes ukrainiennes, appuyées par des francs-tireurs, ont lancé des contre-offensives. Cette escalade de la violence dans l'Est de l'Ukraine, qui fera plus 4700 victimes et provoquera la fuite de centaines de milliers de personnes durant l'année sous revue, marque le début de la troisième phase – la plus sanglante à ce jour – de la crise ukrainienne. La SMM a couvert ces événements sans toutefois pouvoir les empêcher. Huit membres de la mission d'observation, dont un Suisse, ont été pris en otage fin mai par des miliciens séparatistes, ce qui a entravé la liberté de mouvement de la SMM. La libération sans condition des otages n'a été obtenue qu'après un mois d'intenses négociations avec les acteurs du terrain, soutenues par des contacts diplomatiques à tous les niveaux.

Par ailleurs, un employé suisse du Comité International de la Croix-Rouge a été tué par un bombardement dans la région de Donetsk le 2 octobre 2014.

Le 17 avril 2014, l'Ukraine, la Fédération de Russie, les Etats-Unis et l'Union européenne réunis à Genève ont publié une déclaration commune prônant l'arrêt des violences, le désarmement des groupes armés illégaux, l'évacuation des espaces publics occupés (bâtiments, places, etc.) et l'instauration d'un processus constitutionnel inclusif et transparent comprenant la mise en place d'un vaste dialogue au niveau national. La mission spéciale d'observation de l'OSCE a joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de ces mesures. La Crimée n'a en revanche pas été mentionnée dans la Déclaration de Genève.

Eu égard à la lenteur des progrès réalisés dans la désescalade de la situation en Ukraine, la présidence suisse de l'OSCE a élaboré, à l'attention des quatre parties représentées à Genève, une feuille de route proposant des mesures concrètes et un renforcement du soutien de l'OSCE dans la mise en œuvre de la Déclaration de Genève. Lors de la visite du président de la Confédération Didier Burkhalter à Moscou le 7 mai 2014, le président Vladimir Poutine s'est pour la première fois exprimé positivement sur les élections présidentielles anticipées en Ukraine («un pas dans la bonne direction»), dont la légitimité avait dans un premier temps été contestée par la Russie, et a plaidé en faveur de l'établissement d'un dialogue national.

L'ambassadeur Wolfgang Ischinger a été chargé par le président de l'OSCE d'apporter un appui au dialogue national ; il a ainsi participé aux tables rondes sur l'unité nationale organisées par le gouvernement ukrainien avec l'appui de l'OSCE dans la perspective des élections présidentielles anticipées. Trois rondes de discussion ont réuni des acteurs de tous les camps politiques et des représentants de la société civile provenant de toutes les régions du pays. Le résultat des discussions a été consigné dans un protocole d'accord contenant les mesures à prendre en lien avec la réforme constitutionnelle, le processus de décentralisation, la réforme des organes de sécurité et le statut de la langue russe. Ces mesures ont été approuvées par une grande majorité du Parlement de l'époque. Alors que le président a encouragé à plusieurs reprises les parties en présence à reprendre le dialogue national au cours du second semestre, le gouvernement ukrainien n'a pour l'heure entrepris aucune démarche en ce sens.

Le 25 mai 2014, Petro Porochenko a gagné les élections présidentielles en s'imposant de manière surprenante avec une nette majorité au premier tour. Il a présenté un plan de paix global un peu plus d'un mois après son entrée en fonction. La mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, composée de plus de 1300 personnes – la plus importante de l'histoire de l'OSCE – a constaté que le processus électoral avait été, dans les grandes lignes, conforme aux normes internationales et que les droits fondamentaux avaient été respectés. Les électeurs de Crimée et de certaines régions de l'Est de l'Ukraine n'ont toutefois pas pu – ou alors que très difficilement – participer aux élections. Une deuxième mission électorale déployée par l'OSCE/BIDDH

lors des élections législatives anticipées du 26 octobre 2014 est parvenue à des conclusions similaires. Des représentants de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, du Parlement européen et de l'OTAN ont participé aux deux missions d'observation.

Lors des cérémonies commémoratives du débarquement allié en Normandie de 1944, la chancelière fédérale allemande Angela Merkel ainsi que les présidents de la France, de l'Ukraine et de la Fédération de Russie se sont exprimés sur la situation en Ukraine. Le lendemain, soit le 7 juin 2014, le président ukrainien Petro Porochenko créait le groupe de contact trilatéral composé de représentants de l'Ukraine, de la Russie et de la présidence de l'OSCE. Le président de l'OSCE a nommé l'ambassadrice Heidi Tagliavini envoyée spéciale auprès du groupe de contact trilatéral, qui se réunit régulièrement à Kiev et mène fréquemment des discussions avec des représentants des groupes séparatistes de l'Est de l'Ukraine. Ce dernier constitue la seule enceinte permanente où la Russie, l'Ukraine et les séparatistes ont des échanges réguliers et structurés sur l'accord de cessez-le-feu, les plans de paix et les questions humanitaires.

Unique organe de résolution des questions urgentes, le groupe de contact trilatéral a non seulement ouvert une voie de discussion directe entre la Russie et l'Ukraine, mais également créé une plate-forme de dialogue directe et formelle avec les représentants des séparatistes par le biais des séances communes et de vidéoconférences. Conjointement avec la SMM, le groupe de contact trilatéral a joué un rôle important dans le processus d'échange de prisonniers et la création d'un corridor d'accès pour les enquêteurs internationaux se rendant sur le site de la catastrophe aérienne de Malaysia Airlines.

Le 2 juillet 2014, les ministres des affaires étrangères de l'Ukraine, de la Fédération de Russie, de la France et de l'Allemagne réunis à Berlin ont publié une déclaration conjointe sous le format «Normandie», dans laquelle ils se félicitent notamment que la Fédération de Russie accepte le déploiement d'observateurs de l'OSCE à deux postes-frontières russes de la frontière russo-ukrainienne. Cette mission d'observation a été officiellement constituée par la décision du Conseil permanent de l'OSCE prise par consensus le 24 juillet 2014. Le mandat de mission a déjà été prorogé à trois reprises et court actuellement jusqu'au 23 mars 2015. Plusieurs Etats participants ont demandé à ce que le champ de la mission soit géographiquement étendu à d'autres postes frontières. Cette proposition ne réunit actuellement pas le consensus nécessaire.

Le 5 septembre 2014, les membres du groupe de contact trilatéral ont signé à Minsk un protocole définissant la suite de la mise en œuvre du plan de paix du président ukrainien Porochenko et des initiatives du président russe Poutine. Cet accord prévoyait également l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu immédiat, dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées dans un mémorandum signé le 19 septembre 2014 par l'ensemble des parties au protocole de Minsk. Comme dans le cas des initiatives diplomatiques précédentes, la mission spéciale d'observation de l'OSCE a

été appelée à jouer un rôle central dans l'application de ce traité. Elle a notamment été chargée de surveiller le respect du cessez-le-feu.

Suite à la signature d'un accord bilatéral, les états-majors généraux ukrainien et russe ont envoyé des officiers dans l'Est de l'Ukraine afin de surveiller conjointement une zone de sécurité de 30 km entre les positions des deux camps située sur la ligne de contact et de répertorier les violations du cessez-le-feu. Cette structure est connue sous la dénomination de *Joint Centre for Control and Coordination (JCCC)*. La SMM a étendu son service de suivi à cette zone et établi des rapports réguliers sur les activités du JCCC.

Fin 2014, la mission de surveillance dirigée par l'ambassadeur turc Ertugrul Apakan, lui-même secondé par le Suisse Alexander Hug, rassemblait plus de 350 experts internationaux (dont actuellement onze Suisses). Depuis le 5 septembre 2014, date d'entrée en vigueur du cessez-le-feu, la mission renforce régulièrement sa présence dans l'Est de l'Ukraine afin de pouvoir mener à bien les tâches qui lui ont été confiées, et notamment la surveillance du cessez-le-feu. La Suisse soutient cette mission par l'octroi d'une contribution financière substantielle de 2,9 millions de francs. Les capacités techniques de la mission ont été renforcées en novembre 2014 grâce à l'engagement de drones d'exploration, même si ceux-ci n'ont été utilisés qu'irrégulièrement en raison des conditions météorologiques difficiles et des tentatives de brouillage et de destruction de ces engins. L'appui en ressources humaines et financières apporté par la Suisse à la SMM, la mission de surveillance des frontières menée par l'OSCE, le groupe de contact, les missions d'observation électorales de l'OSCE et d'autres actions déployées en Ukraine sous l'impulsion de la présidence de l'OSCE ont pu être financés grâce à un crédit supplémentaire urgent de plus de six millions de francs, qui a été approuvé par les Chambres fédérales en septembre 2014.

La mise en œuvre des documents de Minsk permis de maintenir un cessez-le-feu même fragile et facilité la libération des prisonniers. La SMM a surveillé la libération d'au moins 500 personnes. Ce processus a néanmoins subi certains revers, notamment lors de l'organisation d'«élections» non conformes aux accords de Minsk par des groupes armés illégaux le 2 novembre 2014. La poursuite des consultations du groupe de contact et une réunion de toutes les parties concernées prévue à Minsk devraient donner un nouvel élan à la mise en œuvre des accords.

La Suisse continuera à s'engager en faveur de la résolution de la crise ukrainienne au cours de l'année à venir. A cette fin, elle collaborera étroitement avec la présidence serbe de l'OSCE dans le cadre de la troïka 2015 réunissant la Serbie, la Suisse et l'Allemagne. La représentante de la présidence de l'OSCE au sein du groupe de contact trilatéral, l'ambassadrice Heidi Tagliavini, poursuivra son mandat en 2015.

Sous la présidence suisse, l'OSCE a réussi à mettre en œuvre avec succès plusieurs de ses instruments. L'observation et l'établissement de rapports indépendants ont permis à la SMM de contribuer directement à la désescalade de la violence dans un

contexte chargé d'accusations réciproques. La mission de surveillance de l'OSCE à la frontière russe a créé une transparence momentanée dans un environnement extrêmement sensible. Le groupe de contact trilatéral, les missions de médiation des représentants spéciaux Tagliavini et Guldemann, la diplomatie de crise du président de l'OSCE et l'engagement en faveur d'un dialogue national en Ukraine ont permis d'élaborer de nombreux compromis et d'accélérer les progrès. Les missions d'observation électorale, la mission conjointe de surveillance des droits de l'homme du BIDDH et de la haut-commissaire pour les minorités nationales (HCNM) au début de l'année ainsi que la diplomatie silencieuse de la HCNM et du représentant pour la liberté des médias ont contribué de manière significative au renforcement d'un Etat ukrainien fragile à des moments clés.

L'évolution de la crise a par ailleurs souligné les limites de l'influence de l'OSCE : lorsque les parties au conflit affichaient une volonté de faire baisser la tension, l'OSCE parvenait à encourager les compromis et à favoriser leur mise en œuvre, alors que dans les contextes caractérisés par une escalade de la violence et le recours à la force militaire, le processus de paix mené par l'OSCE touchait à ses limites.

Sous la présidence suisse, l'OSCE a prouvé tout au long de l'année qu'elle pouvait jouer un rôle de premier plan dans le rapprochement et la coopération en Europe. Elle peut notamment tirer parti de ses atouts que sont le fonctionnement par consensus et l'ancrage de l'organisation et de ses principes fondamentaux à l'Est comme à l'Ouest de Vienne. La polarisation croissante entre la Russie et l'Occident ne va pas sans affecter l'OSCE, dont elle limite la marge de manœuvre et complique la tâche. En décidant par consensus de créer une mission spéciale d'observation en Ukraine et une mission d'observation sur la frontière russo-ukrainienne – ses premières grandes opérations sur le terrain depuis la fin des années 1990 – l'OSCE a néanmoins prouvé qu'elle restait opérationnelle malgré les tensions internationales.

2.3 Dans l'ombre de la crise ukrainienne : la médiation entre la Moldova et la Transnistrie

Dans le cadre de la séparation des tâches liée à la double présidence, la Serbie a mis à disposition – durant l'année de la présidence suisse déjà – le représentant spécial pour les pourparlers entre la Moldova et la Transnistrie. Le conflit gelé depuis 1992 – un héritage de l'éclatement de l'Union soviétique – a regagné en intensité dans l'ombre de la crise ukrainienne. Ce conflit oublié peut être vu comme annonciateur de la crise ukrainienne dont il n'est désormais qu'un épiphénomène. C'est le seul conflit pour lequel le rôle médiateur de l'OSCE a été formalisé par une décision du Conseil des ministres de tous les Etats participants. Le processus de négociation lié à la recherche d'une solution en Transnistrie revêt donc une importance de taille pour l'OSCE.

L'équipe de médiation helvético-serbe dirigée par l'ambassadeur Radojko Bogojević a été accueillie avec un espoir immense, chacune des parties projetant à sa manière ses attentes sur la Serbie et sur la Suisse. Le représentant spécial serbe a rapidement précisé qu'en tant qu'intermédiaire fiable de la présidence en exercice, il favoriserait un dialogue fondé sur le respect du droit international et des normes internationales, et qu'il ne se laisserait instrumentaliser par aucune des parties.

Les tensions grandissantes en Ukraine ont immédiatement ravivé les dissensions entre la Moldova et la Transnistrie. Les négociations ont encore enregistré de modestes avancées au premier semestre, puisqu'il a été possible de supprimer des droits de douane et des redevances instaurés unilatéralement et de suspendre la fermeture d'écoles fréquentées par les minorités roumanophones en Transnistrie. Grâce à l'intervention du représentant spécial, la Mission d'assistance de l'Union européenne à la frontière entre la Moldova et l'Ukraine a pu à nouveau avoir accès aux groupes de travail chargés de promouvoir des mesures de confiance. La contribution spécifique de cette mission au processus de restauration de la confiance a permis de limiter l'escalade de la violence à la frontière et de débattre de ces questions autour de la table de négociation.

Alors que les charges inhérentes à la poursuite du processus de négociation ne faisaient qu'augmenter, les chances d'enregistrer des succès mêmes modestes s'amenuisaient à vue d'œil. Sur les cinq cycles de négociations officiels au «format 5+2» prévus initialement et réunissant, outre les deux parties en conflit, l'OSCE, la Fédération de Russie et l'Ukraine en qualité de médiateurs (« 5 ») et les Etats-Unis et l'UE à titre d'observateurs (« +2 »), seuls deux ont pu se dérouler. Eu égard à la polarisation du contexte régional, la volonté des parties concernées de trouver une solution au conflit s'est amenuisée. Les efforts déployés par la présidence de l'OSCE ont toutefois permis de maintenir le dialogue, ce qui a joué un rôle de soupape et permis de prévenir une escalade de la violence.

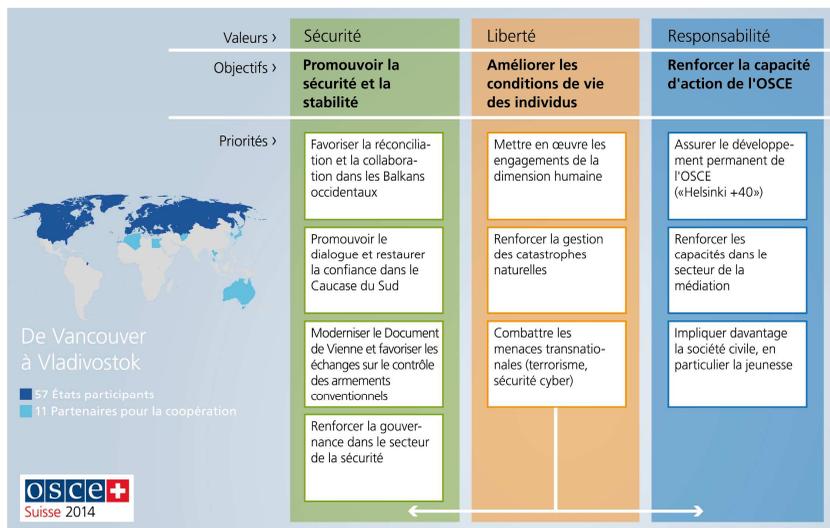
Malgré un environnement difficile, la présidence suisse est parvenue en fin d'année à établir le consensus entre les pays participants sur le maintien de la validité des principes fondamentaux concernant la résolution de la question de la Transnistrie, y compris le respect de l'intégrité territoriale de la Moldova. Le déblocage du processus de paix passera par l'établissement d'un calendrier des négociations début 2015. La décision des participants au format 5+2 a finalement été avalisée par une déclaration ministérielle signée par les 57 ministres des affaires étrangères de l'OSCE.

2.4 Priorités de la présidence suisse de l'OSCE

Même si les efforts de maîtrise de la crise ukrainienne ont dominé sa présidence de l'OSCE, la Suisse a énergiquement travaillé aussi à d'autres priorités. Elle en avait défini dix, qui sous-tendaient ses trois objectifs (voir tableau). Leur choix devait donner à l'OSCE un profil plus net, tout en faisant ressortir clairement les préoccu-

pations et les points forts de la Suisse, comme le veut la stratégie de politique étrangère pour la législature 2012-2015.

« Construire une communauté de sécurité au service des individus »



2.4.1 Réconciliation et collaboration dans les Balkans occidentaux

La Suisse s'intéresse activement depuis de nombreuses années aux Balkans occidentaux. Il était donc logique que cette région figure parmi les priorités de sa présidence de l'OSCE. Au sein de l'organisation, elle s'est efforcée d'intensifier la coopération régionale et de faire progresser le processus de réconciliation. Par ses contacts de haut niveau, ses navettes diplomatiques et sa médiation, l'ambassadeur Gérard Stoudmann, nommé représentant spécial pour les Balkans occidentaux par Didier Burkhalter, président de l'OSCE, a soutenu la normalisation dans le Nord du Kosovo, la coopération régionale, l'intégration des minorités, la restauration de la confiance et la réconciliation, ainsi que la tenue d'élections.

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter, s'est rendu en qualité de président de l'OSCE en Serbie, en Albanie et au Kosovo les 24 et 25 avril 2014 dans trois grands buts : apporter à la normalisation de la situation dans le Nord du Kosovo l'appui politique nécessaire de l'OSCE et faire mieux percevoir le rôle de l'organisation dans la mise en œuvre de l'accord historique conclu entre Belgrade et

Pristina en avril 2013 ; favoriser la réconciliation dans la région, en particulier pour ce qui est du règlement de la question des personnes disparues ; et aborder au plus haut niveau l'intensification de la coopération régionale.

La présidence suisse a ainsi soutenu le rôle de l'OSCE dans les élections législatives du 8 juin 2014 dans le Nord du Kosovo – un scrutin qui concernait pour la première fois l'ensemble du territoire national. L'OSCE a notamment facilité l'organisation des élections dans les quatre communes du Nord. En accord avec l'Union européenne et la Serbie, elle a par ailleurs intensifié ses activités dans la région et contribué de la sorte à son intégration dans les structures juridiques du Kosovo, par exemple avec des formations pour la police kosovare serbe et les municipalités nouvellement élues.

Moyennant l'appui du représentant spécial suisse, les présidents de Bosnie et Herzégovine, de Croatie, du Monténégro et de Serbie ont signé le 29 août 2014 un accord historique sur le rôle de leurs Etats respectifs sur la question des personnes disparues. C'est un progrès notable dans le processus de réconciliation régionale, qui ouvre la voie à d'autres améliorations de la coopération régionale. La Serbie a fait figurer les Balkans occidentaux parmi les priorités de sa présidence de l'OSCE, et bénéficiera encore en 2015 du concours du représentant spécial suisse pour les Balkans occidentaux.

2.4.2 Promotion du dialogue et restauration de la confiance dans le Caucase du Sud

Les conflits non résolus du Haut-Karabakh (Azerbaïdjan) et des régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie entravent depuis plus de vingt ans le développement du Caucase du Sud. Forte de son expérience de la région, la Suisse s'était proposé de relancer le règlement des conflits de la région, de nourrir la confiance entre les parties et de favoriser les échanges au sein des sociétés civiles pendant sa présidence de l'OSCE.

Le président en exercice a nommé l'ambassadeur Angelo Gnädiger représentant spécial pour le Caucase du Sud, fonction qu'il conservera durant la présidence serbe – une continuité qu'apprécient les parties au conflit et les médiateurs. M. Gnädiger représente l'OSCE en qualité de médiateur dans les pourparlers de Genève sur le conflit géorgien, et accompagne les efforts de règlement du conflit du Haut-Karabakh que déploie le Groupe de Minsk de l'OSCE. Les tensions apparues en Ukraine ont compliqué le dialogue entre l'Ouest et la Russie sur les ébauches possibles de solution pour le Caucase du Sud.

Les pourparlers de Genève sur le conflit auquel donnent lieu les régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie sont passés par deux cycles difficiles, au premier semestre 2014, avant que d'intenses consultations ne viennent garantir la poursuite des négociations au cours de l'été. A l'automne, la préparation d'une déclaration

collective d'abandon du recours à la force a encore avancé. Le 10 décembre 2014, Tbilissi et Soukhoumi sont tombés d'accord sur une coopération en matière de biens culturels touchés par la guerre. Il s'agit du premier projet que parvient à mener à bien l'OSCE en Abkhazie depuis la guerre d'août 2008. Le dispositif de prévention et de règlement des incidents survenant à la frontière administrative entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud a bien fonctionné en 2014, et a contribué à stabiliser la situation pour ce qui est de la sécurité. Plusieurs affaires de détention et incidents à dimension pénale ont pu se résoudre rapidement par la coopération pragmatique entre agents de sécurité des deux bords, ce qui a nettement assaini l'atmosphère de travail. Trois journalistes géorgiens arrêtés à la frontière administrative avec l'Ossétie du Sud ont ainsi été libérés en 24 heures en avril, après intervention de l'envoyé spécial, M. Gnädinger. Une proposition suisse d'enquête sur le sort de personnes disparues a été dans l'ensemble bien accueillie à Tbilissi comme à Tskhinvali (Ossétie du Sud). Il n'y a pas eu d'accrochages mortels à la frontière administrative en 2014.

Plusieurs rencontres ont été rendues possibles entre des Géorgiens, des Russes, des Abkhazes et des Ossètes du Sud, notamment des artistes, des jeunes, mais aussi des membres des autorités. La présidence suisse a également lancé en Ossétie du Sud un petit projet d'approvisionnement de personnes âgées en denrées alimentaires par fourgonnettes dans des villages écartés ; il s'agit du premier projet que réalise la Suisse en Ossétie du Sud depuis la guerre de 2008.

Au Haut-Karabakh, les incidents mortels signalés sur la ligne de cessez-le-feu entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont été exceptionnellement nombreux, surtout au premier semestre. Une soixantaine au moins de personnes aurait ainsi trouvé la mort en 2014. Le travail de M. Andrzej Kasprzyk, le représentant spécial du président de l'OSCE pour le conflit au Haut-Karabakh, et des trois coprésidents du Groupe de Minsk de l'OSCE (Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie et France) en est devenu d'autant plus délicat ; il a toutefois été constructif, et a bénéficié du vigoureux soutien du Groupe de planification de haut niveau, que présidait alors la Suisse.

La présidence suisse a énergiquement promu le dialogue entre les parties au conflit, les médiateurs internationaux et la société civile. Les coprésidents du Groupe de Minsk et des experts issus de la société civile de la région se sont ainsi réunis à Berne le 26 mai 2014, ce qui a eu pour effet que les médiateurs internationaux et la présidence suisse ont commencé à travailler au sein d'un groupe de contact informel sur le Haut-Karabakh composé d'experts de la région.

Lors de sa visite dans le Caucase du Sud, au début du mois de juin 2014, le président en exercice a suggéré l'idée d'une négociation intensifiée et structurée sur le Haut-Karabakh. Actuellement, ce processus repose essentiellement sur une série de rencontres *ad hoc* entre les présidents et les ministres des Affaires étrangères d'Arménie et d'Azerbaïdjan. La proposition suisse a été bien accueillie par les médias et les coprésidents, et continue d'être examinée. Le secrétaire d'Etat américain, John Kerry, l'a abordée le 4 septembre 2014 au pays de Galles, en marge du sommet de l'OTAN, avec les présidents d'Arménie et d'Azerbaïdjan ; et François

Hollande, le président français, en a reparlé le 27 octobre 2014 à Paris avec les deux parties. Comme pour le projet de négociation structurée, le représentant spécial suisse continuera en 2015 d'apporter ses idées au processus de Minsk.

2.4.3 Modernisation du Document de Vienne et échanges sur le contrôle des armements conventionnels en Europe

Par le Document de Vienne de 2011 sur les mesures de confiance et de sécurité, les Etats participants s'engageaient à se signaler mutuellement leurs manœuvres et mouvements de troupes notables, à échanger des données sur leurs systèmes d'armes d'importance majeure et leurs effectifs militaires, ainsi qu'à accepter des inspections et des évaluations de conformité. Ce document contribuant notablement à faire régner la transparence et la confiance en Europe, la Suisse s'était proposé de favoriser sa pleine mise en œuvre. Elle s'est donc efforcée de le mettre en prise sur la réalité militaire du XXI^e siècle en faisant primer le contrôle des armements sur l'approche surtout quantitative des capacités et doctrines militaires. Mais la crise ukrainienne a considérablement freiné cet effort de modernisation : dans les conditions actuelles, la préservation du Document de Vienne sous sa forme actuelle est déjà un succès.

Les pourparlers sur le contrôle des armements conventionnels en Europe marquent le pas depuis que les membres de l'OTAN ont décidé de ne pas ratifier le traité sur les forces conventionnelles en Europe (traité FCE) adapté en 1999, et que la Russie a reporté son adhésion *sine die* au mois de décembre 2007. Les pourparlers engagés à Vienne depuis 2009 sur un mandat de négociation à venir de la modernisation du régime de contrôle des armements conventionnels en Europe ont fini dans l'impasse à la conférence ministérielle de Dublin de décembre 2012, faute de consensus. Si la présidence suisse avait fait des échanges sur le contrôle des armements conventionnels l'une de ses priorités, c'était pour travailler dans un cadre informel au déblocage de la situation sur cette question, en utilisant les canaux existants de l'OSCE. Ce projet, déjà ambitieux en soi, a buté sur la crise ukrainienne et les nouveaux blocages qu'elle a provoqués au sein des organes de l'OSCE ; il n'a donc guère été possible d'obtenir de progrès significatifs au cours de l'année.

Les divers chapitres et mesures du Document de Vienne ont été invoqués à plusieurs reprises au cours de la crise ukrainienne. L'Ukraine a ainsi invité des observateurs militaires en vertu du chapitre sur la réduction des risques. Des inspections bilatérales ont par ailleurs eu lieu en Ukraine en application du chapitre sur les mesures régionales, ce qui a *de facto* donné lieu à une présence continue d'inspecteurs, surtout de pays membres de l'OTAN. Les discussions qui vont se tenir sur la question de l'application du Document de Vienne dans les situations de crise auront notamment pour objet d'explorer, à la lumière des enseignements tirés d'une analyse approfondie de la crise ukrainienne, les possibilités de moderniser ce document tout en préservant les acquis dans le domaine du renforcement de la confiance.

2.4.4 Renforcer la gouvernance dans le secteur de la sécurité

Le contrôle démocratique des forces armées a acquis au cours des dernières années la dimension transversale à l'ONU, mais pas encore à l'OSCE. C'est pourquoi la Suisse en avait fait l'une de ses priorités. La présidence a notamment fait procéder à une étude sur les activités de l'OSCE en matière de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité. Une conférence a été organisée avec l'ONU sur le renforcement de la gouvernance du secteur de la sécurité, dans un but de sensibilisation des Etats participants. Des lignes directrices internes sont en préparation à l'OSCE à ce sujet. Un «groupe d'amis de l'OSCE» s'est constitué en 2014 sous l'égide de la Slovaquie, pour susciter un soutien politique. La Serbie poursuivra le travail sur cette thématique, et organisera une conférence régionale en 2015.

La Suisse avait activement participé, il y a 20 ans, à la préparation du Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité, contribuant notablement à ce que les engagements définis dans le document soient effectivement appliqués, et à ce que le document lui-même soit diffusé au-delà de l'organisation. Une grande importance a été accordée pendant la présidence suisse à la poursuite des efforts de sensibilisation et à l'amélioration de l'application du code. Des activités ont été conçues et réalisées pour la première fois en direction des partenaires méditerranéens et asiatiques de l'OSCE pour la coopération. Le vingtième anniversaire du code a été marqué par un événement commémoratif à Vienne, et le Conseil ministériel a adopté dans ce sillage une déclaration à Bâle. La présidence suisse a publié une rétrospective du code et préparé avec la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE une résolution parlementaire sur le code, qui sera soumise à l'Assemblée en 2015.

2.4.5 Mettre en œuvre les engagements de la dimension humaine

Au cours des dernières années, les Etats de l'OSCE ont réitéré leurs engagements importants en faveur des droits de l'homme. Il n'en reste pas moins que dans plusieurs de ces Etats, leur mise en œuvre est loin d'être suffisante. Aussi la Suisse a-t-elle fait du respect de ces droits un de ses chevaux de bataille, sachant que cela suppose, outre un gouvernement actif et une société civile organisée, une collaboration harmonieuse des différents acteurs internationaux sur le terrain.

Si les défenseurs des droits de l'homme jouent, en leur qualité d'organes de la société civile, un rôle majeur dans ce domaine, ils font l'objet de pressions dans un nombre sans cesse croissant de pays de l'OSCE. Dès lors, la présidence suisse a inscrit le rôle de ces acteurs à l'agenda de cette organisation – fait inédit depuis des années –, et leur a dédié une conférence à Berne en juin 2014. Organisée avec le concours de la Serbie et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de

l'homme (BIDDH) de l'OSCE, cette manifestation, dont le point d'orgue était la présentation des Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme et le lancement d'un texte équivalent par le BIDDH, n'est pas passée inaperçue.

La collaboration entre l'OSCE et les autres organisations régionales et internationales pertinentes, à commencer par le Conseil de l'Europe et l'ONU, contribue à un meilleur respect des engagements de la dimension humaine, raison pour laquelle la Suisse l'a renforcée, notamment en invitant systématiquement les experts compétents de ces institutions aux manifestations de l'OSCE. Pour exploiter spécifiquement les synergies existant entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE, la Suisse a par ailleurs organisé en février 2014 – de concert avec la présidence autrichienne de cette organisation – une conférence consacrée à la traite des êtres humains, qui s'est conclue sur un cadre d'action. De plus, grâce à la médiation de la Suisse, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le BIDDH sont convenus, pour la première fois, de coopérer étroitement. La Confédération espère que les échanges et contacts survenant dans ce cadre permettront aux acteurs internationaux de se soutenir mutuellement sur ces dossiers et de gagner en coordination.

Suite à une requête déposée par des représentants de la société civile de la zone OSCE, la Suisse a pris les devants en se soumettant à un exercice d'auto-évaluation. C'est à ce titre que le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a examiné dans quelle mesure la Suisse satisfaisait aux engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE et formulé des recommandations. Les autorités helvétiques ont en outre profité de la parution de cette évaluation pour entamer des discussions fructueuses avec les ONG, avant que les deux parties publient leurs réactions aux conclusions du CSDH. A noter que la Serbie prévoit d'ores et déjà de suivre l'exemple de la Suisse et que cette dernière entend inciter l'Allemagne à perpétuer cette tradition, le but étant que l'attitude exemplaire des pays assumant la présidence fasse globalement progresser le respect des engagements pris à l'enseigne de l'OSCE.

Dans la droite ligne de la politique extérieure des droits de l'homme que poursuit la Suisse, l'accent a été mis sur la prévention de la torture et l'égalité entre femmes et hommes. D'ailleurs, sur cette dernière thématique, elle est parvenue à faire adopter deux décisions par consensus lors du Conseil ministériel à Bâle, l'une portant sur l'élaboration d'un addendum au Plan d'action pour la promotion de l'égalité entre les sexes, l'autre sur la prévention et la lutte contre la violence faite aux femmes, violence domestique comprise.

Autre succès de la Suisse : elle a réussi à faire remonter la prévention contre la torture dans les priorités de l'OSCE et à relancer le débat par des initiatives concrètes. En effet, la Suisse a convoqué au fil de l'année plusieurs événements au cours desquels tant les ONG que les autorités ont pu discuter de recommandations visant à prévenir efficacement la torture dans l'OSCE. S'il ne lui a pas été possible de réunir un consensus pour une décision à cet égard au sein du Conseil ministériel,

la Suisse ne manquera pas de continuer à soutenir les tentatives de l'OSCE pour atteindre les objectifs abordés.

Dix ans après la première Conférence sur l'antisémitisme et l'adoption de la Déclaration dite de Berlin, la présidence suisse a organisé dans la capitale allemande, conjointement avec le pays hôte, une nouvelle Conférence sur l'antisémitisme. Ouverte mi-novembre 2014 par le ministre allemand des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, le directeur du BIDDH, Michael Georg Link, et le président de la Confédération, Didier Burkhalter, cette manifestation a vu défiler de hauts représentants d'un grand nombre de pays membres de l'OSCE et a suscité un vif intérêt au sein de la société civile. Sur la base des conclusions que la présidence helvétique a tirées de cette conférence, le Conseil ministériel a pu adopter par consensus une décision qui consolide la réponse que l'OSCE oppose à ce fléau et l'adapte aux défis d'aujourd'hui.

2.4.6 Renforcer la gestion des catastrophes naturelles

Parmi les axes de l'engagement suisse pour de meilleures conditions de vie des individus figure également le renforcement de la gestion des catastrophes naturelles, dans le but notamment de consolider la collaboration entre les Etats, ce qui permet aussi de renforcer la confiance dans la région de l'OSCE. Cette mesure visait par ailleurs à privilégier, dans la planification politique, la prévention plutôt que de se contenter de mesures d'urgence une fois les catastrophes naturelles survenues. Les inondations du siècle qui ont dévasté la Serbie, la Bosnie et Herzégovine et la Croatie sont d'ailleurs venues tragiquement rappeler l'actualité de cette problématique pour la zone OSCE.

La Suisse a abordé la prévention des catastrophes naturelles en proposant plusieurs rencontres sur des thématiques complémentaires dans le cadre du Forum économique et environnemental 2014 de l'OSCE. D'entente avec ses partenaires internationaux, elle s'est concentrée sur les questions pratiques liées à la gestion des événements naturels ainsi que sur l'échange de pratiques ayant fait leurs preuves dans la prévention des catastrophes. Ici encore, la présidence suisse peut se prévaloir d'un succès, puisque grâce à une décision du Conseil ministériel de Bâle, cette thématique jouit désormais d'un solide ancrage à l'OSCE. A noter que l'organisation insiste particulièrement sur la collaboration interétatique, y compris dans les régions de conflits, afin d'instaurer une confiance réciproque entre des parties à un conflit s'attachant ensemble à résoudre des problèmes communs.

La Suisse a en outre proposé aux représentants de l'OSCE et aux experts des 57 pays membres des visites de terrain en Valais, qui leur ont offert un aperçu de prévention des catastrophes naturelles en Suisse. L'une des excursions était dédiée à la collaboration transfrontalière dans la région de montagne à cheval entre la Suisse et l'Italie et aux conséquences du changement climatique sur la route de transit du Grand St-

Bernard et l'autre au rapport entre dangers naturels et accidents dans l'industrie chimique dans la plaine du Rhône autour de la commune de Monthey.

L'année de présidence a enfin vu le lancement de plusieurs projets s'articulant autour d'ingrédients d'une approche efficace de gestion globale des risques : bonne gouvernance, projets participatifs, actions de sensibilisation et augmentation des capacités. A noter que la Serbie reprendra en 2015 le flambeau et placera pour sa part la gestion des risques sous l'angle de la gouvernance de l'eau, en s'appuyant sur les jalons posés par la Suisse.

2.4.7 Combattre les menaces transnationales

Malgré les crises géopolitiques, la lutte contre le terrorisme compte parmi les thèmes essentiels où une coopération peut se construire en dépit des divisions. Fin avril, la Suisse a donc organisé une conférence sur ce thème, lors de laquelle des spécialistes suisses et étrangers ont débattu avec des représentants d'ONG du respect des droits de l'homme dans ce contexte particulier, des moyens qui permettraient de dissuader les individus issus d'Etats membres de l'OSCE de rejoindre des groupes armés et de participer à des combats à l'étranger, de même que de propositions visant à assécher les sources de financement du terrorisme. En effet, on estime aujourd'hui à environ 2000 le nombre de citoyens de pays de l'OSCE partis faire le djihad rien qu'en Syrie, ce qui confronte les Etats à un défi nouveau : réfléchir aux menaces pour la sécurité intérieure qui peuvent se poser une fois ces personnes de retour dans leur pays d'origine.

Concernant le financement du terrorisme, le problème des enlèvements contre rançon a donné lieu à des échanges nourris lors de la conférence d'Interlaken, étant donné qu'il s'agit là d'une source de revenus significative. La présidence suisse s'est employée à unir tous les pays désireux de mettre un terme à ces pratiques pour faire front commun. A ce titre, elle a rendu au terme de la conférence des conclusions qui pourront servir de base pour de nouveaux débats sur la lutte contre le terrorisme au sein de l'OSCE.

S'agissant des combattants étrangers et des enlèvements contre rançon, le Conseil ministériel a adopté deux déclarations. La première appelle à l'approfondissement de la collaboration entre les Etats membres, notamment pour traduire en justice les personnes parties rejoindre un groupe armé étranger, alors que la deuxième, qui va de pair avec la résolution 2133 du Conseil de sécurité de l'ONU, exige des gouvernements dont des citoyens sont pris en otage qu'ils renoncent à verser des rançons ou à faire des concessions politiques. Cette déclaration exhorte donc tous les Etats membres à enrayer le phénomène des enlèvements contre rançon.

Pour terminer, fin 2013, les membres de l'OSCE avaient déjà adopté une série de mesures de confiance dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (« cyber »). Pendant sa présidence, la Suisse s'est investie en faveur

de la mise en œuvre et du développement de ces mesures au sein de l'OSCE. Elle s'est également employée à les diffuser hors de la zone OSCE.

2.4.8 Assurer le développement permanent de l'OSCE : 40 ans de l'Acte final d'Helsinki

40 ans après la signature de l'Acte final d'Helsinki, l'OSCE veut se réformer pour mieux se préparer à l'avenir et renforcer sa capacité d'action. Ce processus de réforme, engagé en 2012, est connu sous le nom de « processus Helsinki + 40 ». Fin 2013, la Suisse, la Serbie et l'Ukraine ont présenté une feuille de route commune prévoyant la poursuite du processus de réforme avec huit groupes de travail thématiques.

Acte final d'Helsinki

Au terme de deux années de négociations à Genève, l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) était signé à Helsinki le 1^{er} août 1975. Il ne s'agissait pas là d'un traité international, mais d'une déclaration volontaire. En effet, le but de la CSCE était d'atténuer l'opposition entre l'Est et l'Ouest par l'élaboration de bases communes ainsi que de normes de sécurité européennes et, partant, de renforcer la sécurité de tous les Etats membres, à travers le dialogue, la coopération et les mesures de confiance. En 1994, la CSCE a été transformée en une organisation, l'OSCE.

Aujourd'hui encore, les dix principes ancrés dans l'Acte final d'Helsinki, dont l'objectif était de façonner les relations interétatiques, forment la colonne vertébrale de l'architecture européenne de sécurité :

1. Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté
2. Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force
3. Inviolabilité des frontières
4. Intégrité territoriale des Etats
5. Règlement pacifique des différends
6. Non-intervention dans les affaires intérieures
7. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction
8. Egalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

9. Coopération entre les Etats

10. Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

L'évolution de la crise ukrainienne a non seulement éclipsé ce processus de réforme, elle a empêché quasiment tout progrès et soulevé des questions politiques fondamentales. Plusieurs Etats membres ont ainsi fait valoir que la violation des principes de l'Acte final d'Helsinki que représente l'annexion de la Crimée par la Russie a sapé le processus « Helsinki + 40 », si bien qu'ils estimaient qu'il devrait être abandonné. Dès lors, les réformes institutionnelles engagées dans ce cadre n'avancent que très lentement.

La crise ukrainienne a cependant eu le mérite de souligner la nécessité de consolider les instruments dont dispose l'OSCE pour prévenir et surmonter les crises. Dès lors, la plupart des membres ont admis à Bâle que le processus de réforme était essentiel et que l'organisation gardait toute sa pertinence dans la mesure où elle offrait à la fois une plateforme de dialogue pour les questions de sécurité européennes et une capacité d'agir. Dans une déclaration, les ministres se sont donc prononcés en faveur de la poursuite du processus d'« Helsinki + 40 » en réaffirmant leur soutien en particulier à la Serbie et à la troïka de l'OSCE.

2.4.9 Renforcer les capacités dans le secteur de la médiation

Le rôle qu'a joué l'OSCE au fil de la crise ukrainienne a mis en évidence à quel point les capacités de médiation étaient cruciales pour l'organisation. L'intention esquissée par la présidence suisse de renforcer les capacités dans ce secteur – qui s'est traduite par la constitution d'une équipe d'assistance à la médiation, la formation de collaborateurs, le coaching en médiation des représentants spéciaux de la direction et la publication d'un manuel – a donc été capitale. A noter que les efforts de la présidence suisse dans ce domaine ne se sont pas limités au secrétariat de l'organisation, à Vienne, mais ont également eu pour objet les missions sur le terrain. De plus, elle a intégré cette thématique dans l'ensemble d'instruments dont s'est dotée l'OSCE pour intervenir tout au long du cycle du conflit.

En mars 2014, la Finlande la Turquie et la Suisse ont en outre créé un «Groupe OSCE des amis de la médiation», afin de sensibiliser les Etats membres à cette thématique et les inciter à tirer parti des compétences développées dans ce domaine par l'organisation.

2.4.10 Impliquer davantage la société civile, en particulier la jeunesse

Contrairement aux autres organisations multilatérales, l'OSCE a la possibilité d'intégrer la société civile pour qu'elle puisse échanger sur un pied d'égalité avec les représentants des Etats lors des manifestations officielles. La Suisse et la Serbie se sont proposé de miser sur cette valeur ajoutée et de l'impliquer davantage encore, et ce d'un bout à l'autre de son spectre thématique.

Lors des voyages que Didier Burkhalter a entrepris en sa qualité de président de l'OSCE, il n'a eu de cesse de chercher à établir un dialogue direct avec la société civile. En outre, à l'initiative de la Suisse, quatre ateliers régionaux réunissant 150 délégués de la société civile issus de plus de 30 pays différents ont été organisés avec, en ligne de mire, la rédaction de recommandations concrètes adressées à l'OSCE, ses missions de terrain, ses institutions et ses Etats membres, recommandations qui ont été remises à Didier Burkhalter lors de la conférence parallèle des ONG qui s'est tenue à Bâle juste avant le Conseil ministériel.

A l'échelle nationale aussi, la Suisse a soigné le dialogue avec la société civile : les ONG suisses se sont regroupées au sein d'un groupe de travail OSCE, convié à l'ensemble des événements de l'organisation, notamment aux quatre ateliers régionaux mentionnés plus haut. Celui-ci a par ailleurs eu des rencontres régulières avec la présidence helvétique, dont deux fois avec Didier Burkhalter, président en exercice.

De plus, la présidence suisse a décidé de mettre la jeunesse au premier plan, en se fixant comme objectif de lui faire entendre sa voix au sein de l'OSCE et de se familiariser avec ses structures et les thématiques dont elle se saisit. A ce titre, la Suisse a invité 57 jeunes en provenance des pays membres de l'organisation à participer à une simulation de l'OSCE.

Au cours de deux sessions de négociations, ce «Modèle OSCE» a établi un plan d'action pour la jeunesse. Pour ce faire, les ambassadeurs en herbe ont d'abord imaginé, puis discuté, et enfin adopté par consensus ce plan en se livrant à des négociations informelles, à des simulations de commissions de préparation, du Conseil permanent et du Conseil ministériel. Ce plan comprend 136 recommandations portant sur des domaines très variés choisis par les jeunes – questions de sécurité, radicalisation et extrémismes violents aboutissant à des actions terroristes, formation, emploi et entrepreneuriat, institutionnalisation de la jeunesse comme thématique et acteur au sein de l'OSCE – qui s'adressent tant aux Etats membres qu'aux structures de l'OSCE.

Le plan d'action pour la jeunesse qui a résulté de programme a été officiellement présenté aux délégations à Vienne en septembre 2014. Trois ambassadeurs en herbe ont alors été invités à s'entretenir avec le Conseil permanent de l'OSCE et lui expliquer ce qu'ils attendaient de leur organisation en tant que jeunes, tandis qu'à Bâle,

ils ont eu l'occasion d'exposer le fruit de leurs travaux au Conseil ministériel, dont les participants se sont de surcroît tous vu remettre ledit plan sous forme de livre.

Enfin, la présidence suisse a fait de la jeunesse l'objet d'une décision du Conseil ministériel, dont l'ambition principale était de reconnaître l'extraordinaire potentiel des jeunes à contribuer au développement économique, politique et social et leur capacité de soutenir les États participants dans la mise en œuvre des engagements concernant les trois dimensions de l'OSCE. Ce texte a également pour vocation d'encourager la présidence serbe qui prendra le relais à mettre au point un plan d'action transversal pour la jeunesse, un projet qui figure dans le plan de travail rédigé à quatre mains par les présidences helvétique et serbe. A noter que le plan d'action issu du «Modèle OSCE» est conçu pour tout à la fois inspirer les auteurs de ce futur document et leur servir de référence.

2.5 Bilan et perspectives

La Suisse a exercé la présidence de l'OSCE dans un contexte difficile marqué par les crises. Cette présidence comprenait de nombreux défis mais a aussi été l'occasion d'apporter des contributions concrètes à la stabilité en Europe et dans les régions limitrophes. Dans la crise ukrainienne, qui a rapidement pris de l'ampleur depuis 2013, la Suisse a su, à travers l'OSCE, imprimer un cap dans la gestion des crises et le traitement des conflits.

La présidence suisse est parvenue à imposer l'organisation comme un acteur important et efficace sur la scène internationale. Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'OSCE joue un rôle de premier plan dans le désamorçage d'un conflit armé d'une certaine ampleur. Dans la crise ukrainienne, elle a, sous la houlette de la Suisse, apporté la preuve de son importance pour instaurer la paix et la sécurité partout en Europe.

En raison de la crise en Ukraine, l'OSCE a considérablement développé sa présence sur le terrain. Pour la première fois depuis les années 90, elle a créé deux nouvelles missions, la mission spéciale d'observation en Ukraine et la mission d'observation à deux postes de contrôle sur la frontière avec la Russie, issues d'une décision consensuelle, auxquelles se sont ajoutées deux importantes missions d'observation électorale. En mobilisant plus de 1300 observateurs, l'observation de l'élection présidentielle anticipée, qui s'est tenue le 25 mai 2014 en Ukraine, a constitué la plus grande mission d'observation d'élections dans l'histoire de l'OSCE.

Au cours de son année de présidence, la Suisse s'est également consacrée activement à la mise en œuvre des dix priorités qu'elle avait définies pour son mandat. Elle est parvenue, ce faisant, à inscrire dans l'agenda politique de l'OSCE des thèmes importants tels que la réforme du secteur de la sécurité, la prévention des catastrophes naturelles ou l'égalité des genres, et à lancer des initiatives qui, jusqu'à présent, s'étaient avérées difficiles à impulser dans le contexte de l'OSCE.

La Suisse s'était fixée pour la présidence de l'OSCE d'ambitieux objectifs qu'elle n'a pas pu tous atteindre, notamment en raison de la crise en Ukraine; elle a dû alors opter pour des ajustements pragmatiques. Ainsi, alors que les conflits dans le Caucase du Sud et en Moldova sont gelés, le fait que la situation en matière de sécurité ne s'y soit pas dégradée de façon significative est déjà un succès en soi. L'objectif premier de la Suisse était dès lors de maintenir le dialogue et les cadres de négociation existants, de sorte que la base pour de futures avancées demeure intacte.

En revanche, aucune avancée ou presque n'a pu être enregistrée s'agissant de la modernisation du Document de Vienne et des discussions sur le contrôle de l'armement, ces deux dossiers restant gelés en 2014. Cependant, la dimension politico-militaire a gagné en importance à la lumière de la crise en Ukraine. Grâce à une coopération étroite et exemplaire entre le DFAE et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), la Suisse a réussi à faire valoir ses intérêts en matière de politique de sécurité.

Les événements qui ont marqué l'année sous revue nous montrent que la coexistence pacifique ne va pas de soi en Europe. La situation en Ukraine a fait clairement apparaître les problèmes de fond de l'architecture européenne de sécurité, lesquels se manifestent dans le blocage croissant de plateformes de coopération, tandis qu'émerge une prise de conscience quant à la nécessité de coopérer avec la Fédération de Russie. L'OSCE est la seule organisation de sécurité régionale au sein de laquelle les pays occidentaux et la Fédération de Russie sont placés sur un pied d'égalité en tant que pays participants. Cette particularité donne à l'organisation la possibilité de mener un dialogue entre tous les acteurs importants et d'agir de manière inclusive. Mais elle signifie aussi que les différences de position – elles touchent quasiment toutes les questions primordiales – entre la Fédération de Russie et les pays occidentaux sont chaque jour palpables et ne permettent pas à l'organisation de réaliser des avancées rapides.

La présidence suisse a, dans le cadre de l'OSCE, amorcé une discussion sur la future définition de l'ordre de sécurité en Europe. Lors d'une rencontre informelle des ministres de l'OSCE organisée à New York en septembre 2014 en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, le président en exercice Didier Burkhalter a proposé de mettre en place un groupe de personnes éminentes chargé de réfléchir aux voies envisageables pour rétablir la confiance et promouvoir la sécurité coopérative en Europe. Après de plus amples consultations auprès des pays participants, la présidence suisse a lancé le 4 décembre 2014 à Bâle le «Groupe des personnes éminentes», présidé par l'ambassadeur Wolfgang Ischinger. Cet organe indépendant présentera en 2015 un projet commun qui énonce les enseignements à tirer de la crise en Ukraine ainsi que des recommandations pour renforcer la sécurité en Europe.

Pour clôturer son année de présidence de l'OSCE, la Suisse a accueilli le Conseil ministériel, le plus important organe décisionnel de l'organisation. Organisée à Bâle,

la rencontre a réuni 53 ministres des affaires étrangères et quelque 1300 délégués, soit un chiffre très élevé par rapport à ceux des années précédentes.

En 2014 et en 2015, deux pays, et c'est une première dans l'histoire de l'OSCE, exercent une présidence consécutive. En 2014, la collaboration avec la Serbie a parfaitement fonctionné, en particulier au regard des efforts déployés pour parvenir à une réconciliation dans les Balkans. La mise en œuvre du programme de travail commun se poursuivra en 2015, ainsi que l'engagement déployé en Ukraine par la présidence helvétique. La Suisse continuera par ailleurs d'offrir ses services dans la médiation de conflits, notamment au travers de l'envoyé spécial pour les Balkans occidentaux et pour le Caucase du Sud. En 2015, elle sera encore à la tête du groupe de planification de haut niveau pour le Haut-Karabagh, qu'elle préside depuis 2014. La Suisse apportera un soutien personnel à l'équipe de la présidence serbe. Ainsi, plusieurs experts suisses seront détachés à Vienne auprès de l'équipe serbe. La présidence commune avec la Serbie a au demeurant permis de jeter de nouvelles bases pour les relations bilatérales avec ce pays et ouvert à la Suisse de nouvelles perspectives dans le Sud-Est de l'Europe.

L'approche partenariale choisie par la Suisse, qui a consisté en une présidence consécutive avec un programme de travail commun et des postes clés occupés conjointement pendant deux ans, est considérée aujourd'hui comme une piste innovante en vue du renforcement de la capacité d'action, de l'efficacité et de la pérennité de l'OSCE. Elle a eu un écho très positif.

En tant que membre de la troïka, la Suisse continuera d'œuvrer en 2015, conjointement avec la Serbie et l'Allemagne qui prendra le relais en 2016, pour la poursuite des travaux au sein de l'OSCE. Elle présidera en outre le groupe de contact de l'OSCE avec les partenaires asiatiques et s'emploiera, à ce titre, à renforcer ces partenariats, à approfondir les relations de l'OSCE avec les forums de sécurité d'Asie de l'Est et à imposer la notion de sécurité coopérative en Asie de l'Est.

La Suisse est convaincue que l'OSCE vient non seulement de jouer un rôle positif de premier plan dans ce qui constitue probablement la plus grave crise de la sécurité européenne depuis la chute du mur de Berlin mais qu'elle a aussi fait la preuve de sa capacité d'action. Avec la Serbie, l'Allemagne et l'Autriche, bientôt à la présidence de l'OSCE à tour de rôle, les chances sont bonnes de voir se pérenniser la nouvelle dynamique qui porte l'organisation.

3.1 Pays voisins

Entretenir de bonnes relations avec ses voisins ne va pas de soi et appelle des efforts particuliers. C'est pourquoi, comme le prévoit la stratégie 2012–2015 en la matière, les relations avec les pays voisins ont constitué une priorité dans la politique extérieure de la Suisse. Elles se sont encore intensifiées, en partie du fait que le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) était simultanément cette année président de la Confédération et président en exercice de l'OSCE. Cela vaut en particulier pour la coopération entre le DFAE et le ministère allemand des affaires étrangères: les rapports ont gagné en dynamique et en qualité dans le sillage de la présidence suisse de l'OSCE.

Les nombreuses rencontres avec des chefs d'Etat ou de gouvernement et des ministres de pays voisins ont notamment permis de trouver des solutions aux questions bilatérales et d'identifier des domaines concrets de coopération. Les intérêts bilatéraux de la Suisse touchant souvent à ses relations avec l'UE de façon plus ou moins directe, l'année 2014 a été mise à profit pour mieux sensibiliser les pays voisins de la Suisse à sa politique, et les tenir informés de la mise en œuvre de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse». La libre circulation des personnes est en effet un pilier des relations avec les pays voisins, surtout quand s'y ajoute le régime des frontaliers.

Avec l'Allemagne, les contacts se sont rapidement multipliés dès que Mme Angela Merkel a formé son nouveau cabinet, en décembre 2013. Des rencontres de haut niveau ont eu lieu à Berlin et à Berne, également entre le président de la Confédération et la chancelière allemande. Le 1^{er} avril 2014, par exemple, M. Didier Burkhalter, président de la Confédération, et Mme Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, ont accueilli M. Joachim Gauck, président de la République fédérale d'Allemagne, pour une visite de travail à Berne. De nombreux intérêts communs rapprochent la Suisse et l'Allemagne, par exemple dans le domaine de la science, de la recherche et de l'innovation, sur les questions de transports et en matière financière. Le 1^{er} janvier 2014 est entrée en vigueur la convention de coopération transfrontalière entre autorités de surveillance, qui facilite l'accès au marché pour les établissements financiers suisses en Allemagne. L'Allemagne est une très importante partenaire en matière énergétique, surtout pour ce qui est des technologies innovantes, domaine dans lequel des efforts sont en cours pour intensifier la coopération. Les rencontres organisées en Allemagne au mois de mars 2014 dans le cadre de la visite d'une délégation économique et scientifique suisse sur le thème de l'efficacité énergétique, délégation placée sous la direction de la secrétaire d'Etat à l'économie, du secrétaire d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation et du directeur de l'Office fédéral de l'énergie, ont confirmé cet intérêt commun. L'Allemagne est aussi une précieuse partenaire de la Suisse dans la recherche de solutions sur le dossier européen, notamment en ce qui concerne la participation aux programmes européens de recherche et d'innovation (et en particulier le programme-cadre européen de recherche *Horizon 2020*) ou l'accord sur le marché de

l'électricité. Elle se montre particulièrement active sur la crise ukrainienne; la coopération a été intense à ce propos entre elle et la présidence suisse de l'OSCE. Le président de la Confédération a ainsi été invité, en sa qualité de président en exercice de l'OSCE, à la conférence allemande des ambassadeurs réunie à Berlin. Eu égard à l'importance des *Länder* limitrophes et des étroites relations qu'entretient la Suisse avec eux, les visites diplomatiques ont encore été nombreuses cette année. Sur invitation du ministre-président du Bade-Wurtemberg, des parlementaires suisses ont par exemple rencontré le gouvernement du *Land*. Parmi les principales questions abordées lors de ces discussions figurait l'amélioration des liaisons de transport régional transfrontalier.

Les questions financières et fiscales et la coopération en zone frontalière ont tenu une large place dans les relations bilatérales avec la *France*. Le dialogue fiscal lancé en novembre 2013 s'est poursuivi, et a débouché en juin 2014 sur la signature d'un accord d'assistance administrative en matière fiscale. Cela s'est traduit par une révision complète du standard de l'OCDE, reconnu au plan international. Au printemps 2014, le Conseil national a refusé d'entrer en matière sur une nouvelle convention sur l'imposition des successions; la France a ainsi dénoncé au mois de juin 2014 la convention bilatérale de 1953 sur la double imposition des successions (voir ch. 3.3.5). Dans une déclaration commune de juin 2014, les ministres des finances ont indiqué que cela ne remettait pas en question le dialogue fiscal entre les deux pays. Au cours de l'année, la Suisse et la France sont parvenues à esquisser une solution aux problèmes fiscaux concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Une convention bilatérale est maintenant élaborée sur la base de cette solution. Les pourparlers avec la France se poursuivent. Cela pourrait également faciliter l'adoption d'un accord bilatéral sur le raccordement de l'aéroport Bâle-Mulhouse à la ligne ferroviaire existante entre les villes de Bâle et de Mulhouse. Les deux pays entretiennent un étroit partenariat dans le domaine de la science et de la recherche, ce qui donne lieu à de nombreux échanges d'étudiants et de chercheurs, ainsi qu'à de multiples conventions de coopération entre universités suisses et françaises. Après le premier forum franco-suisse de l'innovation de Lausanne (2013) organisé par l'EPFL conjointement avec l'ambassade de France, deux autres ont été consacrés en juin 2014 à l'innovation et à la recherche: l'un à Zurich sur la sécurité sur Internet, et l'autre à Lyon sur l'énergie. Dans le domaine migratoire, la Suisse bénéficie d'une coopération étroite avec ses partenaires français. Dans le domaine de l'asile, cette année a été marquée par la signature de l'Arrangement administratif sur les modalités pratiques relatives à l'application facilitée du Règlement Dublin, qui permettra de rendre la coopération dans le cadre de l'accord de Dublin plus simple et efficace. Les relations avec la France sont particulièrement intenses dans les zones limitrophes, notamment en matière de transports et de santé. Les deux pays ont signé le 19 mars 2014 un accord sur la liaison ferroviaire Genève-Annemasse; il couvre les responsabilités, les études, la construction, la gestion et le financement de la ligne à double voie de 16 km de long Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA). En outre, un accord a été signé le 11 août 2014 sur la réouverture de la ligne ferroviaire entre Belfort et Delle, sur le cofinancement de cette ligne par la Suisse ainsi que sur son exploitation jusqu'à Delémont.

La coopération avec l'Italie a été intense en 2014, notamment du fait que l'Italie présidait le Conseil de l'UE au second semestre. L'année a été marquée au mois de mai par une visite d'Etat: M. Giorgio Napolitano, président de la République italienne, accompagné de la ministre des affaires étrangères d'alors, Federica Mogherini, depuis nommée haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a rencontré des membres du Conseil fédéral et du gouvernement du Tessin. Les rapports entre la Suisse et l'UE ont figuré en bonne place dans tous les entretiens, notamment avec le premier ministre italien, au début de la présidence italienne de l'UE. Il a ainsi été possible d'aborder des intérêts communs dans le domaine de l'énergie, de la science et de la recherche ou de la migration. La coopération a en outre été étroite avec l'Italie à la faveur de la présidence suisse de l'OSCE et de la présidence italienne de l'UE. Dans le cadre des relations bilatérales Suisse-UE, des avancées ont été réalisées dans l'élaboration d'une feuille de route fixant les étapes du processus de résolution des différends en matière fiscale. Cette feuille de route doit être finalisée dans les plus brefs délais. Elle prévoit dans un premier temps la codification, dans des textes de loi séparés, des questions relatives à l'échange de renseignements sur demande dans le domaine fiscal ainsi que du traitement fiscal des travailleurs frontaliers. Dans le cas de l'Italie, le traitement fiscal des travailleurs frontaliers est lié à l'accord sur la libre circulation. Dans le domaine des transports, la Suisse et l'Italie ont signé un accord sur le financement des travaux d'aménagement de la ligne de Luino visant à garantir la réalisation et le financement d'un couloir ferroviaire continu d'une hauteur de quatre mètres sur les lignes d'accès à la NLFA. Des représentants de la Suisse et de l'Italie ont entamé fin 2014 un dialogue environnemental, qu'il est prévu d'institutionnaliser. En juillet 2014 ont démarré les travaux de réalisation du pavillon suisse dans l'enceinte de l'exposition universelle de Milan; après la présidence italienne du Conseil de l'UE, EXPO 2015 offre une nouvelle occasion d'étoffer les relations bilatérales. Plusieurs opérations événementielles ont déjà eu lieu en 2014 au titre du programme suisse d'accompagnement *Verso l'Expo Milano 2015*, comme la tournée gastronomique *Giro del Gusto*, avec étapes à Milan, Rome et Turin – ce qui a aussi donné lieu à une rencontre entre les deux ministres de l'agriculture.

Pour son premier voyage à l'étranger en sa qualité de président de la Confédération, M. Burkhalter s'est rendu en Autriche en janvier, tout comme le chancelier autrichien avait effectué sa première visite à l'étranger à Berne après le remaniement ministériel de décembre 2013. Cette tradition de premières visites réciproques témoigne de la qualité et de la solidité des longues relations entre les deux pays. Au chapitre des efforts suisses de transparence en matière fiscale, l'année a permis de compléter l'expérience réunie en 2013 avec l'Autriche dans la mise en œuvre de l'accord sur l'imposition à la source – qui a valu à l'Autriche de notables recettes fiscales en 2014, et fourni à la Suisse, par le biais de l'échange automatique d'informations, une formule de régularisation du passé et un moyen pour assurer la taxation des revenus du capital avec l'Autriche. Le Parlement a approuvé cette année la révision de l'accord entre la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière, qui pourrait ainsi entrer en vigueur en 2015; la coopération en sera simplifiée et renforcée entre les polices des trois pays. L'Autriche est toujours une solide partenaire de la Suisse en matière consulaire; le

24 juillet 2014 a été signée une déclaration d'intention prévoyant l'utilisation commune de locaux de représentations à l'étranger et la mise à profit des effets de synergie ainsi générés. Dans ses fonctions de pays hôte, l'Autriche a joué un rôle notable au cours de la présidence suisse de l'OSCE. La coopération a également été étroite entre les deux pays à l'occasion de la présidence autrichienne du Conseil de l'Europe, au premier semestre 2014, et de la présidence suisse de l'OSCE, surtout dans un but d'intensification de la coopération institutionnelle entre les deux organisations.

Le rythme des visites diplomatiques s'est maintenu en 2014 avec le *Liechtenstein*. Bien que ce dernier ne soit pas membre de l'UE, la libre circulation des personnes figure aussi en bonne place dans les relations bilatérales, dans le sillage de la votation sur l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», car la mise en œuvre de cette dernière a un impact sur le fonctionnement de l'accord-cadre de 2008 sur la libre circulation des personnes⁴. Les négociations entamées en décembre 2013 en vue de la conclusion d'un accord bilatéral contre les doubles impositions se sont poursuivies en 2014; le quatrième cycle des négociations s'est déroulé au début décembre 2014. Il existe une volonté commune de parvenir à un résultat équilibré dans un délai raisonnable.

Les coopérations multilatérales et transversales sont par ailleurs intenses avec les pays voisins de la Suisse, en complément aux coopérations bilatérales et régionales déjà évoquées, ou à propos des rapports de la Suisse avec l'UE. Les pays alpins (en étroite liaison avec les cantons, dans le cas de la Suisse) ont travaillé conjointement en 2014 à la définition d'une stratégie macrorégionale alpine. La Suisse voit ses voisins dotés d'un système dual de formation professionnelle comme d'utiles partenaires dans la formation professionnelle, comme en a témoigné en septembre 2014 sa participation au congrès de Winterthour sur la formation professionnelle. De multiples rencontres ministérielles ont eu lieu en 2014 entre les pays germanophones: les ministres des affaires étrangères, des finances, de l'économie, de l'intérieur, de la santé, de la justice et de l'environnement de Suisse, d'Allemagne, d'Autriche et du Liechtenstein se sont réunis à trois ou à quatre pour approfondir les relations entre leurs pays – qui, au-delà d'une langue et d'une culture, partagent des valeurs communes.

3.2 Politique européenne

3.2.1 Union européenne

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

En 2014, l'Union européenne a renouvelé ses institutions. Les élections du Parlement européen ont été marquées par un effritement du soutien populaire aux formations politiques traditionnelles au profit de groupes minoritaires. Ce signal de dé-

⁴ Accord-cadre du 3 décembre 2008 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière ; RS **0.360.514.2**

fiance envers les grands partis pourrait être la conséquence des mesures d'austérité imposées par l'UE aux économies les plus touchées par la crise, le résultat des tensions politiques internes à l'UE et aussi un signe d'un certain euroscepticisme existant. Les deux principaux groupes politiques au Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE) et l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D), ont toutefois maintenu leur position majoritaire au sein de l'hémicycle.

En outre, pour la première fois, ces élections ont eu une influence directe sur le choix du futur président de la Commission européenne. Ainsi, Jean-Claude Juncker, candidat désigné par le PPE, a été nommé au poste de président de la Commission. La présidence du Conseil européen a été attribuée à Donald Tusk et le poste de haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est revenu à Federica Mogherini. La nouvelle Commission a pris ses fonctions au mois de novembre 2014. Au cours du deuxième semestre 2014, l'activité des institutions de l'UE a connu un ralentissement en raison de ces renouvellements.

Sur le plan économique, certains pays membres de la zone euro sont toujours fortement touchés par la crise. La Banque centrale européenne a donc pris de nouvelles mesures en abaissant une fois de plus ses taux d'intérêt et annoncé un nouveau programme de prêts à très long terme aux banques. L'UE a maintenu ses efforts d'intégration économique et la mise en place d'une union bancaire a été poursuivie, notamment avec l'entrée en vigueur du mécanisme de surveillance commun. Dans ce contexte, la crise continue d'avoir des implications pour la Suisse, où l'absence de véritable reprise économique dans l'UE se fait ressentir pour l'industrie d'exportation. La pression à la hausse sur le franc suisse peut s'intensifier rapidement, et le risque pour les acteurs financiers suisses d'être confrontés à de nouveaux obstacles d'accès au marché demeure présent. En 2014, l'UE et les Etats-Unis ont maintenu une cadence élevée dans les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), qui sont en cours depuis juillet 2013.

En 2014, l'action de l'UE en politique extérieure a d'abord été consacrée à la gestion de la crise ukrainienne. Dans ce contexte, ses relations avec la Russie se sont détériorées. L'UE a accordé une priorité au rétablissement de la stabilité macroéconomique de l'Ukraine en lui accordant des mesures d'aide financière d'au moins 11 milliards d'euros sous forme de prêts et de subventions. Elle a également mené des discussions avec ces deux Etats afin de trouver des solutions aux différends dans le domaine de l'énergie. Elle a par ailleurs augmenté son soutien aux efforts de réformes des nouvelles autorités ukrainiennes et, à la demande des autorités du pays, décidé l'établissement d'une mission de conseil et d'expertise en matière de réforme du secteur de la sécurité civile (EUAM Ukraine). Cette mission est déployée en coordination avec d'autres acteurs internationaux sur place, notamment l'OSCE et sa mission spéciale d'observateurs. L'UE a par ailleurs condamné l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et adopté plusieurs paquets de sanctions à son encontre, qui visaient en premier lieu des listes de personnes et d'entreprises. Elles ont ensuite été élargies à des sanctions sectorielles (voir ch. 2).

L'UE a poursuivi l'intensification de ses relations avec les pays du Partenariat oriental (PaO). Des accords d'association comprenant une zone de libre-échange complet et approfondi ont ainsi été signés avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldova.

Suite aux préoccupations exprimées par la Russie, l'UE, la Russie et l'Ukraine ont initié un dialogue tripartite portant sur les conséquences de la mise en œuvre de ces accords.

Ce n'est pas seulement en Ukraine que l'UE a tenté de peser davantage sur la scène internationale. Elle a conservé un rôle actif dans les négociations sur le programme nucléaire iranien ainsi que dans le dialogue entre la Serbie et le Kosovo. L'UE a également lancé de nouvelles missions au Mali et en République centrafricaine avec l'objectif de renforcer la sécurité et la stabilité en Afrique subsaharienne. En revanche, l'UE a été peu présente dans les pourparlers pour une résolution du conflit israélo-palestinien. Elle n'a joué qu'un rôle secondaire dans la gestion des crises que traversent son voisinage Sud, notamment en Syrie, en Egypte et en Lybie. La région continue de représenter un défi important pour l'UE notamment en termes de flux migratoires. Face à la menace d'émergence de l'organisation armée djihadiste dite «Etat islamique» en Irak et en Syrie, l'UE a soutenu les efforts internationaux, notamment l'organisation d'une conférence internationale pour la paix et la sécurité en Irak et ses conclusions. Elle a également appuyé la décision prise par certains Etats membres de livrer du matériel militaire à l'Irak, y compris aux autorités régionales kurdes (voir ch. 3.4.1, Moyen-Orient et Afrique du Nord).

Dans le cadre de la politique d'élargissement de l'UE, la Serbie a ouvert ses négociations d'adhésion en janvier 2014 lors d'une première conférence intergouvernementale à Bruxelles. En plus, les Etats membres ont octroyé à l'Albanie le statut de candidat officiel à l'adhésion en juin 2014.

Evolution des relations entre la Suisse et l'UE

L'acceptation par le peuple suisse et les cantons de l'initiative «Contre l'immigration de masse», le 9 février 2014, a marqué les relations entre la Suisse et l'UE et généré des incertitudes quant à l'avenir de la voie bilatérale. Le nouvel article 121a de la Constitution (Cst.)⁵ est incompatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'UE puisqu'il prévoit de limiter l'immigration par des contingents et des plafonds annuels et d'instaurer un principe de préférence nationale sur le marché du travail suisse. Par conséquent, le Conseil fédéral a consacré la majeure partie de l'année 2014 à mener en parallèle les travaux de mise en œuvre du texte constitutionnel, la recherche d'une solution avec l'UE dans le domaine migratoire et la poursuite des discussions avec l'UE dans tous les autres dossiers ouverts.

Les travaux de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ont été menés sous la conduite du DFJP. En associant les milieux intéressés, les cantons, les partenaires sociaux et les partis politiques, ces travaux ont débouché sur un concept de mise en œuvre, au mois de juin. Le Conseil fédéral se prononcera, vraisemblablement début 2015, sur un projet de loi d'application et lancera ensuite la procédure de consultation.

S'agissant des discussions avec l'UE dans le domaine migratoire, la Suisse a formellement cherché à renégocier l'ALCP. L'UE a répondu qu'elle n'entendait pas entrer

⁵ RS 101

en matière sur une renégociation de l'ALCP qui viserait l'introduction de contingents ou de plafonds d'immigration ainsi que l'introduction d'une préférence nationale en matière d'emploi, de tels éléments étant en contradiction avec les objectifs de l'accord. Elle s'est néanmoins montrée disposée à discuter des problèmes pratiques rencontrés dans le cadre de l'application de l'ALCP. Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté un projet de mandat de négociation en vue d'une révision de l'ALCP. Selon ce mandat, les négociations devront viser à adapter l'ALCP, de manière à permettre à la Suisse de gérer et de limiter l'immigration tout en tenant compte des intérêts globaux de l'économie, et à préserver la voie bilatérale. En parallèle, des discussions exploratoires ont été menées avec l'UE en fin d'année afin d'identifier des pistes, dans l'application de l'accord, qui iraient dans le sens des exigences des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Dans les autres dossiers de la politique suisse à l'égard de l'UE, l'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse» a également eu des conséquences. Tout d'abord, le Conseil fédéral n'a plus été en mesure de signer le protocole III d'extension de l'ALCP à la Croatie. L'UE a alors suspendu les négociations en cours dans les domaines de l'accès au marché et de la coopération ainsi que l'adoption de son mandat de négociation pour les questions institutionnelles. Ce blocage a pu être dépassé grâce à une solution pour l'accès des citoyens croates au marché du travail suisse basé sur un accord prévoyant des contingents séparés pour les ressortissants croates ainsi qu'une meilleure reconnaissance de leurs qualifications professionnelles. Le Conseil fédéral a en outre confirmé son intention de verser une contribution à l'élargissement de 45 millions de francs en faveur de la Croatie, et le Parlement en a approuvé le crédit-cadre. Grâce à cette solution pour la Croatie, les discussions ont pu reprendre dans tous les dossiers préalablement gelés, et l'UE a adopté son mandat de négociations sur les questions institutionnelles. Elle a néanmoins assorti ce mandat d'une déclaration qui conditionne la conclusion de toute négociation dans le domaine de l'accès au marché au maintien de l'ALCP.

Les négociations sur les questions institutionnelles ont ainsi pu démarrer et ont permis de réaliser d'importants progrès en vue de régler les questions de la reprise des développements du droit de l'UE pertinent, de la surveillance de l'application des accords, de leur interprétation, ainsi que du règlement des différends. Les négociations en vue d'un accord sur l'électricité et d'un rattachement des systèmes d'échange de quotas d'émission de la Suisse et de l'UE ont également progressé. Compte tenu de la position de l'UE mentionnée précédemment, la Suisse et l'UE ne pourront néanmoins pas signer ces accords tant qu'une solution n'aura pas été trouvée pour l'ALCP.

La participation de la Suisse aux programmes-cadres de l'UE Horizon 2020 (recherche), Erasmus+ (éducation et jeunesse) et Europe créative (culture) a également été affectée par le blocage des négociations qui a suivi le scrutin du 9 février. Alors qu'une solution a pu être trouvée pour l'association partielle de la Suisse aux programmes de recherche de l'UE pour la période allant de septembre 2014 à la fin 2016, les discussions n'ont pas encore abouti pour le domaine de l'éducation, la jeunesse et de la culture (voir ch. 3.4.4). En conséquence, le Conseil fédéral a adopté

des mesures transitoires internes pour financer une participation indirecte de la Suisse à ces programmes.

Dans le dossier de la fiscalité, d'importants progrès ont pu être réalisés en 2014. Au vu des développements internationaux (adoption d'un standard global concernant l'échange automatique de renseignements par l'OCDE), le Conseil fédéral a décidé de donner une nouvelle orientation aux négociations amorcées en janvier 2014 concernant une révision technique de l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Il a ainsi adopté un mandat en vue d'engager des négociations avec l'UE au sujet de l'échange automatique de renseignements (EAR) en octobre 2014. Les négociations ont pu être lancées fin 2014 (voir ch. 3.3.5).

Une entente a été trouvée dans le cadre du dialogue sur la fiscalité des entreprises mené avec l'UE depuis 2012. Une déclaration en ce sens a été signée par les représentants de la Suisse et de l'UE en octobre 2014. Cette déclaration clôt un différend qui pèse depuis près d'une décennie sur les relations entre les deux parties (voir ch. 3.3.5). L'accord de coopération avec l'UE en matière de concurrence, signé en 2013, a été adopté par l'Assemblée fédérale en juin 2014 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2014.

Finalement, les relations Suisse-UE ont continué de se consolider dans le domaine justice et des affaires intérieures. Ainsi, en juin 2014, un accord sur la participation de la Suisse au bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a été signé. En outre, le Conseil fédéral a adopté deux mandats de négociation visant la participation de la Suisse au fonds pour la sécurité intérieure ainsi que l'accès des forces de police suisses à la base de données EURODAC. Il a également approuvé un projet de mandat de négociation visant une participation de la Suisse à la coopération de Prüm (échange de données entre forces de police). Enfin, l'Assemblée fédérale a approuvé en 2014 plusieurs développements de l'acquis de Schengen, dont les nouvelles règles de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, le nouveau mécanisme d'évaluation Schengen et le système de surveillance des frontières EUROSUR. Elle a par ailleurs approuvé le développement des règles de Dublin et EURODAC.

3.2.2 Relations avec les pays d'Europe et d'Asie centrale

Europe occidentale et centrale

Une attention particulière a été portée aux relations avec les Etats d'Europe occidentale et centrale, en particulier après l'acceptation en Suisse de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» le 9 février 2014. Le résultat de ce scrutin et ses conséquences ont suscité nombre d'interrogations auxquelles il était important de répondre à travers un dialogue étroit avec ces pays.

En début d'année, le président de la Confédération était invité à une visite d'Etat en Pologne, à l'occasion de laquelle une déclaration conjointe en vue d'approfondir la coopération bilatérale et un accord de représentation réciproque pour l'octroi de visas Schengen ont été convenus. Des visites de travail ont par la suite eu lieu en

République tchèque et en Slovaquie, où la Suisse a été invitée à participer au sommet du Groupe de Visegrad. Les quatre membres de ce groupe – la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie – coordonnent leurs positions au sein de l'UE et déploient des programmes communs de coopération dans le cadre du PaO. Dès lors, ils représentent des partenaires importants pour la Suisse sous cette forme également.

Début avril, le président de la Confédération Didier Burkhalter a été invité pour une visite d'Etat en Finlande. Les entretiens ont porté pour l'essentiel sur la politique européenne de la Suisse, la présidence suisse de l'OSCE et les questions de sécurité en Europe. Ces mêmes thèmes étaient également au centre des contacts que la Suisse a maintenus avec les Etats baltes, notamment dans le cadre des visites de travail du président de la Confédération en Estonie et en Lettonie. Cette dernière assumera la présidence du Conseil de l'UE durant la première moitié de 2015.

La rencontre des chefs d'Etat des pays germanophones, qui a eu lieu le 18 septembre 2014 à Rostock, a été l'occasion d'approfondir les relations avec la Belgique et le Luxembourg également, qui étaient invités pour la première fois à participer à ce sommet. Le président de la Confédération s'est par ailleurs rendu en Belgique dans le cadre des commémorations de la Première Guerre mondiale. Il y a été reçu par le roi Philippe, le premier ministre Michel et le ministre des affaires étrangères Reyns. Le premier ministre luxembourgeois Bettel a quant à lui été reçu en Suisse. Le Luxembourg présidera le Conseil de l'UE durant la deuxième moitié de 2015.

Une visite en Suisse du ministre maltais des affaires étrangères Vella en novembre a permis d'évoquer la situation dans le bassin méditerranéen, notamment en matière de migration. D'autres rencontres à haut niveau ont en outre eu lieu avec le Royaume-Uni, la Hongrie, l'Espagne et le Portugal.

Toujours sur le plan bilatéral, les entretiens ont été approfondis avec plusieurs Etats européens s'agissant de possibles collaborations au niveau des réseaux d'ambassades, en termes de partage d'infrastructures ou de coopération sur le plan administratif, ou encore en matière de représentation réciproque en lien avec l'établissement des visas Schengen. La Suisse a en outre poursuivi la mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement en étroite collaboration avec les Etats bénéficiaires dans l'UE.

Europe du Sud-Est

La promotion de la paix, de la stabilité et de la prospérité en Europe du Sud-Est demeure une priorité de la politique extérieure suisse, notamment en raison des étroites relations qui unissent les deux régions: près de 400 000 personnes nées en Europe du Sud-Est habitent en Suisse. En 2014, la Suisse a ainsi alloué plus de 150 millions de francs à des programmes de développement, de coopération, de sécurité humaine et de maintien de la paix menés dans les Balkans occidentaux. Avec sa politique d'élargissement, qui a franchi une nouvelle étape avec le début des négociations d'adhésion de la Serbie et l'obtention par l'Albanie du statut officiel de candidat à l'adhésion, l'UE vise également cet objectif en offrant de nouvelles perspectives politiques et économiques aux pays des Balkans occidentaux.

L'accord d'avril 2013 entre Belgrade et Pristina a jeté les fondations nécessaires à une normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo. Les tables rondes informelles soutenues par la Suisse en marge des négociations officielles, ainsi que le renforcement de la présence de l'OSCE au Nord du Kosovo obtenu dans le cadre de la présidence suisse de l'OSCE, représentent des contributions importantes à la stabilisation de la région.

La Suisse a également renouvelé son engagement pour la stabilité du Kosovo et de la région au travers de la SWISSCOY, dont la mission est prolongée jusqu'en décembre 2017. L'effectif du contingent pourra passer de 220 à 235 militaires, permettant à la Suisse de continuer à soutenir efficacement la mission internationale de soutien de la paix KFOR. En Bosnie et Herzégovine, la Suisse poursuit son engagement avec un maximum de 20 membres des forces armées et six experts militaires dans le cadre de la mission de l'EUFOR ALTHEA.

D'autres défis, notamment d'ordre socio-économique, restent cependant importants. Le taux de chômage très élevé parmi les jeunes, par exemple, risque de décourager et pousser à l'émigration toute une génération. L'inoccupation des jeunes accroît également les risques de conflits politiques. La Suisse a renforcé son engagement en faveur de réformes structurelles du secteur privé et de la formation professionnelle des jeunes, afin d'améliorer leurs chances sur le marché du travail local.

Avec plus de 50 morts, près d'un million de personnes déplacées et des dommages estimés à 3,5 milliards d'euros, la Bosnie et Herzégovine et la Serbie ont été gravement affectées par des inondations en mai 2014. La Suisse a répondu aux besoins les plus urgents en déployant des experts et un hélicoptère, ainsi qu'en livrant du matériel de purification et de distribution de l'eau. Dans sa réponse à moyen et long terme, la Suisse soutiendra des efforts de reconstruction et de prévention des risques naturels avec une contribution de 15 millions de francs (voir ch. 3.3.3).

De nombreux pays de la région ont connu des échéances électorales importantes. La Suisse a contribué à la bonne tenue de ces élections en envoyant 21 observateurs lors d'élections en Bosnie et Herzégovine, au Kosovo, en Macédoine et en Serbie. Elle a également cofinancé les premières élections parlementaires organisées sur l'ensemble du territoire kosovar et facilitées par l'OSCE.

La Suisse a intensifié ses contacts politiques avec de nombreux pays de la région. Le président grec Papoulias est venu en Suisse. Cette première visite d'un président grec depuis l'établissement des relations diplomatiques avec la Grèce il y a 119 ans a permis de renforcer les liens avec le pays qui présidait l'UE durant le premier semestre de l'année. Le président croate, le président bulgare, ainsi que le président macédonien ont également été accueillis en Suisse pour des visites officielles. La visite du président de la Confédération Burkhalter en sa capacité de président en exercice de l'OSCE en Serbie, en Albanie et au Kosovo a quant à elle été l'occasion de renforcer les liens avec ces pays. Dans le domaine migratoire, le dialogue intensif ainsi que les programmes opérationnels avec la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo et la Serbie se sont poursuivis dans le cadre des partenariats migratoires.

La Suisse et la Turquie entretiennent des relations variées. Bien que les échanges au plus haut niveau aient été moins intenses au cours de l'année sous revue, des progrès

ont pu être accomplis dans les dossiers relevant de domaines d'intérêt partagé, notamment dans le domaine consulaire ainsi qu'en matière d'économie, d'énergie, de police, de justice, de migration et de lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, la Suisse a poursuivi en 2014 son soutien aux efforts de la Turquie visant à faire face à l'urgence humanitaire provoquée par le conflit à ses frontières. Le recours de la Suisse auprès de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (EGMR) dans le cas Perinçek est encore en suspens. Ce cas a jeté une ombre sur les relations entre la Suisse et la Turquie.

Europe de l'Est et Asie centrale

L'année sous revue a été marquée par la crise ukrainienne et ses répercussions sur la sécurité internationale. Le Conseil fédéral s'est efforcé de contribuer à un règlement pacifique, en application de sa propre politique extérieure. Les efforts de la Suisse en faveur de la paix ont gagné en visibilité avec les activités qu'elle a déployées en 2014 à l'occasion de sa présidence de l'OSCE (voir ch. 2). L'OSCE a en effet travaillé à promouvoir le dialogue en Ukraine et entre les acteurs internationaux, elle a observé la situation sur place et en a rendu compte, elle s'est efforcée de préserver la sécurité, la stabilité et la protection des droits de l'homme, et elle a observé des élections. La DDC et le SECO continuent d'être présents en Ukraine, avec un engagement annuel de plus de 20 millions de francs. Dès le début de la crise, le Conseil fédéral a suspendu les autorisations d'exportation de matériel de guerre à destination de l'Ukraine (décembre 2013) et de la Russie (mars 2014). De plus, il a fait bloquer tous les avoirs que pourraient détenir l'ancien président ukrainien, M. Ianoukovitch, et son entourage en Suisse, de façon à prévenir tout risque de détournement de biens de l'Etat ukrainien. Il a par ailleurs condamné l'annexion de la Crimée par la Russie, la déclarant contraire au droit international, et fait en sorte que la Suisse, même si elle ne reprenait pas à son compte les sanctions mises en place par l'UE à l'encontre de la Russie, ne puisse pas être utilisée pour les contourner (voir ch. 3.3.5). La poursuite des négociations en vue de la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'AELE et l'Union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan a été reportée jusqu'à nouvel ordre, d'un commun accord entre les membres de l'AELE.

Des consultations bilatérales ont régulièrement lieu depuis 2007 avec la Russie dans plusieurs domaines, dont les droits de l'homme. La Maison de la Suisse a concrétisé la présence de la Suisse aux Jeux Olympiques d'hiver 2014 de Sotchi (voir ch. 3.6). Les 200 ans de relations diplomatiques avec la Russie ont également été célébrés en 2014, surtout dans le domaine culturel. Le rythme des visites diplomatiques, surtout des échanges dans le domaine militaire, s'est quelque peu ralenti au cours de l'année, en raison de la crise ukrainienne.

Le président de la Confédération Burkhalter a visité en novembre 2014 les cinq pays d'Asie centrale en sa qualité de président en exercice de l'OSCE. La Suisse tient à maintenir sa coopération avec les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, eu égard au poids économique et politique de la région, à son importance dans les domaines de la sécurité et de la migration, ainsi qu'à l'appartenance de certains de ces pays au groupe de vote de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods. C'est pour ces mêmes raisons qu'elle poursuit ses efforts de coopération au développement en

Géorgie, en Arménie, en Azerbaïdjan, au Kirghizistan, au Tadjikistan, en Ouzbékistan, en Ukraine et en République de Moldova, notamment dans les domaines de la distribution d'eau, de la santé, de la promotion du secteur privé, de l'aide humanitaire et des droits de l'homme (voir ch. 3.3.3).

L'engagement dans le Caucase du Sud ménage une place de premier plan à la coopération politique, économique et technique, ainsi qu'à la promotion des droits de l'homme et de la paix. Il englobe notamment la représentation des intérêts russes en Géorgie et des intérêts géorgiens en Russie, ainsi que la mise en œuvre de l'accord entre la Russie et la Géorgie relatif à l'administration des douanes et au contrôle de la circulation des marchandises, dans le sillage de l'adhésion de la Russie à l'OMC (2012). La Suisse continue également de soutenir le processus de normalisation entre la Turquie et l'Arménie. Au début du mois de juin, le président de la Confédération, M. Burkhalter, a eu des entretiens politiques en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie en sa qualité de président en exercice de l'OSCE. Pendant ce voyage M. Burkhalter a signé un accord bilatéral Suisse-Géorgie de protection des investissements.

3.3 La stabilité en Europe et dans le monde

3.3.1 Conseil de l'Europe

Pour le Conseil de l'Europe également, l'année 2014 a principalement été marquée par la crise en Ukraine, qui a permis à l'organisation strasbourgeoise de mettre en exergue le rôle important qu'elle vise à assumer en termes de stabilité sur le continent. Dans ce conflit, l'expertise et l'apport des différents organes du Conseil de l'Europe – que ce soit au niveau du Comité des ministres, de la Commission de Venise ou des Comités techniques tel que le Comité consultatif pour la protection des minorités nationales – ont contribué à l'apaisement et au maintien du dialogue entre les parties. La collaboration entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE dans le dossier ukrainien a bien fonctionné. Le fait que la Suisse était appelée à assurer la présidence de l'OSCE durant l'année sous revue a bien entendu joué un rôle considérable dans la réussite de cette collaboration.

Pour la Suisse, l'année 2014 a été marquée par la ratification de la convention du Conseil de l'Europe du 25 octobre 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels⁶ (convention de Lanzarote) ainsi que par la signature de plusieurs autres traités et protocoles. Fidèle à son habitude, la Suisse a activement participé à l'élaboration de nouvelles conventions, y compris du traité relatif à la lutte contre le trafic d'organes, qui sera ouvert à la signature des Etats membres début 2015, et de la convention contre la manipulation des résultats sportifs, qui a été ouverte à la signature à Macolin en septembre 2014.

En 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu 18 arrêts dans des affaires suisses. Ces arrêts portaient principalement sur le droit au respect à la vie

⁶ RS 0.311.40

privée et familiale, le droit à la liberté et à la sécurité et le droit à un procès équitable. Certaines décisions de la Cour de justice ont soulevé en Suisse la question du rapport entre le droit international et le droit interne. Le Conseil de l'Europe est un partenaire important de la Suisse. Il constitue la principale plateforme de standardisation des normes de droit européen et international, et permet à la Suisse à la fois de bénéficier des bonnes pratiques des autres Etats européens et de les faire profiter de son expérience en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'état de droit.

L'annexe au présent rapport fournit des informations complémentaires sur les activités du Conseil de l'Europe en lien avec la Suisse durant l'année sous revue.

3.3.2 Sécurité internationale

En matière de sécurité extérieure, la Suisse pratique une politique modulée en fonction de la situation et tournée vers l'avenir. La sécurité nationale doit être renforcée par la coopération avec des pays partenaires, des organisations internationales et des acteurs non étatiques. La Suisse s'efforce de renforcer la capacité d'action des organisations internationales et d'assumer ses responsabilités dans ce contexte, comme en a témoigné en 2014 sa présidence de l'OSCE (voir ch. 2).

Contrôle des armements, désarmement et non-prolifération

La Suisse entend contribuer à l'amélioration et au renforcement de la sécurité et de la stabilité dans le monde en intensifiant les efforts qu'elle consacre au contrôle des armements, au désarmement et à la non-prolifération. Elle a tout intérêt à ce que les organes multilatéraux de contrôle des armements et de désarmement soient performants, et à ce que Genève s'affirme comme un haut lieu du désarmement (voir ch. 3.4.2). Cette année encore, les négociations ont tout au plus avancé ponctuellement dans les enceintes multilatérales, en raison de la situation géopolitique et de divergences d'objectifs. La Suisse a tenté de relancer les pourparlers sur le désarmement, malgré ce contexte peu propice.

Initiatives touchant aux armes de destruction massive (nucléaires, biologiques et chimiques)

La Suisse prône l'interdiction générale de toutes les armes de destruction massive; elle est convaincue qu'il convient dans ce but non seulement de poursuivre les efforts de désarmement, mais aussi d'endiguer la prolifération et de réduire les stocks.

Au chapitre des armes nucléaires, la Suisse a fait valoir qu'il convient d'agir au niveau du respect des obligations contractées dans le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP); ses apports visaient à favoriser le bon déroulement de la conférence d'examen de 2015. Elle a pour cela soutenu le facilitateur finlandais chargé de convoquer la conférence sur l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient et au Proche-Orient en application de la décision prise à la conférence d'examen de 2010 du TNP; elle a rendu possible à cet effet la tenue en Suisse de plusieurs cycles de consultations avec les grands acteurs

de la région. Elle a aussi attiré l'attention sur le haut niveau de préparation opérationnelle de quelque 2000 armes nucléaires dans le monde, et soumis une nouvelle fois un projet de résolution à l'Assemblée générale à ce sujet. Elle a d'autre part nourri le débat sur les risques découlant d'une manière générale des armes nucléaires et des doctrines de défense nucléaire. Elle s'est efforcée dans ce but d'entretenir le débat lancé ces dernières années sur les conséquences humanitaires catastrophiques qu'aurait un recours à l'arme nucléaire.

La Suisse s'est par ailleurs montrée très active au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), où elle occupe depuis septembre 2014 et pour trois ans un siège au Conseil des gouverneurs. Elle s'est associée au débat sur la refonte du dispositif de surveillance de l'IAEA (*safeguards*), et a soutenu les négociations sur le programme nucléaire iranien en contribuant financièrement aux activités de vérification de l'accord préliminaire conclu à Genève en novembre 2013 (voir ch. 3.4.1, Moyen-Orient et Afrique du Nord). Elle a été représentée par le président de la Confédération, M. Burkhalter, au Sommet de La Haye sur la sécurité nucléaire, en mars 2014. Ce processus lancé par le président des Etats-Unis, M. Obama, vise à mieux sécuriser partout dans le monde les dépôts de matières fissiles utilisables dans des armes, afin d'empêcher que des groupes terroristes ne puissent ainsi accéder à l'arme nucléaire.

La Suisse a assumé en 2014 la présidence de la convention sur les armes biologiques. Elle a en particulier travaillé à l'universalisation du traité et à sa mise en œuvre concrète, tout en continuant à prôner le renforcement des mesures de confiance et l'examen plus soutenu des questions de respect et de conformité. Elle s'est aussi efforcée d'impulser une réflexion systématique sur les retombées des progrès de la biotechnologie et leurs conséquences au niveau de la convention, par exemple par la création d'un groupe de travail scientifique, dans la perspective de la prochaine conférence d'examen, qui aura lieu en 2016.

Pour ce qui est de la convention sur les armes chimiques (CAC) et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), l'année a été marquée par le démantèlement du programme syrien d'armes chimiques. La Suisse a continué en 2014 de soutenir la mission conjointe ONU/OIAC de destruction du stock d'armes chimiques syriennes; elle a fourni depuis 2013 à l'OIAC un total de 1,5 million de francs. Elle s'est par ailleurs activement associée aux processus d'amélioration du dispositif d'enquête sur les emplois présumés d'armes chimiques et biologiques mis en place par le secrétaire général de l'ONU et déployé également en Syrie. Elle soutient toujours les formations régulières d'inspecteurs de l'OIAC, ainsi que le renforcement des capacités d'entraide et de protection contre les armes chimiques dans les Etats parties à la CAC.

Initiatives relatives aux armes conventionnelles

Les armes conventionnelles ont aussi requis une attention soutenue au cours de l'année sous revue. Le Conseil fédéral a adopté le 29 janvier 2014⁷ le message concernant l'approbation du traité sur le commerce des armes (TCA). Le TCA a été

⁷ FF 2014 1485

approuvé à l'unanimité par les deux Chambres. Ce traité est le premier à fixer des normes internationales juridiquement contraignantes en matière de réglementation et de contrôle du commerce international des armes classiques, cela dans le but de réduire les souffrances humaines causées par l'utilisation abusive de ces armes. La Suisse offre d'installer le secrétariat du TCA à Genève, et de réunir des conditions optimales de mise en œuvre efficace du nouveau traité.

Les nouveaux «systèmes d'armes létaux autonomes» (*Lethal Autonomous Weapons Systems*) ont beaucoup retenu l'attention en 2014. La Suisse s'est associée au processus technique mis en place dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (CCW); elle a dans ce contexte fait ressortir un certain nombre de questions juridiques et militaires (opérationnelles) à clarifier. Elle s'est en outre mobilisée sur la question des armes légères et de petit calibre, ainsi que dans les domaines couverts par les conventions d'interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions (voir ch. 3.3.4).

Partenariat pour la paix

L'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) figure avec l'UE et l'OSCE parmi les trois organisations les plus importantes pour la sécurité en Europe. Les échanges entre la Suisse et l'OTAN passent par le Conseil de partenariat euroatlantique (CPEA) et le Partenariat pour la paix (PPP), dans lesquels la Suisse voit d'utiles instruments de coopération en matière de sécurité et de promotion de la stabilité: grâce au PPP, elle peut plus facilement mener avec des pays de la région des coopérations ponctuelles touchant à la sécurité, en fonction de ses propres intérêts. Elle améliore de la sorte sa sécurité, et acquiert des connaissances qui l'aident à moduler sa propre politique de sécurité. L'armée suisse y gagne la possibilité de participer à des formations (et à des exercices) et d'acquérir de l'information et des savoir-faire. Dans le contexte de son dialogue politique avec l'OTAN, la Suisse a participé en septembre 2014 à une rencontre des ministres de la défense organisée dans le cadre du sommet de l'OTAN réuni au pays de Galles.

L'OTAN se transforme, avec la clôture de ses grandes opérations: retrait de l'ISAF en Afghanistan et réduction progressive des effectifs de la KFOR au Kosovo. Cette transformation touche aussi la politique de partenariat de l'OTAN. La Suisse a participé activement aux discussions sur l'évolution des partenariats. Elle est présente sur la nouvelle plateforme de coopération partenariale de l'OTAN. Les rencontres organisées avec un nombre variable de partenaires, selon le thème et les circonstances, se sont multipliées en 2014. Les consultations se sont intensifiées dans ce cadre entre l'OTAN et des partenaires occidentaux neutres et extérieurs à toute alliance: Autriche, Irlande, Suède, Malte, Finlande, Suisse. Cette dernière est très intéressée par ces formules souples qui gagnent en importance, tout en tenant énormément à ce que soient maintenues la plateforme existante de dialogue politique et la coopération fondée sur des valeurs communes au sein du CPEA/PPP.

La Suisse a continué en 2014 à soutenir des activités relevant de domaines dans lesquels elle possède des compétences particulières (formations militaires et en politique de sécurité, réforme du secteur de la sécurité, droit international humani-

taire, contrôle des armements, désarmement, sécurisation et destruction des stocks de munitions). Fait notable: elle a organisé la conférence annuelle de l'OTAN sur le contrôle des armements, le désarmement et la non-prolifération des armes de destruction massive (*Annual NATO Conference on WMD Arms Control, Disarmament and Non-proliferation*), ce qui lui a valu en contrepartie l'accès à des formations et à des exercices multilatéraux du PPP.

Cybersécurité

La Suisse travaille aussi sur les menaces dites transnationales et les nouveaux problèmes de sécurité, avec notamment la lutte contre le terrorisme (ch. 3.3.6) et le renforcement de la cybersécurité. Au niveau de la cyberstratégie nationale, elle a promu des mesures de transparence et de confiance dans le cyberspace. Elle a activement favorisé la mise en œuvre et le développement des mesures de confiance adoptées à l'OSCE en 2013, et entend contribuer à les diffuser au-delà de l'espace OSCE, eu égard à la dimension mondiale du cyberspace. L'impact croissant de la *gouvernance de l'Internet* en matière de politique de sécurité a conduit le DFAE à s'associer plus activement à la réflexion sur sa réforme. Le dialogue international a d'autre part été intensifié avec certains Etats et organisations internationales.

Entreprises de sécurité privées

Les entreprises militaires et de sécurité privées posent aussi des défis (voir ch. 3.3.3 et 3.3.6). L'autorité qu'appelle la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger⁸ est en cours de création au DFAE – ce qui veut dire que la loi pourra entrer en vigueur en 2015.

3.3.3 Coopération internationale

Bien que la situation générale de quelques pays se soit détériorée en raison de conflits ou de catastrophes naturelles, les programmes de la DDC ont contribué à réduire la pauvreté dans tous les pays prioritaires. Les nombreux conflits armés ont toutefois fait augmenter les besoins en aide humanitaire dans des proportions inattendues. De plus, le nombre de réfugiés a atteint en 2014 le chiffre record de 52 millions de personnes, dont plus de la moitié sont des enfants et des jeunes.

La coopération internationale est en pleine mutation. Le nombre croissant des acteurs ajoute à la complexité des relations de coopération et des négociations à tous les niveaux, sur fond d'augmentation des interventions de donateurs publics non traditionnels. Au-delà de l'aide publique au développement, les investissements du secteur privé, notamment de fondations privées, les flux financiers liés aux échanges internationaux – commerce, services et finance – ainsi que les transferts d'argent des migrants jouent un rôle de plus en plus important. Les pays bénéficiaires ne consti-

⁸ FF 2013 6577

tuent en outre pas un groupe homogène: lors des négociations internationales, ils s'associent en divers groupes d'Etats ou forment des coalitions.

Les questions liées à l'égalité des sexes figurent toujours au cœur du débat sur la politique de développement. Une analyse interne réalisée en 2014 a identifié des possibilités d'amélioration dans ce domaine. Elles se traduiront en 2015 par l'application de mesures concrètes portant sur le contrôle des résultats et la formation des collaborateurs, ce qui donnera un nouvel élan à ce thème de première importance.

Agenda de développement durable pour l'après-2015

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui doivent être atteints à l'horizon 2015, fixent depuis 2000 le cadre politico-stratégique de la coopération internationale au développement. Pour la période après 2015, il est prévu d'établir un nouveau cadre normatif de portée universelle, combinant développement social et économique et responsabilité écologique. A la différence des OMD, l'agenda de développement durable pour l'après-2015 (agenda post-2015) sera valable pour tous les pays. Il guidera les efforts nationaux et internationaux déployés pour maîtriser les défis mondiaux.

Se voulant universel et intégrant de manière équilibrée les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable, ce nouveau cadre de référence contribuera jusqu'en 2030 à faire de ce développement une réalité planétaire. Il renforcera en particulier les approches suivies jusqu'ici pour surmonter les conflits d'objectifs potentiels, par exemple entre préservation des ressources naturelles et croissance économique. L'agenda post-2015 se traduira également par un changement de paradigme en matière de coopération au développement: la dimension prioritairement sociale des OMD sera étendue à de nouvelles thématiques, en particulier économiques et environnementales, tandis que la mise en œuvre et le financement reposeront sur de nouvelles approches et de nouveaux instruments, faisant en outre appel à de nouveaux acteurs. Le succès de la mise en œuvre de l'agenda post-2015 dépendra notamment de l'intégration de nouvelles sources de financement ne relevant pas de l'aide publique au développement, d'une présence accrue du secteur privé et du recours à des instruments et à des partenariats novateurs. Ces nouveautés se répercuteront inévitablement sur les orientations suivies par la Suisse et se refléteront entre autres dans le message concernant la coopération internationale 2017–2020.

Participant activement à l'élaboration de l'agenda post-2015 dès le début, la Suisse l'a fortement influencé (voir ch. 3.4.3). De nombreuses propositions de la Suisse ont été reprises et vont servir de bases aux négociations interétatiques qui seront menées l'an prochain en vue de l'adoption de l'agenda post-2015 lors d'un sommet prévu en septembre 2015.

Mise en œuvre du message concernant la coopération internationale 2013–2016

Le message du 15 février 2012⁹ concernant la coopération internationale pour la période 2013–2016 porte sur quatre crédits-cadres ayant trait à la coopération inter-

⁹ FF 2012 2259

nationale de la Suisse dans les domaines de l'aide humanitaire, de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, des mesures de politique économique et commerciale adoptées au titre de la coopération au développement ainsi que de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants. Ce cadre stratégique et les moyens financiers requis pour sa mise en œuvre, soit un volume d'engagement de 11,35 milliards de francs, permettent à la Suisse de contribuer en premier lieu à favoriser un développement durable mondial en vue de réduire la pauvreté et les risques globaux.

A travers son message 2013–2016, la Suisse axe sa stratégie de coopération internationale sur cinq objectifs d'ordre stratégique: (1) prévenir et gérer crises, conflits et catastrophes, (2) assurer au plus grand nombre un juste accès aux ressources et aux prestations, (3) promouvoir une croissance économique durable, (4) soutenir une transition vers des systèmes de démocratie et de marché, (5) agir pour une mondialisation qui encourage un développement socialement responsable et qui préserve l'environnement.

En 2014, un accent particulier a été mis sur la prévention et la gestion des crises, conflits et catastrophes, sur la réduction des risques globaux et sur la coopération avec le secteur privé. Aujourd'hui, la DDC compte une trentaine de partenariats publics-privés dont deux tiers montrent déjà des résultats prometteurs. En 2014, un partenariat institutionnel stratégique a été signé avec la société d'assurance et de réassurance Swiss Re. La Suisse a également accru notablement son engagement dans les Etats fragiles que le message 2013–2016 définit comme des partenaires essentiels de la DDC. En 2014, la DDC a concentré ses activités dans 20 pays dont douze sont des pays dits fragiles, ce qui représente 40 % du budget de son aide bilatérale. De plus, les six programmes globaux mis en œuvre par la coopération suisse ont été consolidés et des projets pilotes innovants développés, à l'instar de l'initiative *Blue Peace* visant une meilleure gestion des ressources aquifères transfrontalières. En 2014, la Suisse a décidé d'accentuer sa collaboration et de renforcer certains partenariats avec plusieurs organisations multilatérales prioritaires (ex. Banque mondiale, UNICEF) par le biais de contributions supplémentaires. Des mesures ciblées et des contributions spécifiques ont également été initiées, afin, notamment, d'accroître la présence et l'engagement de ces partenaires dans les Etats fragiles et d'améliorer la gestion des risques et la prévention des catastrophes naturelles.

Dans le cadre de son dernier examen périodique portant sur la Suisse (2013), le Comité de l'aide au développement de l'OCDE a relevé la qualité et l'efficacité de la coopération internationale de la Suisse. Il a également formulé des recommandations qui ont fait l'objet d'une «management response» et dont la mise en œuvre a débuté en 2014.

Aide humanitaire

L'Aide humanitaire de la Confédération (AH) contribue, comme le veut la Constitution, à soulager les populations dans le besoin. Ce faisant, elle ne se contente pas de soutenir des organisations humanitaires, telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ou l'ONU, ainsi que des organisations non gouvernementales

(ONG) internationales ou locales, par des contributions financières ou en nature: elle est également présente sur le terrain, où elle met en œuvre ses propres projets et programmes, par l'intermédiaire du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA). En 2014, elle a en outre mis 81 experts du CSA à la disposition des organisations humanitaires de l'ONU, notamment dans les domaines de l'eau, de la construction et de la protection de la population civile.

Aide d'urgence en cas de crise de grande ampleur: dans le domaine de l'aide d'urgence, l'Aide humanitaire de la Confédération a concentré son engagement dans les régions où les besoins étaient les plus criants, conformément à son mandat. Or 2014 fut une année fortement marquée par les situations d'urgence humanitaire. Les quatre conflits en Syrie, en Irak, au Soudan du Sud et en République centrafricaine – que l'ONU a qualifiés de catastrophes humanitaires de grande ampleur – ont de graves conséquences pour la population, en particulier pour les enfants et les femmes. La Suisse a donc réagi à cette détresse croissante et aux appels de l'ONU et du CICR en concentrant ses moyens sur ces quatre zones de conflit. Elle y a soutenu les activités humanitaires par des contributions financières, la fourniture de matériel de secours et la mise à disposition de son expertise.

Contributions financières à des organisations humanitaires partenaires: premièrement, la Suisse a assisté les partenaires humanitaires dans la conception et le développement de leurs programmes de secours, contribuant à fournir de la nourriture, des produits d'hygiène et des soins médicaux, ainsi qu'à assurer un accès à l'eau potable, à des millions de personnes. Deux tiers du budget de l'AH de la Confédération ont été alloués au CICR et à des organisations humanitaires des Nations Unies. En République centrafricaine, par exemple, elle a soutenu financièrement les opérations du CICR, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'ONG Médecins sans frontières ainsi que d'autres organisations humanitaires, se focalisant en particulier sur les domaines de la santé et de la protection de la population. Pour faire face aux exceptionnels besoins humanitaires en 2014, le Conseil fédéral a décidé fin octobre 2014 de débloquer 40 millions de francs supplémentaires pour l'aide humanitaire. Une partie de ce budget a été compensée en interne à la DDC. Les 17,5 millions de francs restants sont couverts par un crédit supplémentaire approuvé par le Parlement. Les fonds ont été affectés, à parts égales, aux opérations d'aide dans le contexte de l'épidémie d'Ebola et aux crises en Syrie et en Irak.

Détachement d'experts: deuxièmement, la Suisse a détaché des experts du CSA auprès des organisations de l'ONU actives dans les quatre pays cités plus haut. Elle a notamment mis deux spécialistes – un homme et une femme – à la disposition du HCR pour l'assister dans ses opérations dans la région kurde du Nord de l'Irak. Leur mission était centrée sur la construction d'abris de fortune pour les déplacés internes irakiens et syriens et sur l'amélioration de l'accès de la population concernée à l'eau et aux installations sanitaires.

Actions directes et distributions de matériel de secours: troisièmement, la Suisse a aussi mis en œuvre ses propres projets. En Jordanie, elle a par exemple assaini des bâtiments scolaires situés à proximité d'un camp de réfugiés, dans le Nord du pays. Réalisé conjointement avec le Ministère jordanien de l'éducation, ce projet était cofinancé par le Liechtenstein. Depuis le début de la crise, la Suisse a rénové

25 écoles au total, permettant à quelque 18 000 élèves syriens et jordaniens de retrouver un environnement scolaire normal. Enfin, pour aider les personnes déplacées dans la région kurde du Nord de l'Irak à résister à l'hiver 2014/2015, le CSA a fourni des tentes isolées contre le froid, des poêles, des couvertures, des matelas et des sets de cuisine en nombre suffisant pour couvrir les besoins de 1300 familles, soit environ 8000 personnes.

Aide humanitaire liée à l'épidémie d'Ebola: en 2014, comme si les quatre conflits évoqués ci-dessus ne suffisaient pas, l'éclatement d'autres crises nécessitant un engagement humanitaire, comme à Gaza ou en Ukraine, a placé la Suisse et toute la communauté internationale face à des défis d'une ampleur inhabituelle. L'épidémie d'Ebola, en Afrique de l'Ouest, a également poussé le système humanitaire à ses limites. En quelques mois, ce qui semblait n'être qu'une crise locale s'est transformé en un fléau qui a amené les pays atteints au bord du gouffre et nécessité l'intervention du Conseil de sécurité de l'ONU. En 2014, la Suisse a affecté 29 millions de francs à l'aide aux victimes de l'épidémie dans ces pays, allouant des fonds notamment à Médecins sans frontières Suisse, au Service aérien humanitaire des Nations Unies (UNHAS), au Programme alimentaire mondial (PAM), à la Croix-Rouge suisse et à la Croix-Rouge internationale. A la demande du gouvernement libérien, l'AH a en outre livré 30 tonnes de matériel de protection et de secours.

La protection de la population civile dans les conflits armés: conformément aux principes du droit international humanitaire, la protection de la dignité et des droits de la population civile est au cœur de l'action de l'AH (voir ch. 3.3.4). Cet engagement est expressément inscrit dans la nouvelle stratégie suisse pour la protection des civils dans les conflits armés, qui met en avant notamment la protection des groupes de population particulièrement vulnérables, tels que les réfugiés et les déplacés, et, parmi eux, spécialement les femmes et les enfants. Au Soudan du Sud, par exemple, la Suisse a soutenu plusieurs programmes du HCR axés sur la sécurité des femmes et des enfants dans les camps de réfugiés et sur la garantie d'un accès sans entrave à l'aide humanitaire.

Conjointement avec ses partenaires, la Suisse plaide pour le respect du droit international humanitaire, participe à la conception du système humanitaire international et s'engage pour que la place du travail humanitaire dans le monde soit toujours garantie. En 2014, elle a notamment profité du 150^e anniversaire de la première convention de Genève pour sensibiliser le public aux défis du droit international humanitaire et de la protection des populations civiles (voir ch. 3.3.6).

Réduction des risques de catastrophes: outre l'aide d'urgence et la protection des civils, l'AH a pour priorité la réduction des risques de catastrophes, telles que sécheresses, raz-de-marée, séismes et inondations. Ainsi, lors des inondations qui ont dévasté la Bosnie et Herzégovine et la Serbie en mai 2014, la Suisse a aussitôt dépêché sur place des équipes d'intervention rapide pour venir en aide aux personnes touchées, puis commencé à réorienter ses projets locaux vers la réduction des risques de catastrophes (voir ch. 3.2.2). Elle applique à cet effet les principes de la gestion intégrale des risques, qui consistent, d'une part, à prendre des mesures visant à réduire les risques existants et à prévenir l'apparition de nouveaux risques et,

d'autre part, à reconstruire après un événement, en veillant à réduire au minimum les risques futurs.

Un bon exemple de reconstruction adaptée aux risques futurs est donné par Haïti, où l'AH opère depuis 2005. Les mesures de reconstruction mises en œuvre après le tremblement de terre de janvier 2010 incluent en effet non seulement l'édification d'écoles conformes aux normes parasismiques, mais aussi la sensibilisation et la formation à la construction de maisons résistantes aux séismes et aux cyclones. Le matériel didactique et les modules de formation développés par les experts du CSA ont ainsi permis de sensiblement améliorer les compétences pratiques des maçons locaux. A ce jour, environ 500 d'entre eux ont suivi avec succès une formation continue dans ce domaine. Ce programme de formation d'adultes doit servir de fondement à la mise en place d'une formation complète pour maçons, jusqu'ici inexistante sous cette forme en Haïti.

La Suisse s'est engagée en faveur de la réduction des risques de catastrophes sur le plan politique également. En juillet et en novembre 2014, elle était l'hôte des rencontres préparatoires de la conférence mondiale de mars 2015 où sera renégocié le Cadre d'action de Hyogo, qui fait office de cadre de référence global en matière de gestion des risques de catastrophes. Durant sa présidence de l'OSCE, la Suisse a en outre œuvré avec succès en faveur d'une gestion des risques de catastrophes tournée vers l'avenir, englobant notamment l'accompagnement du processus politique (décision du Conseil des ministres), la participation à l'organisation de manifestations thématiques et le financement de projets dans l'espace de l'OSCE (voir ch. 2). Enfin, elle a investi dans la formation et le transfert de connaissances: en octobre 2014, suite à la formation dispensée par des experts suisses, l'organisation marocaine de sauvetage en cas de catastrophe a obtenu sa certification auprès de l'ONU, en même temps que la Chaîne suisse de sauvetage était recertifiée conforme aux normes internationales.

Coopération bilatérale au développement

Dans le cadre du message concernant la coopération internationale 2013–2016, la mise en œuvre des objectifs stratégiques et de gestion de la coopération bilatérale au développement a contribué à améliorer la cohérence de la politique de développement au sein de la politique étrangère suisse et a, en conséquence, augmenté son efficacité. L'intervention se concentre sur huit pays et régions prioritaires relativement stables et douze autres plutôt fragiles d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine – avec un engagement annuel qui atteint en moyenne 20 millions de francs au moins par pays ou région. Le montant des fonds engagés dépend de divers critères comme les conditions politico-institutionnelles, les aspects sécuritaires, la possibilité de coopérer directement avec le gouvernement respectif (ouverture aux réformes), la disponibilité et les capacités de mise en œuvre d'organisations partenaires efficaces.

Engagement dans des contextes fragiles: une des priorités est le renforcement de l'engagement dans les pays et régions dotés de structures étatiques fragiles. En 2014, la Suisse a pris la coprésidence du Comité d'aide au développement, un sous-groupe de l'OCDE, en vue des actions menées dans les contextes fragiles. L'objectif de

l'engagement suisse est d'améliorer les conditions de vie de la population, d'identifier et de traiter les causes profondes des conflits et de renforcer la capacité de résistance aux crises des pays retenus. Le respect des droits de l'homme est indispensable pour y parvenir. Comme on peut s'y attendre, cet engagement est lié à de nombreux impondérables. Le but de la Suisse est que les projets mis en œuvre dans la Corne de l'Afrique bénéficient à la population civile; notre pays reste engagé et maintient ses programmes, malgré la situation extrêmement conflictuelle en Somalie et les attaques terroristes menées dans les pays voisins. En ce qui concerne l'engagement de la Suisse au Pakistan ainsi que dans la région volatile de l'Hindukush, la décision d'une reconduite sera prise sur la base d'une évaluation externe qui sera réalisée au début de l'année 2015.

Renforcement de l'engagement pour la maîtrise des risques globaux: les risques globaux tels que changement climatique, pénurie d'eau, sécurité alimentaire, migration et santé affectent le développement des pays pauvres. C'est pour cela que les pays et secteurs relevant de la coopération au développement bilatérale affectent plus de 40 % de leur budget aux thèmes globaux définis dans le message 2013–2016. En Afrique et en Asie notamment, l'accent est mis sur la sécurité alimentaire et la santé; en Amérique latine, la réduction des risques liés au changement climatique joue un rôle essentiel. Le premier instrument à mettre en œuvre dans ce contexte est l'amélioration de la gestion de l'eau. Dans le domaine de la santé, une partie importante des activités relève de la coopération au développement bilatérale. La collaboration avec les programmes globaux est intensifiée et vise à exploiter davantage encore les différentes approches adoptées par la coopération suisse avec le message 2013–2016.

Coopération avec le secteur privé: les exemples de collaboration sont de plus en plus nombreux et donnent des résultats. Des cas intéressants font leur apparition en Amérique centrale (cacao) et en Haïti (parfums) en ce qui concerne les chaînes de valeur. La collaboration dans le domaine des services financiers (assurance-risque pour les populations pauvres, financement d'institutions de microfinance) est importante. Un projet développé en collaboration avec le SECO et la DSH porte actuellement sur l'élaboration de normes de durabilité dans le secteur des matières premières, normes qui doivent être facultatives pour les entreprises privées.

Afrique de l'Ouest: la stabilisation de la zone sahélienne espérée pour 2014 se fait encore attendre. La communauté internationale, dont la politique de sécurité est placée sous la houlette de la France, a toutefois clairement montré qu'elle n'entendait pas laisser les vastes territoires désertiques aux mains des groupes terroristes, et qu'elle souhaitait s'engager en faveur du renforcement des Etats. La Suisse – présente dans la région depuis longtemps – a pour hypothèse de travail qu'outre les efforts déployés dans chaque pays, une coopération améliorée sur le plan régional est essentielle pour l'avenir de la région. Les programmes doivent aussi être en conformité avec les principes de la gestion des conflits. La collaboration avec la Banque africaine de développement est toujours importante. Par ailleurs, le thème de l'éducation, avec l'accent mis sur l'accès à l'éducation pour les groupes marginaux, ainsi que sur la qualité de la formation, revêt une importance particulière en Afrique.

Afrique orientale et australe: la coopération régionale est confrontée dans ses trois pays (Mozambique, Tanzanie et Tchad) et dans ses trois régions d'intervention (Afrique australe, Grands Lacs et Corne de l'Afrique) à des contextes très différents. Dans ces pays et régions, les programmes sont concentrés dans trois domaines prioritaires: la santé, le développement rural et la gouvernance. Dans les contextes caractérisés par une forte instabilité politique et une fragilité des institutions, tels qu'aux Grands Lacs et dans la région de la Corne d'Afrique, l'accent est mis sur la mise en œuvre de stratégies intégrées, incluant l'Aide humanitaire et la Division Sécurité humaine. La coordination des différents instruments de politique étrangère (aide au développement, aide humanitaire, politique de paix et diplomatie) a permis de faire face plus efficacement à la complexité des défis politiques, sécuritaires, humanitaires et de développement de ces régions.

Asie du Sud: cette région clé pour le développement durable à travers le monde héberge la majorité des pauvres de la planète, en grande partie dans des pays à revenus moyens, ce qui peut entraîner de vives tensions. L'Afghanistan et le Pakistan sont des zones sensibles sur le plan de la politique de la sécurité et revêtent une importance capitale à l'échelle mondiale. Le Népal se trouve au cœur de la zone de tensions entre l'Inde et la Chine et doit lutter pour assurer sa stabilité politique et sociale. Le processus politique qui tend à faire du Népal un pays fédéral n'avance que lentement et empêche l'instauration d'un environnement économiquement stable. Acteur de petite envergure dans l'ensemble, la Suisse ne peut exercer une influence qu'en déployant ses instruments avec habileté. Il s'agit de poursuivre les efforts déployés au moyen de projets ciblés dans le domaine emploi/accroissement des revenus et dans le dialogue politique, et de mener parallèlement un dialogue avec les entreprises suisses pour soutenir ces efforts. L'inclusion sociale et politique est nécessaire pour garantir un développement sans rupture et pour assurer que les investissements réalisés en Afghanistan et en partie au Pakistan ne renforcent pas les conflits existants.

Asie orientale: la coopération régionale en Asie orientale repose sur des bases complexes, car les pays de la région présentent d'importantes disparités quant à leur développement social, économique et écologique, d'où résultent en particulier des risques de tensions sociales et d'instabilité régionale. La Suisse s'engage donc principalement en faveur des pays les moins développés – Laos, Cambodge, Myanmar, Vietnam et Bhoutan –, contribuant à atténuer les inégalités et à réduire la vulnérabilité économique et sociale de leurs habitants. L'accent est mis sur la gestion transparente des questions foncières, l'obligation des gouvernements de rendre des comptes aux citoyens, la sécurité alimentaire, le renforcement de la société civile et des institutions, la formation professionnelle et l'accès aux services de santé. Les principaux partenaires de la Suisse à ces fins sont notamment l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Commission fluviale du Mékong ainsi qu'un institut de recherche agronomique en Thaïlande. A la demande expresse de son gouvernement, la Mongolie a bénéficié en outre d'un soutien dans les questions de décentralisation et de démocratisation. Enfin, la Suisse a mené avec la Chine un dialogue sur la politique de développement, dans lequel il a été question de lutte contre la pauvreté, de développement social équilibré et d'approches méthodologiques de la coopération au développement.

Amérique latine et Caraïbes: la coopération régionale poursuivra son activité en Bolivie, en Amérique centrale (Nicaragua, Honduras), à Cuba et en Haïti. Les pays de cette région du monde connaissent une croissance économique qui s'accompagne de plus en plus de politiques favorisant la justice sociale, après une prise de conscience générale du fait qu'une croissance durable n'est possible que si de larges couches de la population y participent. Malgré d'importantes différences entre les pays, on peut supposer que cette évolution positive va se poursuivre. A cette effet l'engagement dans les domaines emplois et revenus et formation professionnelle a une forte incidence sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Le travail rigoureux de la Suisse en matière de promotion de l'égalité des sexes dans la région devrait porter ses fruits au cours de ces prochaines années. L'adaptation au changement climatique illustre cette implication, puisque, grâce à des démarches concrètes et à un dialogue constructif avec les autorités compétentes, les femmes ont désormais la capacité légale de siéger au sein des administrations locales chargées de la gestion des eaux et sont en mesure d'exercer efficacement leurs fonctions grâce aux formations dont elles bénéficient.

Proche-Orient et Afrique du Nord: conformément au message 2013-2016, 5 % des fonds bilatéraux du crédit pour la coopération au développement sont engagés en faveur de la population du Territoire palestinien occupé et de l'accompagnement du processus de transformation en Afrique du Nord depuis 2011. Cette somme est gérée par la Division Europe et Bassin Méditerranéen. L'ensemble de la région constitue aujourd'hui l'une des principales zones de conflit, avec des répercussions à l'échelle régionale et internationale. Les crises récurrentes dans le Territoire palestinien occupé et les problèmes non résolus des réfugiés exigent toujours plus d'efforts humanitaires. La coopération internationale au développement est possible et montre des résultats positifs, mais dans des conditions difficiles et avec le risque constant que les avancées soient interrompues ou dégradées par les conflits. Le scénario actuel plutôt optimiste en Tunisie et au Maroc contraste avec la situation égyptienne et surtout libyenne et doit être placé dans une perspective de transformation sur le long terme, marquée par des hauts et des bas. L'engagement suisse s'adapte au contexte, tout en visant à soutenir des développements positifs à longue échéance.

Programmes globaux et partenariats stratégiques

Eau: les négociations portant sur les futurs objectifs du développement durable (agenda post-2015) abordent la dernière ligne droite. La Suisse a intensifié avec succès son travail de plaidoyer pour la promotion d'un objectif dédié à l'eau qui recueille de plus en plus de suffrages. Sur le dossier de l'empreinte eau (*water footprint*), la Suisse a poursuivi ses partenariats dans le domaine industriel en Colombie, au Pérou, au Chili et au Vietnam suscitant l'émergence de solutions, par exemple de réduction de l'eau utilisée, applicables à large échelle. Une avancée majeure a été obtenue en 2014 puisque la norme ISO, qui définit au niveau international des règles pour évaluer l'empreinte eau d'un produit ou d'un service, depuis l'extraction des matières qui le composent jusqu'à son élimination, a été adoptée en juillet 2014.

Changement climatique: la Suisse s'engage activement en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation aux conséquences du réchauffement de la planète. Elle milite en particulier pour un accord onusien global sur le climat à la fois fort et équitable pour l'après-2020 (voir ch. 3.4.3). Grâce à son sixième réapprovisionnement, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dispose de nouveau pour les quatre prochaines années – contribution de la Suisse incluse – d'environ un milliard de dollars américains (USD) pour des projets environnementaux, et notamment des programmes climatiques de réduction des émissions et d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement. Par ailleurs, le nouveau Fonds vert pour le climat (FVC) a pu être structuré avec succès et sera opérationnel à partir de 2015. Soulignons que la Suisse a collaboré activement aux travaux de son Conseil exécutif. De plus, le programme global Changement climatique de la DDC finance une première contribution de la Suisse à la Coalition pour le climat et l'air pur, lancée conjointement par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et les Etats-Unis. Notre pays s'y engage spécifiquement dans la lutte contre les émissions résultant de la fabrication inefficace de tuiles et de briques dans les pays en développement. Enfin, le rapport 2014 de la Suisse sur la politique climatique à l'attention de l'ONU présente en détail le soutien financier accordé par notre pays aux mesures climatiques mises en œuvre dans les pays en développement, ainsi que les principaux résultats obtenus.

Sécurité alimentaire: la Suisse a collaboré au groupe de référence chargé de surveiller l'avancement de la réforme du partenariat mondial sur la recherche agricole, qui opère sous le nom de Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Elle participe à l'application des recommandations du groupe de référence visant à renforcer le partenariat et à garantir que les défis de la sécurité alimentaire mondiale pourront être relevés avec succès ces 30 prochaines années. La Suisse a en outre été l'artisan de la réussite des négociations sur l'adoption de principes d'investissement responsables dans l'agriculture, qui étaient placées sous la conduite de sa mission à Rome. Ce succès a valu à notre pays et à sa politique l'estime de ses partenaires internationaux. Enfin, dans le domaine de la gouvernance foncière – où elle était déjà reconnue comme un acteur et un partenaire important en particulier dans le cadre de la grande conférence annuelle de la Banque mondiale –, la Suisse s'est également fait un nom grâce à ses efforts visant à réduire les pertes post-récolte en Afrique, à promouvoir une agriculture écologique et à intégrer pleinement les organisations d'agriculteurs dans les processus politiques et les organisations multilatérales.

Santé: dans le cadre de ses activités bilatérales et multilatérales, la Suisse investit plus de 150 millions de francs par an dans la santé, un thème prioritaire dans plusieurs pays d'Afrique, au Myanmar et dans la plupart des pays d'Europe de l'Est. En outre, la dimension globale de la santé est traitée à la lumière des priorités suivantes: (1) accès aux médicaments dans la lutte contre les maladies tropicales négligées et le paludisme, (2) financement durable des systèmes de santé (p. ex. par le biais des caisses-maladie), (3) santé sexuelle et génésique des adolescents, (4) renforcement des structures de gouvernance mondiales dans le domaine de la santé (par exemple l'OMS).

Des partenariats innovants avec le secteur privé seront menés en vue du développement de méthodes peu coûteuses de diagnostic des maladies tropicales négligées. Un mode de travail similaire est en vigueur pour le développement de nouvelles substances destinées à lutter contre le vecteur du paludisme, l'anophèle. Ces activités montrent que la Suisse a conscience qu'outre les activités normatives avec les partenaires multilatéraux et les systèmes de santé dans les pays en développement, elle a également besoin d'innovations technologiques permettant de lutter à moindre coût contre les maladies. A cette fin, le partenariat avec le secteur privé est indispensable.

Migration et développement: l'intégration de la migration dans le document final du groupe de travail interétatique de l'ONU sur les objectifs de développement durable témoigne de l'engagement de la Suisse dans ce domaine. Son rôle pionnier en la matière est légitimé par son engagement politique au niveau mondial ainsi que par sa vaste expérience pratique du dialogue politique.

Après le passage du typhon Haiyan sur les Philippines, les ressources de la diaspora de ce pays ont été mobilisées de manière ciblée pour soutenir les autorités locales et la population. Des partenariats prometteurs sur la migration de main-d'œuvre ont en outre été conclus avec les Etats du Golfe, en collaboration avec l'Organisation internationale du travail (OIT), tandis qu'au Sri Lanka, les travailleurs migrants ont bénéficié d'un large soutien visant à leur permettre de migrer dans de bonnes conditions de sécurité. Ce soutien incluait des informations sur les risques de la migration, sur les droits et les obligations des migrants dans les divers pays de destination ainsi que sur la gestion des salaires et la manière de transférer de l'argent dans le pays d'origine en toute sécurité. Les migrants ont également bénéficié d'une assistance juridique et psychosociale. Enfin, le lancement de nouveaux projets a permis de développer certains partenariats migratoires, par exemple avec la Tunisie, le Nigéria et la Bosnie et Herzégovine.

Recherche sur les défis globaux: la recherche et l'innovation technologique jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté et des risques globaux. C'est pourquoi le *Swiss Programme for Research on Global Issues for Development* (www.r4d.ch) – un programme de recherche sur les questions de développement à l'échelle mondiale, commun à la DDC et au Fonds national suisse (FNS) – investira d'ici 2022 une centaine de millions de francs dans des partenariats entre instituts de recherche de Suisse, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Le coup d'envoi des six premiers projets de recherche retenus, qui portent sur les domaines des conflits sociaux et de l'emploi, a été donné en 2014. Le thème de la santé publique a en outre été mis au concours et la décision de soutenir également des projets dans les domaines prioritaires de la sécurité alimentaire et des écosystèmes est déjà tombée.

Collaboration avec les organisations multilatérales

A l'issue de négociations fructueuses sur les orientations stratégiques 2014–2017 de plusieurs partenaires multilatéraux prioritaires, le Conseil fédéral a décidé durant le premier semestre 2014 de doter la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) de moyens supplémentaires totalisant 1,43 milliards de francs, pour la mise en œuvre de ces orientations. Ces contribu-

tions sont venues reconnaître l'engagement pour les pays les plus pauvres et les bons résultats de ces partenaires, ainsi que leur alignement stratégique avec les priorités de la Suisse en matière de développement, telles que reflétées dans le message 2013–2016.

Pour renforcer le partenariat et l'influence de la Suisse auprès de plusieurs organisations prioritaires – entre autres le Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP), l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (UN-Women), et la Banque mondiale – des mesures ciblées et des contributions spécifiques ont également été initiées, afin d'accroître la présence et l'engagement de ces partenaires dans les Etats fragiles, promouvoir la création d'emplois et l'augmentation des revenus des femmes, et améliorer la gestion des risques et la prévention des catastrophes naturelles.

En 2014 également, la Suisse s'est montrée très active et créative au sein des organisations multilatérales. Elle a notamment contribué à ce que les organisations de l'ONU prioritaires à ses yeux restent concentrées sur leurs portefeuilles d'activités, tout en les soutenant dans la mise en œuvre de réformes visant à harmoniser leurs processus, à améliorer leur coordination et à dégager des effets de synergie entre elles. La position privilégiée que la Suisse a acquise en facilitant l'évaluation politique des organisations opérationnelles de l'ONU par l'Assemblée générale (examen quadriennal complet) ainsi que les contributions financières substantielles qu'elle verse à ces organisations sont les principaux éléments du capital politique de notre pays.

La plupart des activités opérationnelles de l'ONU sont exercées par des organisations qui doivent en rendre compte au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), si bien que les discussions menées dans ces enceintes ont des répercussions directes sur le système de développement de l'ONU. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'agenda post-2015, la Suisse a défendu avec succès l'idée que l'ONU, en particulier le Forum politique de haut niveau sur le développement durable, doit jouer un rôle central dans la conception d'un mécanisme efficace visant à contrôler et à justifier la réalisation des objectifs de développement par les Etats et par le système onusien et à en rendre compte (voir ch. 3.4.3).

Pour la Suisse, l'évaluation régulière de la performance et de l'efficacité des organisations multilatérales qu'elle cofinance revêt une importance primordiale. Or le réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*, MOPAN), dont la Suisse fait partie avec 17 autres donateurs, remplit à cet égard une fonction stratégique. Notre pays a donc participé très activement au processus de renouvellement de ce réseau, assumant la présidence du groupe de travail stratégique créé à cet effet. Grâce à cet engagement, à partir de 2015, toutes les organisations multilatérales prioritaires pour la Suisse seront évaluées à un rythme quadriennal.

Dans le cadre de la coopération avec les banques régionales de développement, la Suisse a versé une contribution visant à garantir leur stabilité financière, à améliorer la gestion axée sur les résultats et à renforcer leur efficacité. La réalisation de projets communs avec la Banque interaméricaine de développement et la Banque africaine

de développement dans le domaine de l'eau et de l'hygiène a grandement amélioré l'accès aux services essentiels pour les couches défavorisées de la population.

Coopération avec l'Europe de l'Est

Durant la période couverte par le message concernant la coopération internationale 2013–2016, la Suisse soutient 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 2014, la DDC et le SECO ont prélevé sur cette somme 239 millions de francs pour financer des projets et des programmes dans ces pays.

En mai 2014, la Bosnie et Herzégovine ainsi que la Serbie ont connu des inondations d'une ampleur inédite. Depuis lors, la Suisse soutient dans le cadre de ses programmes en cours les gouvernements partenaires dans l'instauration de mesures visant à réduire les risques de catastrophe. Après l'annexion de la Crimée par la Russie, les projets en cours sur la péninsule ukrainienne ont été suspendus et remplacés par des activités analogues en Ukraine continentale. Par suite du conflit qui déchire la partie orientale du pays, la Suisse renforce son programme en faveur de l'Ukraine, lequel intègre délibérément toutes les régions et tous les groupes de population, et l'adapte pour qu'il soutienne aussi le processus de paix et de réconciliation.

Certaines lacunes démocratiques persistent dans bon nombre de pays en transition, dont la croissance économique reste faible. L'engagement de la Suisse a produit des résultats substantiels au niveau local en particulier, en collaboration avec des acteurs locaux, communes et services publics locaux notamment. Dans les Balkans occidentaux, le soutien apporté aux communes a permis d'améliorer les services et la répartition des tâches entre gouvernement central et gouvernements communaux. Dans certains pays de l'ex-Union soviétique, la Suisse a renforcé les capacités des autorités locales en matière de planification du développement, et au Tadjikistan, elle a instauré une comptabilité publique selon les normes internationales. Les étapes franchies dans la réforme de la gestion de l'eau et du secteur énergétique ont permis depuis 2012 d'améliorer l'approvisionnement en eau et les systèmes d'assainissement pour au moins 200 000 personnes et l'approvisionnement en énergie pour plus de 300 000 personnes en Asie centrale, dans les Balkans occidentaux, en Ukraine et en Moldova. Des projets d'encouragement du secteur privé ont permis, dans les régions rurales des Balkans occidentaux et du Caucase du Sud, de créer plus de 1500 emplois et d'accroître les revenus d'au moins 22 000 agriculteurs.

Contribution à l'élargissement: depuis 2007, la Suisse soutient financièrement la réduction des inégalités économiques et sociales au sein de l'UE élargie, renforçant par la même occasion les fondements nécessaires au développement de relations bilatérales solides avec les nouveaux Etats membres. Les 210 projets en faveur des pays ayant intégré l'Union en 2004 (UE-10), lancés en 2012 et dotés d'un crédit d'un milliard de francs, ont commencé à porter leurs fruits. Par exemple, l'attribution de bourses a permis de renforcer les compétences individuelles de plus de 500 jeunes chercheurs de ces pays et d'encourager les échanges académiques

avec la Suisse. En Pologne, un projet promeut des mesures de modération de la circulation et la formation de cadres de la police et de planificateurs du trafic, qui contribuent à augmenter la sécurité routière.

En ce qui concerne la Roumanie et la Bulgarie, les 257 millions de francs octroyés par le Parlement ont été engagés jusqu'à fin 2014. En 2014, la Suisse a dépensé 272 millions de francs au total pour les projets dans lesquels elle est engagée (UE-12). Le Parlement a approuvé lors de sa session d'hiver le crédit-cadre de 45 millions de francs pour la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie. Ce crédit-cadre doit être engagé pour des projets en Croatie d'ici à fin mai 2017.

Cohérence des politiques au service du développement

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a notamment évalué la coopération au développement de la Suisse lors de son examen par les pairs 2013/14 (*Switzerland – DAC Peer Review of Development Co-operation 2013*). Dans son rapport final, le Comité d'aide au développement de l'OCDE évalue très positivement la coopération suisse au développement et estime son orientation très pertinente. Cet organe a recommandé à la Suisse de soumettre le domaine de la cohérence des politiques au service du développement à un suivi systématique et de procéder aux analyses correspondantes. Il suggère que des informations régulières soient transmises au Parlement sous forme de comptes rendus intégrés dans le rapport sur la politique extérieure. Dans un avis publié le 7 avril 2014, la DDC et le SECO ont déclaré avoir accompli des progrès dans le renforcement de cette cohérence, tout en reconnaissant pouvoir faire encore mieux, notamment en rendant compte de cette thématique dans son rapport annuel sur la politique extérieure.

Pour mettre en œuvre la recommandation du CAD, la Suisse entend en outre s'impliquer plus activement dans le débat international (notamment au sein de l'OCDE et dans le processus d'élaboration des nouveaux objectifs de développement durable, agenda post-2015), élaborer des bases méthodologiques et procéder à des études d'approfondissement. Une attention particulière est portée à l'implication des pays en développement dans l'analyse et le débat. En 2014, les offices compétents ont élaboré plusieurs projets en ce sens, dont certains ont déjà été mis en œuvre. La DDC a par exemple financé une étude, réalisée dans le cadre d'un programme de l'OCDE, sur les politiques non coordonnées et sur leurs conséquences dans le domaine de la sécurité alimentaire au Burkina Faso.

La cohérence des politiques dépend en grande partie de la préparation des décisions du Conseil fédéral dans le cadre de la consultation des offices, des procédures de co-rapport et des plates-formes thématiques interdépartementales. Cet état de fait a été communiqué à l'OCDE. Dans ces processus, les services spécialisés de tous les départements s'efforcent de promouvoir les synergies entre les politiques liées à l'économie, à la société et à l'environnement, de développer des solutions en cas de conflit d'objectifs et de traiter les éventuels effets secondaires négatifs de certaines décisions de politique sectorielle.

Réformes du DFAE concernant la DDC

Les réformes engagées par le DFAE depuis 2008 ont essentiellement porté sur la réorganisation de la DDC (2008–2012), sur l'établissement de la Direction des ressources (DR) comme centre de services pour l'ensemble du département et sur l'intégration des représentations à l'étranger.

La mise en œuvre des mesures qui ont été définies en concertation avec les différentes directions du DFAE n'est pas encore achevée. Sur le plan de la coopération internationale, ces mesures portent en particulier sur les représentations intégrées, la sécurité, la communication, le personnel, l'harmonisation de la comptabilité et le regroupement des trois périmètres comptables du DFAE. Des progrès déterminants ont été accomplis dans tous les domaines en 2014, et des mesures importantes sont prévues pour 2015 concernant l'instauration d'un système comptable uniforme. Les services concernés du département ont encore renforcé leur collaboration.

Dans le domaine du personnel, le DFAE a, depuis 2012, simplifié les procédures administratives, supprimé la plupart des différences entre les catégories de personnel et amélioré la qualité des services fournis aux directions. Ces mesures doivent par ailleurs favoriser le passage du personnel d'une direction à l'autre, afin de garantir une meilleure exploitation du capital humain pour la politique extérieure de la Suisse.

En ce qui concerne les représentations intégrées, les acteurs impliqués (la DR, la DDC et la Direction politique) ont défini des mesures, mis sur pied des groupes de travail et commencé l'intégration des représentations concernées. Les travaux ont consisté en particulier à définir les modalités de conduite et de gestion dans le cas des représentations intégrées, et ce dans un triple but: clarifier les questions de conduite, exploiter les synergies entre les activités des différentes directions et permettre à chaque direction d'accomplir ses mandats dans les meilleures conditions, tout en veillant à éviter toute subvention croisée des coûts du réseau extérieur par des fonds de la coopération internationale ou inversement.

3.3.4 Promotion de la paix et de la sécurité humaine

La protection de l'individu et de la communauté est au cœur de la sécurité humaine. Pour la renforcer, il faut agir dans les domaines de la paix, des droits de l'homme, de la démocratie, de la politique humanitaire et de la politique extérieure en matière de migration. Les activités suisses dans le domaine de la sécurité humaine relèvent du crédit-cadre du 22 décembre 2011¹⁰ destiné à financer la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016.

Paix et sécurité: priorités géographiques

Balkans occidentaux: en 2014, la Suisse a conduit plusieurs cycles de dialogue sur la mise en œuvre de l'accord de normalisation entre le Kosovo et la Serbie tout en

¹⁰ FF 2012 275

soutenant le traitement du passé dans la région. Elle a notamment participé à des procès de criminels de guerre et à l'exhumation de corps enterrés dans des fosses communes. Elle a en outre envoyé des experts suisses auprès de la mission EULEX de l'UE, du PNUD et de l'OSCE au Kosovo et en Serbie.

Asie du Sud et du Sud-Est: la Suisse a contribué au bon déroulement de l'élection d'une assemblée constituante au Népal fin 2013 puis de la formation du gouvernement. Au Sri Lanka, elle a œuvré pour le respect des droits de l'homme, en particulier ceux des minorités et des proches de personnes disparues. Des experts suisses en matière de cessez-le-feu et de processus de paix ont contribué au rapprochement des points de vue dans le conflit armé qui oppose le gouvernement et des minorités ethniques au Myanmar. Ce rapprochement porte notamment sur la structure des négociations devant conduire à un accord national de cessez-le-feu et à des compromis de fond, et ouvre la voie à des négociations plus poussées.

Caucase: dans le Caucase du Sud, la Suisse a intensifié son engagement en faveur de la paix. Son programme d'action prioritaire pour la région lancé en 2013 se concentre sur la gestion des trois conflits sécessionnistes non résolus à ce jour (Abkhazie, Ossétie du Sud, Haut-Karabakh), de même que sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Dans le Caucase du Nord, la Suisse soutient la recherche de personnes ayant disparu pendant le conflit des années 1990 ainsi que la prévention des enlèvements.

Afrique du Nord et Proche-Orient: en 2014, 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 à l'encouragement au dialogue, le traitement du passé et le renforcement des processus électoraux et constitutionnels inclusifs, lequel a pour but de contrebalancer la polarisation croissante enregistrée dans les pays nord-africains. En outre la Suisse a soutenu des projets sur les droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la lutte contre la torture. En Syrie, la Suisse a apporté son assistance à des œuvres d'entraide locales et internationales afin d'accroître les capacités de la société civile syrienne en matière d'entraide, de favoriser un règlement politique du conflit et de combattre l'impunité. Dans le cadre de sa politique de paix en Israël et dans le Territoire Palestinien Occupé, elle s'est engagée en faveur de la solution à deux États négociée. La réunification palestinienne constitue un préalable nécessaire pour la faisabilité de la solution à deux états. C'est pourquoi la Suisse s'engage prioritairement dans ce domaine. Par ailleurs, la Suisse continue de soutenir l'Initiative de Genève ainsi que des projets visant à promouvoir la paix, le droit international humanitaire et les droits de l'homme en Israël et en Territoire Palestinien Occupé.

Corne de l'Afrique: la Suisse soutient les négociations de paix pour le Sud-Soudan menées par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), non seulement financièrement mais aussi en renforçant les capacités des États membres de l'IGAD en matière de médiation. Elle est en outre l'un des moteurs du processus de réconciliation sud-soudanais, qui a avant tout besoin de contributions sous forme d'expertise. En Somalie, la Suisse soutient le processus de construction de l'État dirigé par le gouvernement national, en aidant notamment les autorités à mettre en œuvre les concepts fédéralistes inscrits dans la constitution. Elle soutient également

la création de plates-formes de dialogue entre les différentes régions d'une part, entre les régions et l'Etat central d'autre part.

Région des Grands Lacs: au Burundi, la Suisse a poursuivi son action d'envergure en faveur de la paix malgré une situation politique instable. Elle a notamment contribué à l'établissement d'un dialogue constructif entre gouvernement et opposition dans la perspective des élections de 2015. Dans le domaine des droits de l'homme, elle a soutenu la lutte contre l'impunité et favorisé l'accès des activistes politiques poursuivis par la justice à une assistance juridique. En République démocratique du Congo, la Suisse a pu consolider son engagement en matière de politique de paix. En s'attachant à promouvoir les droits de l'homme et le dialogue entre les parties au conflit, elle contribue à la mise en œuvre de l'accord d'Addis Abeba signé en février 2013 par onze Etats de la région, qui vise à pacifier l'Est du pays, et à la stratégie internationale de stabilisation de la région.

Afrique de l'Ouest et Afrique centrale: en 2014, la Suisse a soutenu des initiatives de transformation des conflits au Mali, au Niger et au Tchad en maintenant un engagement de haut niveau, en particulier au Mali, grâce à l'expertise et au soutien de son envoyé spécial pour le Sahel. De même, elle a contribué à la mise en place de nouveaux espaces de dialogue dans la région sahélo-saharienne. Ces nouveaux espaces de dialogue ont notamment permis à des Tchadiens et à des Centrafricains d'initier un processus de restauration de la confiance mutuelle, ainsi qu'à des Nigériens d'échanger sur les défis sécuritaires qui se posent à leurs frontières et d'élaborer des solutions concrètes pour y faire face. Enfin, ils ont permis à des représentants du Mali, du Niger, du Tchad et de la Mauritanie d'identifier des lignes de tension impliquant des acteurs politiques à référence religieuse et de déterminer des points d'entrée pour des projets visant à transformer ces conflits. Capitalisant sur ses efforts passés, la Suisse a maintenu son appui technique et financier aux composantes civiles des opérations de maintien de la paix en Afrique subsaharienne, à l'Ecole de maintien de la paix de Bamako et à la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Enfin, au Mali, au Niger et au Tchad, la Suisse a soutenu des processus visant à renforcer la confiance et le traitement du passé.

Colombie: la Suisse a continué en 2014 de soutenir le processus de paix colombien à différents niveaux. Elle a fourni son expertise en matière de médiation, de désarmement, de démobilisation et de réintégration en vue des négociations de La Havane et contribué, en soutenant des forums de consultation régionaux, à faire entendre la voix de la population rurale, fortement touchée par le conflit, à la table des négociations. Elle a également travaillé avec l'armée colombienne, dont elle a par exemple accompagné les échanges avec la commission nationale d'historiens afin de permettre un débat sur les différentes perceptions de l'histoire du conflit et sur les responsabilités individuelles et institutionnelles qui s'y rattachent.

Paix et sécurité: priorités thématiques

Prise en compte des rôles et des besoins différents des hommes et des femmes, promotion des droits des femmes dans le contexte de la politique de paix: pour établir une paix et une sécurité durables, il est indispensable de prendre également en compte les besoins sexospécifiques et la situation particulière des hommes et des

femmes dans les situations de conflit et de post-conflit, et de garantir la participation paritaire des femmes aux pourparlers de paix et aux processus de transition. L'intégration d'une perspective «genre» dans les politiques de paix et de sécurité repose sur le Plan national d'action pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité. La mise en œuvre de cette politique s'est poursuivie en 2014, la Suisse s'engageant par exemple en faveur d'un renforcement de la participation des femmes, de la lutte contre les violences sexospécifiques ou encore de l'encouragement du dialogue avec les groupes armés non étatiques. Sur le plan international, la Suisse a défendu dans des forums multilatéraux et comme hôte et participant actif de conférences internationales le principe selon lequel le fait de renforcer les droits des femmes et des filles contribue de manière déterminante à prévenir les violences sexospécifiques. Pour accroître l'attention accordée à ce sujet, elle a organisé le 12 novembre 2014 à Genève, conjointement avec le représentant spécial de l'ONU concerné, la Conférence de donateurs au profit de la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit (*UN Action Against Sexual Violence in Conflict*).

Facteurs religieux, visions du monde et résolution des conflits: forte de son expertise, la Suisse a contribué, par des projets de dialogue concrets et la diffusion de messages politiques ciblés au niveau international, à apaiser des conflits en Afrique du Nord, au Sahel et en Asie du Sud-Est. Ces conflits se caractérisent par la rencontre d'acteurs politiques défendant des visions du monde ou des religions différentes, considérées comme des éléments de construction sociale de la réalité. A la demande de partenaires locaux, des projets de dialogue innovants ont permis de réunir des acteurs de ce type en Afrique du Nord. Ils ont alors développé des instruments visant à empêcher la polarisation et la violence, en Tunisie notamment.

Violence armée et développement: la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement est une initiative diplomatique lancée conjointement par la Suisse et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2006. 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 de la Déclaration de Genève, qui réunit quinze pays. En 2014, les activités déployées dans le cadre de la Déclaration de Genève ont porté sur le processus multilatéral de définition de nouveaux objectifs de l'ONU pour le développement et ont notamment donné lieu à l'organisation de rencontres régionales partout dans le monde.

Armes légères et de petit calibre: la Suisse est l'un des rares pays à s'être dotés d'une stratégie en matière d'armes de petit calibre. Elle fait figure de pionnière à l'échelle internationale en ce qui concerne la réflexion sur les conséquences négatives du commerce illicite et de l'utilisation abusive des armes légères et de petit calibre. Elle a fourni une contribution remarquable et durable à cet égard en menant des projets visant à former des équipes locales au maniement sûr des armes et des munitions. Elle met en outre son expertise militaire au service du développement des capacités de sécurisation et de destruction de stocks d'armes et de munitions en Bosnie et Herzégovine, au Mali et en Moldova. Elle milite par ailleurs dans des

forums multilatéraux pour le développement et l'application des règlements et des instruments touchant aux armes de petit calibre.

Les Centres de Genève: la coopération internationale en matière de politique de paix et de sécurité revêt une importance particulière dans le monde multipolaire et interconnecté qui est le nôtre; elle renforce aussi la sécurité de la Suisse. En vertu de l'arrêté fédéral du 9 juin 2011 concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois Centres de Genève¹¹, la Suisse consacre aux trois Centres de Genève, pour une période de quatre ans (2012 à 2015), un montant de 119,9 millions de francs (sans le crédit supplémentaire de 1,7 million de francs pour le déménagement des Centres dans la Maison de la Paix). 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. Par leurs activités, ils contribuent aussi aux efforts visant à réformer la gouvernance et l'architecture multilatérale dans les domaines de la promotion de la paix et de la sécurité, renforçant du même coup la réputation de Genève. L'emménagement des trois Centres dans la *Maison de la Paix* de l'Institut universitaire des hautes études internationales et du développement (IHEID), qui vient d'ouvrir ses portes, sera achevé en 2015, ce qui favorisera leurs synergies et leur efficacité.

Mines antipersonnel, armes à sous-munitions et restes explosifs de guerre: les activités de la Suisse suivent la stratégie antimines de la Confédération 2012–2015, dont les priorités sont le renforcement politique et l'universalisation des instruments du droit international correspondants de même que le soutien des activités opérationnelles dans les pays concernés. Au niveau politique, la Genève multilatérale est restée en 2014 un lieu de référence important, d'autant que la Suisse a obtenu que le secrétariat de la Convention sur les armes à sous-munitions soit établi à la *Maison de la Paix* (auprès du CIDHG). Au niveau opérationnel, les dépenses de la Confédération s'élèvent à près de 16 millions de francs par an, dont une moitié est destinée au CIDHG. L'autre moitié a été utilisée pour renforcer l'architecture institutionnelle des conventions pertinentes et le dialogue politique multilatéral, ainsi que pour le financement de projets concrets dans les pays bénéficiaires et le détachement d'experts de l'armée suisse. Pendant l'année sous revue, il a notamment soutenu des programmes de déminage en Bosnie et Herzégovine, au Burundi, en Libye, aux Philippines et au Soudan. Le DDPS a par ailleurs détaché des experts dans le cadre des programmes de déminage de l'ONU en République démocratique du Congo, en Somalie (Somaliland et Puntland), au Sud-Soudan, dans le Sahara occidental et au siège principal de l'ONU à New York.

Promotion militaire de la paix: l'armée suisse a poursuivi en 2014 son engagement international en faveur de la paix en y affectant quelque 280 personnes. La plupart des affectations ont eu lieu dans les Balkans (au Kosovo avec SWISSCOY et en Bosnie et Herzégovine avec EUFOR ALTHEA), où sont stationnés des militaires armés à des fins d'autoprotection. Le plus gros détachement d'observateurs militaires et d'officiers d'état-major suisses non armés, soit 14 personnes pendant

¹¹ FF 2011 5123

l'année sous revue, est au service de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) en Israël, en Syrie et au Liban. D'autres observateurs militaires et officiers d'état-major sont en mission en République démocratique du Congo (MONUSCO), au Sud-Soudan (UNMISS), au Mali (MINUSMA), dans le Sahara occidental (MINURSO) et au Cachemire (UNMOGIP). Quant à la présence de cinq officiers sur la péninsule coréenne (*Neutral Nations Supervisory Commission*, NNSC) elle reste nécessaire, comme l'ont montré les tensions répétées de ces derniers mois. Des nouveaux progrès ont été enregistrés dans le domaine du déminage humanitaire et dans celui de la sécurisation et de la destruction des stocks de munitions. Par ailleurs, des instructeurs ont été détachés auprès des centres de formation régionaux pour la promotion de la paix au Ghana (*Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*) et au Kenya (*International Peace Support Training Centre*).

Opérations civiles de maintien de la paix: l'affectation continue d'experts suisses auprès d'organisations internationales telles que l'ONU, l'OSCE et l'UE constitue un vecteur efficace et visible de la promotion de la paix et des droits de l'homme. Le choix des pays, des organisations et des postes d'affectation des experts 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 étatiques, l'état de droit, le traitement du passé, la médiation, les droits de l'homme, le droit humanitaire et l'observation électorale. Les affectations dans les domaines de la police, des gardes-frontière et des douanes font l'objet de conventions et d'une collaboration étroite avec la Direction générale des douanes, la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police et les corps de police cantonaux. La Suisse a détaché des experts auprès des missions d'observation de l'OSCE en Ukraine (*Special Monitoring Mission*, SMM) et à la frontière russo-ukrainienne. Elle a par ailleurs conclu de nouveaux accords de participation avec l'UE concernant la mission de formation de l'Union européenne au Mali (*European Union Training Mission*, EUTM) et la mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières en Libye (*EU Border Assistance Mission*, EUBAM). Au total, 247 experts en promotion civile de la paix et des droits de l'homme ont été affectés en 2014 à des missions multilatérales ou bilatérales de courte ou de longue durée dans 43 pays. En moyenne, 109 personnes, dont 47 % de femmes, étaient simultanément en mission, parmi lesquelles 23 conseillers en sécurité humaine au niveau bilatéral. Parmi les activités de la Suisse figure toujours en bonne place la participation aux missions d'observation électorale de l'OSCE, de l'UE et de l'Organisation des Etats américains (OEA). En 2014, 85 des 247 experts déployés ont été associés à l'observation d'élections au sein de 13 missions dans 11 pays.

Médiation et aide à la médiation: en 2014, la Suisse a pu mettre à disposition son expertise en médiation dans différents conflits. Elle a ainsi préparé des parties à un conflit et des équipes de médiation en vue de négociations en Colombie, en Ethiopie, au Mali, au Myanmar, au Sud-Soudan, en Syrie et en Thaïlande notamment. Elle a aussi mis des experts en médiation à la disposition de l'ONU et proposé des formations à la médiation de paix, lesquelles ont suscité un vif intérêt de la part de spécialistes du monde entier. Enfin, elle a poursuivi ses partenariats en matière de médiation, en particulier ceux qui la lient au *Mediation Support Project* (avec le Centre de

recherche sur la politique de sécurité (CSS) de l'EPF de Zurich et Swisspeace) et au *Centre pour le Dialogue Humanitaire* à Genève.

Démocratie, élections et partage des pouvoirs

En 2014, les activités d'appui aux processus électoraux et constitutionnels ont été renforcées pour contribuer à la résolution de conflits et de crises politiques. Au Burundi, en Egypte, en Tunisie, et au Yémen, la Suisse a soutenu l'organisation de forums inclusifs pour que représentants politiques et organisations de la société civile puissent s'entendre sur la redéfinition des principes fondamentaux de leur société, créer ou revoir les mandats des institutions qui les gouvernent ainsi que s'accorder sur le partage du pouvoir et les modalités des élections. En Tunisie, la Suisse a notamment soutenu les négociations des partis politiques ayant abouti à l'adoption d'une Charte d'honneur, qui engageait ces derniers à exclure la violence ou les provocations à chaque étape du processus électoral. En Egypte, dans un contexte très tendu, elle a facilité la mise en place d'un mécanisme de coordination entre la société civile d'observation locale des élections et les autorités électorales destiné à assurer plus de transparence. La Suisse a également mis à disposition des spécialistes des élections dans ces différents contextes pour appuyer les autorités électorales et les organes compétents dans la planification et la coordination de la sécurité, la rédaction du cadre légal, la gestion du contentieux électoral et la mise en place de l'observation citoyenne des élections. Par ailleurs, la Suisse contribue à la promotion de la démocratie dans d'autres domaines tels que les droits de l'homme, la participation politique des femmes, les réformes du secteur de la sécurité et le traitement du passé à travers des initiatives multilatérales, des projets bilatéraux et le détachement d'experts auprès d'organisations internationales. Il s'agit dans tous ces cas de donner les moyens aux pays concernés d'établir progressivement une base pour des pratiques, des institutions et des fonctionnements plus démocratiques, et de contribuer ainsi à une plus grande stabilité et équité de ces sociétés.

Traitement du passé et prévention des atrocités

En 2014, la Suisse s'est concentrée sur l'accompagnement des gouvernements et organisations membres de la société civile, entre autres au Burundi, Mali, Tchad, Colombie, Kosovo et aux Philippines. A titre d'exemple, en mai 2014, la Suisse a accepté d'assurer la présidence de la Commission pour la Justice Transitionnelle et la Réconciliation à la demande des deux parties à l'accord de Paix pour la région de Bangsamoro (le gouvernement des Philippines et le Front Islamique de Libération du Moro). Depuis juin 2014, à l'initiative de la Suisse, une conseillère suisse au Kosovo accompagne le groupe interministériel sur le traitement du passé dont la création a été recommandée par le médiateur Martti Ahtisaari. La Suisse assume aussi la présidence du Conseil Consultatif International du centre de Mémoire Historique en Colombie et soutient l'UE dans la formulation de sa politique en matière de justice transitionnelle.

La Suisse est active dans l'élaboration des normes et des standards internationaux. En 2014 elle a lancé conjointement avec l'Argentine et le Maroc la résolution pour le renouvellement du mandat du rapporteur spécial pour la promotion de la vérité, justice, réparation et garanties de non répétition avec le soutien de plus de 80 Etats.

En matière de développement conceptuel, la Suisse a réalisé une étude approfondie pour mieux définir les bonnes pratiques et les leçons apprises en matière de garantie de non-répétition et prévention des atrocités. La Suisse a réuni pour une première discussion préliminaire cinq gouvernements en vue du lancement conjoint d'un Centre intergouvernemental pour le traitement du passé et la prévention des atrocités. Plus de 25 partenaires gouvernementaux de haut niveau et *leaders* de la société civile ont à nouveau participé au cours sur le traitement du passé.

La Suisse opère en générant des alliances. Elle a, entre autres, impulsée la collaboration entre les acteurs engagés dans la prévention du génocide et ceux qui soutiennent la responsabilité de protéger. Ces efforts ont abouti à la création de l'initiative *Global Action Against Mass Atrocities Crimes* (GAAMAC) dont la première rencontre, co-organisée par la Suisse, l'Argentine, l'Australie, le Costa Rica, le Danemark et la Tanzanie en mars 2014 au Costa Rica, a réuni des représentants de 52 gouvernements. La déclaration finale dégage un consensus sur l'importance de développer une politique et une architecture nationale comme piliers centraux de la prévention des atrocités.

Protection des civils dans les conflits armés

La stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés 2013–2017 vise à développer des politiques, à faire respecter le droit international humanitaire ainsi qu'à renforcer les engagements concrets. Il est à noter comme exemple important l'engagement de la Suisse pour les enfants dans les conflits armés: le président de la Confédération a présenté le 14 octobre 2014 le plan d'action pour la protection des enfants associés aux forces ou groupes armés dans les conflits armés.

L'accès des acteurs humanitaires aux populations affectées est un grand défi dans les conflits armés de nos jours. C'est pourquoi 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. De plus, un guide pratique soutiendra les acteurs humanitaires à gagner l'accès aux victimes de conflits. Ces produits ont été distribués dans les milieux concernés, formations à l'appui, avec l'aide de la Suisse.

Le respect du droit international humanitaire et la protection de la population civile dans les conflits armés est une responsabilité non seulement des états, mais également des groupes armés qui contrôlent du territoire. La Suisse s'est engagée en 2014 en faveur du dialogue avec les groupes armés non étatiques. Elle a notamment apporté son soutien à l'organisation *Geneva Call*, qui a développé des actes d'engagements pour le respect des normes par les groupes armés. Cela ne signifie en aucune manière une légitimation des groupes respectifs.

L'importante lutte contre le terrorisme peut, sous certaines circonstances, empêcher l'action humanitaire. La Suisse s'efforce donc de poursuivre une approche globale: la lutte contre les causes, la prévention, la répression, la construction de capacités étatiques et le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire doivent aller de pair. La Suisse soutient des partenaires, comme la Faculté de droit de Harvard, dans l'analyse juridique des bases légales déterminantes pour l'action humanitaire et pour le respect du droit international humanitaire.

La Suisse a défini en 2014, avec le *Programm on Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR) de l'Université de Harvard, des lignes directrices pour les commissions d'enquête portant sur des violations du droit international dans le but d'améliorer leurs travaux par une structuration plus efficace.

Le nombre de déplacés internes a atteint un niveau maximum depuis la deuxième guerre mondiale. La Suisse s'est donc particulièrement préoccupée de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Elle a soutenu le travail du rapporteur spécial du HCDH sur les droits de l'homme des PDI, de même que d'autres partenaires stratégiques, dont la *Brookings Institution* de Washington et l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) de Genève. Dans le cadre de son partenariat migratoire avec le Nigéria et de ses travaux de soutien à la mise en œuvre de la convention de Kampala, la Suisse a œuvré en faveur du renforcement des compétences locales concernant les droits des PDI et de l'amélioration des données disponibles sur les déplacements internes au Nigéria.

Promotion et protection des droits de l'homme

La promotion du respect des droits de l'homme constitue l'un des cinq buts principaux de la politique étrangère de la Suisse. Si la Suisse défend les principes de l'indivisibilité, de l'interdépendance et de l'universalité des droits de l'homme, elle doit opérer des choix parmi les domaines et les pays dans lesquels s'engager prioritairement, essentiellement afin d'utiliser les moyens à disposition de la manière la plus efficace possible et d'obtenir des résultats concrets de nature politique et opérationnelle. La promotion de ces domaines d'action prioritaires se fonde sur une palette d'instruments multilatéraux et bilatéraux ainsi que sur l'encouragement de diverses activités de la société civile.

L'abolition universelle de la peine de mort: la Suisse contribue à renforcer la mobilisation internationale en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort. En juin 2014, elle a été à l'origine d'une résolution sur ce thème adoptée par le Conseil des droits de l'homme. Cette résolution doit permettre de lancer un processus mettant en lumière les violations des droits de l'homme de la personne condamnée et de ses proches liées au recours à la peine de mort. La Suisse a également participé activement aux négociations liées à la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur l'introduction d'un moratoire, approuvée en décembre 2014. A l'occasion de la Journée mondiale contre la peine de mort du 10 octobre 2014, la Suisse a lancé un Appel contre la peine de mort, cosigné par douze ministres des affaires Etrangères de pays de toutes les régions du monde; cet appel réunit, pour la première fois, des pays abolitionnistes avec d'autres encore sur le chemin vers l'abolition, et appelle à un dialogue constructif et factuel sur la peine de mort et les risques et problèmes qui lui sont inhérents.

Respect des droits de l'homme dans le secteur privé: le respect des droits de l'homme par le secteur privé, fondé sur une gestion responsable des opérations, contribue de façon décisive à la stabilité et au bien-être des populations. Inversement, une gestion irresponsable peut avoir des conséquences négatives sur la population tant sur le plan des conflits, des violations des droits de l'homme et des atteintes à l'environnement. Pendant l'année sous revue, la Suisse a continué de

s'engager dans ce domaine, notamment par les travaux d'élaboration d'une stratégie nationale de mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur l'économie et les droits de l'homme. Dans le cadre du suivi du rapport de base du Conseil fédéral sur les matières premières, la Suisse s'engage, à travers un processus participatif, pour l'élaboration d'un guide de responsabilité sociale pour le secteur du négoce des matières premières. Au cours de la présidence des Principes Volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme qu'elle a occupée entre mars 2013 et mars 2014, la Suisse a conduit l'élaboration puis l'adoption d'une stratégie de renforcement de cette initiative et a contribué à l'adhésion de nouveaux membres. De plus, elle a dirigé avec succès les travaux de l'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées visant à la mise en place de fonctions de gouvernance et de supervision du code.

Défenseurs des droits de l'homme: La Suisse s'engage prioritairement pour le renforcement de la protection des Défenseurs des droits de l'homme, comme en témoigne le suivi actif du procès juridique contre les activistes impliqués dans la résistance de la Puya au Guatemala, et de promouvoir la liberté d'expression, le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association et la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations. De plus, la Suisse se mobilise fortement en faveur des droits des femmes, comme l'a démontré son rôle de facilitatrice des négociations de la Commission de la condition de la femme de l'ONU en mars 2014. Elle poursuit par ailleurs son action dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la torture ainsi que dans celui de la justice juvénile. Enfin, elle soutient les efforts visant à améliorer la prise en compte des droits de l'homme dans les instances de gouvernance internationale et à renforcer la cohérence et l'efficacité de leur action.

Ces domaines d'intervention sont au centre de l'engagement de la Suisse sur le plan multilatéral, que ce soit au Conseil des droits de l'homme, à la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU, au Conseil de l'Europe ou à l'OSCE. Dans le cadre de sa présidence de l'OSCE, la Suisse a organisé des espaces de discussion entre les Etats participants et la société civile afin de promouvoir le rôle de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme, de renforcer les mécanismes nationaux et internationaux de prévention de la torture et de soutenir les efforts en faveur de la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes. Sur le plan bilatéral, la Suisse effectue des démarches dans les cas particuliers de violations ou de menaces à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme et mène des dialogues ou consultations sur les droits de l'homme. En 2014, des rondes de consultations ont eu lieu avec le Nigéria, la Russie, le Tadjikistan et le Vietnam. La Suisse entretient un dialogue structuré avec ces partenaires et la Chine et le Sénégal. A titre de mesure d'accompagnement, la Suisse finance dans ces pays des échanges d'experts et des projets sur le terrain dans le but d'encourager des améliorations concrètes dans le domaine des droits de l'homme.

Migration et lutte contre la traite humaine

La politique extérieure de la Suisse en matière de migration est régie par la structure de la coopération interdépartementale en matière de migration internationale, qui garantit sa cohérence.

Partenariats migratoires: la Suisse a poursuivi sa collaboration bilatérale avec la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo, le Nigéria, la Serbie et la Tunisie dans le cadre des partenariats migratoires. Des dialogues bilatéraux ont été organisés à intervalles réguliers pour permettre, d'une part, d'identifier et de mettre en œuvre des projets et des activités d'intérêt commun (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) et, d'autre part, d'approfondir les relations de confiance entre la Suisse et les Etats concernés. L'année 2014 a également été marquée par l'évaluation approfondie de l'instrument de politique étrangère des partenariats migratoires en réponse au postulat Amarelle du 27 septembre 2012 (12.3858) et conformément à un mandat du Conseil fédéral. Le rapport de l'évaluation permettra d'observer dans quelle mesure les partenariats migratoires répondent aux attentes ainsi qu'aux intérêts de la Suisse et des Etats partenaires.

Programmes de protection des réfugiés, des déplacés internes (PDI) et des migrants: la Suisse maintient son engagement en Syrie, où la guerre civile fait rage depuis 2011 avec les conséquences que l'on sait sur l'ensemble de la région, de même que dans la Corne de l'Afrique et au Yémen, frappés par des conflits et des catastrophes naturelles, dans le but d'offrir aussi rapidement que possible aux personnes qui en ont besoin une protection efficace dans leur région d'origine (voir ch. 3.3.3). Elle aide les premiers pays d'accueil et les pays de transit à offrir à ces personnes la sécurité nécessaire, conformément aux normes internationales en vigueur. En plus de l'engagement bilatéral existant et de l'aide humanitaire, la Suisse poursuit une approche régionale pour répondre aux mouvements interdépendants de réfugiés et de migrants dans la Corne de l'Afrique. Elle a intensifié sa collaboration avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en Afrique de l'Est et conclu un partenariat stratégique dans le cadre d'une déclaration d'intention.

Dialogue international sur la migration et le développement: au terme du deuxième dialogue de haut niveau de l'ONU sur les migrations internationales et le développement, qui s'est tenu en octobre 2013, et conformément aux priorités établies dans la première déclaration ministérielle adoptée à cette occasion par les Etats Membres, la Suisse a poursuivi au niveau multilatéral ses activités visant à établir un dialogue international sur la migration et le développement qui soit ciblé, dynamique et durable. Elle s'est engagée dans différents processus et forums internationaux, tels que le processus de préparation du nouvel agenda de développement post-2015, le Conseil des droits de l'homme et le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD). Elle a participé activement aux travaux préparatoires et au sommet du FMMD (sous présidence suédoise) et poursuivi son engagement avec la présidence turque, contribuant à le FMMD en tant que plateforme informelle pour un dialogue global.

Initiative Nansen: cette initiative lancée en 2012 avec la Norvège a pour but de définir un agenda intergouvernemental de protection des populations contraintes par des catastrophes naturelles de fuir à l'étranger. En 2014, elle a organisé cinq consultations dans les régions les plus touchées par ce phénomène: le Kenya, le Costa Rica, les Iles Cook, les Philippines et l'Asie du Sud. Les résultats de ces consultations ont servi de base à l'élaboration d'un projet de programme de protection.

Lutte contre la traite des êtres humains: en 2014, la Suisse est parvenue à intensifier ses efforts au niveau multilatéral de même qu'à l'interface de ses politiques extérieure et intérieure. Elle a notamment poursuivi sa collaboration active avec la rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains nommée par le Conseil des droits de l'homme, dont elle a soutenu financièrement le mandat. A l'occasion de la Journée européenne contre la traite des êtres humains, la Suisse a organisé, en collaboration avec les agences onusiennes siégeant à Genève, une conférence d'une demi-journée visant à souligner, à cet égard, l'importance que revêtent les mandats de ces agences et à renforcer des synergies. Elle a par ailleurs abordé les enjeux actuels de la lutte contre la traite des êtres humains lors de plusieurs tables rondes internationales.

3.3.5 Politique financière et économique internationale

Garantie du respect des obligations fiscales

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a approuvé les mandats de négociation sur l'introduction de la nouvelle norme mondiale régissant l'échange automatique de renseignements fiscaux avec des Etats partenaires. Les points essentiels des mandats sont les suivants: l'introduction de l'échange automatique de renseignements doit être négociée avec l'UE. Le passage au modèle n° 1 de mise en œuvre du FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) doit être négocié avec les Etats-Unis; il prévoit l'échange automatique de renseignements entre autorités compétentes sur une base réciproque. En outre, des négociations sur l'échange automatique de renseignements seront entamées avec certains autres pays. On envisagera, dans une première phase, l'échange automatique avec des pays qui entretiennent d'étroites relations économiques et politiques avec la Suisse et qui, le cas échéant, mettent à la disposition de leurs contribuables suffisamment de possibilités de régularisation. L'introduction de l'échange automatique de renseignements avec l'étranger se fera par l'intermédiaire d'accords avec les Etats partenaires. Par ailleurs, une loi d'application sera nécessaire en droit interne.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a approuvé le 8 octobre 2014 une lettre adressée par le Département fédéral des finances (DFF) au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Dans cette lettre, la Suisse confirme son intention de créer en temps utile les bases légales nécessaires à l'application de l'échange automatique de renseignements, de manière à ce que les établissements financiers suisses puissent, dès 2017, commencer à collecter les données concernant les comptes des contribuables étrangers. Un premier échange de renseignements pourrait ainsi avoir lieu en 2018. Pour ce faire, il faudra cependant que le Parlement

et, le cas échéant, le peuple suisse aient approuvé à temps les lois et accords nécessaires.

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales est chargé de la surveillance approfondie et de l'examen par les pairs de la mise en œuvre des normes de transparence et d'échange de renseignements en matière fiscale. Cette instance rattachée à l'OCDE a accepté en juillet 2014 la demande de la Suisse de se soumettre à une évaluation complémentaire. La Suisse pourra passer à la phase 2 de l'examen par les pairs dès que le rapport de l'évaluation complémentaire – fixée par le Forum mondial au début 2015 – aura été approuvé. La Suisse a donné suite à la plupart des recommandations découlant de l'examen de phase 1 réalisé en 2011.

Politique fiscale bilatérale

Le nombre de conventions contre les doubles impositions (CDI) visant à mettre en œuvre une clause d'assistance administrative conforme à la norme internationale s'élevait à 49 au 31 octobre 2014. A la même date, la Suisse avait signé sept accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF), dont trois (avec Jersey, Guernesey et l'Île de Man) sont entrés en vigueur en octobre 2014.

La loi fiscale unilatérale FATCA doit permettre aux Etats-Unis d'obtenir l'imposition de tous les comptes détenus à l'étranger par des personnes soumises à l'impôt aux Etats-Unis. La Suisse a mis en œuvre le FATCA par la signature d'un accord bilatéral selon le modèle 2 entré en vigueur le 2 juin 2014¹². Le Conseil fédéral a décidé de mettre en vigueur au 30 juin 2014 la loi d'application correspondante¹³. Il a approuvé le 8 octobre 2014 le mandat de négociation avec les Etats-Unis concernant le passage au premier modèle de mise en œuvre du FATCA, qui prévoit l'échange automatique de renseignements.

La nouvelle convention contre les doubles impositions en matière de successions conclue avec la France en 2013 a été rejetée par le Parlement au motif qu'un tel accord attribuerait à la France un droit d'imposition excessif. En conséquence, la France a dénoncé la convention en matière de successions en vigueur depuis 1953 avec effet au 1^{er} janvier 2015.

OCDE – questions fiscales

L'OCDE a approuvé en juillet 2014 la nouvelle norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale que toutes les places financières importantes devront s'engager de respecter. La Suisse a soutenu cette norme qu'elle a contribué à créer au sein des organes de l'OCDE et qui répond aux exigences fixées par le Conseil fédéral le 14 juin 2013, à savoir garantir la protection des données, utiliser exclusivement les renseignements échangés aux fins convenues et respecter le principe de réciprocité. La norme prévoit en outre

¹² Accord du 14 février 2013 entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur leur coopération visant à faciliter la mise en œuvre du FATCA, RS **0.672.933.63**

¹³ Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur la mise en œuvre de l'accord FATCA entre la Suisse et les Etats-Unis (loi FATCA); RS **672.933.6**

l'identification des ayants droit économiques de trusts et d'autres montages juridiques. Les Etats du G20 ont validé cette nouvelle norme lors de la rencontre des ministres des finances en septembre 2014 à Cairns et lors du sommet du G20 à Brisbane.

Soutenue par le G20, l'OCDE a poursuivi en 2014 ses travaux relatifs au projet Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS) qui visent à lutter contre la réduction de l'assiette fiscale des entreprises par le déplacement des profits, et a obtenu ses premiers résultats. La Suisse participe activement aux groupes de travail dédiés à cette thématique dans le but de lutter contre les pratiques d'optimisation fiscale agressives des multinationales et de veiller à ce que les bénéfices imposables soient taxés au lieu où l'activité économique est effectivement exercée. L'achèvement de ce projet est prévu pour 2015 et les résultats finaux exigeront l'adaptation du droit interne et de modifications du Modèle de convention de l'OCDE.

Dialogue financier

La Suisse mène des dialogues financiers avec une majorité de pays du G20 dans le dessein de cultiver des contacts réguliers avec les autorités des Etats partenaires traitant des questions financières et d'harmoniser les positions défendues dans le cadre des organisations internationales compétentes. Dans le cadre de ces dialogues des questions des questions bilatérales ont également été traitées. En 2014, des dialogues financiers ont ainsi été menés avec les pays suivants: l'Australie, le Brésil, la Chine, l'Allemagne, le Japon, la Pologne, le Royaume-Uni et à nouveau les Etats-Unis. Des questions bilatérales ont également été traitées dans ce cadre. Lors du deuxième dialogue financier entre les autorités helvétiques et chinoises qui s'est tenu à Berne le 26 juin 2014, les discussions ont porté principalement sur le rôle accru de la place financière suisse dans l'internationalisation du renminbi. La Suisse s'efforce de renforcer sa collaboration avec la Chine en vue du développement d'un centre de référence du renminbi en Suisse, et de prendre les mesures nécessaires à cet effet.

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 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012¹⁴.

Sanctions

Les réflexions relatives à l'opportunité de reprendre, entièrement ou partiellement, des sanctions décrétées par l'UE accordent un poids important aux intérêts de la Suisse sur le plan de la politique étrangère. Dans sa pratique à ce jour, la Suisse a le plus souvent repris les sanctions décrétées par la l'UE, à quelques exceptions près:

¹⁴ FF 2014 585

dans le cas de l'Iran, les sanctions de l'UE n'ont été que partiellement reprises par la Suisse. Le 29 janvier et le 13 août 2014, le Conseil fédéral a en effet approuvé une suspension ponctuelle des sanctions à l'encontre de l'Iran en raison des développements positifs des négociations sur le nucléaire iranien à Genève. S'agissant de l'évolution de la situation en Ukraine, le Conseil fédéral a suivi en 2014 une politique de sanctions autonome et axée sur la crédibilité. Il a ainsi décidé de ne pas appliquer le régime de sanctions de l'UE mais de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les sanctions internationales prises contre la Russie ne puissent pas être contournées sur le territoire suisse. A cet effet, des arrêtés ont été pris les 26 mars, 13 août et 12 novembre 2014. L'ordonnance correspondante¹⁵ institue des mesures dans les domaines financier et commercial. En menant une politique étrangère indépendante, la Suisse s'efforce de contribuer à une résolution pacifique du conflit en Ukraine. Le Conseil fédéral se réserve le droit de prendre d'autres mesures si l'évolution de la situation l'impose.

FMI / Réformes de gouvernance et des quotes-parts

La réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI décidée en 2010 n'a toujours pas réuni la majorité des membres requise. La probabilité que le Congrès des Etats-Unis accepte cette réforme d'ici à la fin de l'année est de plus en plus faible. La Suisse a pour sa part ratifié ce programme de réformes en 2012. Si aucun progrès n'est enregistré avant la fin de l'année, le FMI examinera les diverses options envisageables pour la suite de la procédure. S'agissant de la Suisse, il est important que la réforme soit mise en œuvre dans son intégralité. Celle-ci inclut en particulier les cotisations à recouvrer qui concernent la réduction du nombre de sièges européens au Conseil exécutif du fonds.

G20

En réponse à l'invitation de la Russie, qui présidait le G20 en 2013, la Suisse avait participé pour la première fois au volet financier du G20 (*G20 Finance Track*) incluant les réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 ainsi que celles des groupes de travail sur la politique financière, la lutte contre la corruption et les questions d'énergie et de matières premières. La Suisse n'a en revanche pas pu être associée aux processus du G20 en 2014. Notre pays a néanmoins pu faire valoir activement son point de vue sur les thèmes abordés sous la présidence australienne par le biais de contacts bilatéraux avec les Etats membres du G20, participant ainsi de manière indirecte aux délibérations du G20. Notre pays a également pris part à certains séminaires et ateliers techniques du G20 à l'invitation de l'Australie, et est membre depuis 2014 du Partenariat mondial pour l'inclusion financière (*Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI*) du G20 qui accepte dans ses rangs des pays extérieurs au G20. Cela lui permettra à l'avenir de participer indirectement à l'agenda du Groupe de travail du G20 sur le développement.

¹⁵ RS 946.231.176.72

Lutte contre la corruption

La Suisse a ratifié en septembre 2009 la convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).¹⁶ La même année, la Conférence des Etats parties (COSP) a introduit un mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la convention (*Peer Review Mechanism*). Sur la base des expériences acquises en tant qu'Etat examinateur et lui-même soumis à l'examen, 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 Etats parties à la CNUCC à Panama à la fin novembre 2013. Cette résolution exige entre autres une participation accrue de la société civile dans le mécanisme d'examen des pays, la publication des rapports finaux d'examen des pays ainsi que l'instauration d'un mécanisme de suivi approprié. Au lieu de l'adoption de la résolution, il a été décidé que le Groupe d'examen de l'application de la convention (*Implementation Review Group*, IRG) serait chargé, d'ici à la prochaine Conférence des Etats parties qui aura lieu en Russie en 2015, d'évaluer les propositions d'amélioration du mécanisme d'examen. La Suisse a depuis soumis à l'IRG plusieurs propositions concrètes d'amélioration, qui visent à mettre en place un mécanisme de suivi international. L'objectif stratégique de ces efforts pour améliorer le mécanisme d'examen est d'inciter les partenaires commerciaux émergents d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine à appliquer efficacement la convention de l'ONU afin de créer un *level playing field* en matière de lutte contre la corruption, dans lequel les entreprises suisses ne seraient pas discriminées.

Le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID) a publié son rapport d'activité 2011–2013 le 8 octobre 2014¹⁷. Celui-ci fait état de l'avancement dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le Comité du GTID en 2011, énumère les mesures prises en matière de sensibilisation, présente les dernières évolutions au niveau législatif et les développements internationaux dans le domaine de la lutte contre la corruption. Il émet également de nouvelles recommandations visant à renforcer le dispositif anti-corruption de la Suisse.

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

Le droit international protège des valeurs que la Suisse défend depuis toujours, comme la paix, la sécurité, le développement et les droits de l'homme. Un ordre juridique international fiable est indispensable au fonctionnement efficace de la coopération internationale, dont la Suisse, et en particulier son économie et sa place financière, tire un profit durable, en particulier dans le domaine économique et financier. En conséquence, la Suisse a toujours accordé une grande importance à la

¹⁶ Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption, RS **0.311.56**

¹⁷ www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Secteur financier et économie nationale > Lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme > Corruption

place du droit dans les relations internationales. La sécurité juridique à l'étranger facilite non seulement l'accès des marchandises suisses aux marchés d'exportation (accords de libre-échange), mais protège également les investisseurs helvétiques actifs à l'étranger contre les discriminations et les expropriations illégales (accords de promotion et de protection réciproque des investissements). La garantie de la sécurité juridique internationale revêt également une importance déterminante dans le traitement des questions supranationales comme la protection de l'environnement à l'échelon international ou, dans le cas spécifique de la Suisse, le trafic ferroviaire. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'engage en faveur d'un ordre juridique stable et d'un règlement pacifique des différends. Elle a ainsi publié en 2014 un manuel complet sur la Cour internationale de justice qui soutient les Etats dans leurs efforts visant à faire reconnaître la compétence juridictionnelle de l'organe judiciaire principal de l'ONU et à favoriser leur intégration dans le système juridique international.

Initiative pour le renforcement du respect du droit international humanitaire

La Suisse s'est depuis longtemps engagée à promouvoir le développement du droit international et la justice internationale. La première convention de Genève a vu le jour il y a 150 ans, un événement qui a marqué la «naissance» du droit international humanitaire moderne. Bien qu'il ait depuis lors fait l'objet de plusieurs aménagements et que sa validité ait été étendue, ce droit est aujourd'hui encore régulièrement violé. Face à ce constat, la Suisse et le CICR ont décidé de lancer conjointement une initiative visant à renforcer le droit international humanitaire. Cette initiative doit permettre de réagir aux nombreuses violations du droit international humanitaire et d'améliorer la protection des victimes de conflits armés. Elle reflète d'ailleurs la position d'une grande majorité de pays: les mécanismes de contrôle existants des conventions de Genève de 1949 et des protocoles additionnels de 1977 ne sont plus adaptés au contexte actuel des conflits armés et se révèlent donc inefficaces. Par ailleurs, contrairement à d'autres domaines juridiques, le droit international humanitaire ne dispose pas d'un cadre institutionnel permettant d'aborder de manière systématique les questions liées au respect des conventions. L'initiative a donc pour objectif de mettre en place des mesures, et notamment des mécanismes internationaux efficaces, visant à promouvoir le respect du droit international humanitaire.

Trois réunions d'Etats sur le renforcement du respect du droit international humanitaire et plusieurs consultations informelles ont été organisées depuis juin 2012 sur cette question. Ces rencontres sont l'expression d'un nouveau dynamisme dans le débat sur le droit international humanitaire, car les Etats parties ne s'étaient jamais réunis aussi souvent depuis la signature des conventions de Genève. Lors de la troisième réunion qui s'est déroulée les 30 juin et 1^{er} juillet 2014, une majorité de participants s'est déclarée favorable à la création d'une conférence régulière des Etats parties aux conventions de Genève. Dans le cadre de ce forum, les Etats vont pour la première fois établir des rapports périodiques sur le respect de leurs obligations légales, ce qui permettra d'obtenir progressivement une vue d'ensemble de la mise en œuvre du droit international humanitaire et des défis les plus urgents qui se posent aujourd'hui dans ce secteur. Il sera alors possible de relever ces défis de manière ciblée et de renforcer la coopération dans les domaines de la promotion des

mesures ayant fait leurs preuves (bonnes pratiques) et du renforcement des compétences et des capacités des Etats.

Une autre table ronde informelle organisée en décembre 2014 a donné lieu à une discussion approfondie sur la structure institutionnelle de la conférence des Etats parties aux conventions de Genève et sur la question de son financement. Les propositions émises dans le cadre du processus de consultation seront soumises à la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de fin 2015 qui statuera sur leur mise en œuvre. L'objectif est d'organiser la première conférence des Etats parties aux conventions de Genève à mi-2016.

Autres activités liées au droit international humanitaire

En décembre 2013, cinq ans après l'adoption du Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les Etats en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées (*private military/security companies*, PMSC) pendant les conflits armés, la Suisse et le CICR ont organisé la Conférence Montreux + 5 consacrée aux défis que représente la mise en œuvre des obligations relatives aux opérations des entreprises militaires et de sécurité privées. Les Etats et organisations internationales y ont convenu que la priorité était de se concentrer sur la mise en œuvre au niveau national des obligations des Etats concernant ces entreprises et de continuer à classifier les obligations juridiques des PMSC. Pour leur permettre de mener un dialogue régulier et institutionnalisé sur ces questions, ils ont exprimé le souhait d'établir un forum des participants au Document de Montreux, le *Montreux Document Forum*. Courant 2014, la Suisse, en coopération avec le CICR, a facilité les discussions en vue de l'établissement du *Montreux Document Forum* dont la Suisse et le CICR exercent la coprésidence et dont la première réunion a eu lieu le 16 décembre 2014. Parallèlement, la Suisse a continué ses efforts pour élargir le cercle d'Etats soutenant le Document de Montreux. Elle a notamment organisé, en collaboration avec le CICR et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (*Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF), un séminaire régional à Dakar du 3 au 4 juin pour sensibiliser les Etats de la région aux questions des entreprises militaires et de sécurité privées et aux solutions apportées par le Document de Montreux. Actuellement, le Document de Montreux est soutenu par 50 Etats et trois organisations internationales (OSCE, OTAN, Union européenne).

Le 5 novembre 2009, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 64/10 dans laquelle elle recommande à la Suisse, en sa qualité de dépositaire des conventions de Genève, de prendre des mesures pour convoquer dès que possible une conférence sur la question de l'application de la IV^e convention de Genève sur la protection des personnes civiles en temps de guerre dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem Est. En tant que dépositaire des conventions de Genève, la Suisse ne dispose pas d'un mandat l'autorisant à convoquer de son propre chef une conférence des Etats parties. Seuls les Etats parties eux-mêmes peuvent décider de l'opportunité d'une conférence. A cet égard, le dépositaire part du principe que l'approbation des 196 Etats parties n'est pas nécessaire pour consta-

ter la volonté collective nécessaire. Ce qui compte, c'est que la conférence soit soutenue par un nombre suffisant d'Etats parties de toutes les régions du monde.

Dès 2009 et 2010, la Suisse avait tenté, dans le cadre d'une première série de consultations, de déterminer s'il y avait une volonté collective suffisamment forte pour convoquer ce type de conférence, et en avait conclu que ce n'était pas le cas. Après une nouvelle analyse de tous les développements pertinents en lien avec le Territoire palestinien occupé, la Suisse a décidé le 22 juillet 2014 de reprendre les consultations. A la faveur de trois séries de consultations, elle a demandé à une sélection géographiquement représentative d'une cinquantaine d'Etats s'ils approuvaient la convocation d'une conférence et, le cas échéant, quelles seraient leurs attentes en matière de procédures et de thèmes abordés. Après avoir pris en compte tous les retours, le président de la Confédération Didier Burkhalter a conclu le 9 décembre 2014 qu'une conférence serait convoquée, car un grand nombre d'Etats parties de toutes les régions y étaient favorables.

Lors de la conférence qui s'est tenue à Genève le 17 décembre 2014, 126 Hautes Parties contractantes ont adopté par consensus une déclaration finale rappelant les principes fondamentaux du droit international humanitaire que les Etats parties à la IV^e convention de Genève sont tenus de respecter. Cette déclaration souligne en outre que ces principes s'appliquent aussi aux acteurs non étatiques. Par ce texte, les Hautes Parties contractantes participantes réaffirment les déclarations finales adoptées lors des deux dernières conférences sur ce même thème, en 1999 et en 2001, et confirment les obligations prises depuis 2001 au regard du droit international en ce qui concerne les développements dans le Territoire palestinien occupé.

Justice pénale internationale

L'année sous revue a été marquée par l'engagement de la Suisse en faveur d'un renforcement de la Cour pénale internationale (CPI). Ses efforts ont notamment porté sur l'amélioration de l'efficacité de la cour et, partant, sur le renforcement de la crédibilité de l'institution: cela passe par une réduction de la durée des procédures, la suppression des coûts inutiles et le renforcement des droits des prévenus et des victimes. La Suisse a soutenu un groupe d'experts chargé de formuler des propositions opérationnelles en vue d'accroître l'efficacité des procédures, et dont les conclusions ont été examinées lors d'une conférence internationale tenue en Suisse qui réunissait des représentants de la Cour pénale internationale, des Etats et de la société civile. Les résultats du groupe de travail ont donné lieu à d'intenses débats tant au sein de l'Assemblée des Etats parties que de la cour elle-même. Le mandat de trois ans de la Suisse à la vice-présidence de l'Assemblée a pris fin en 2014. L'engagement de la Confédération dans le cadre de ce mandat a permis d'améliorer durablement la coopération entre les Etats et avec la CPI, notamment dans le domaine de la communication et de l'optimisation de certains processus de travail. A l'échelon national, le Conseil fédéral a transmis au Parlement, pour approbation, les amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression et aux crimes de guerre.

Droits de l'homme

Active au sein d'un groupe d'Etats partageant ses vues, la Suisse s'engage depuis plusieurs années en faveur d'un renforcement des droits procéduraux des personnes concernées par les sanctions ciblées du Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre d'Al-Qaïda. Elle se fonde notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et répond aux préoccupations du Parlement qui a prolongé d'une année la motion Marty (09.3719) en septembre 2013.

En avril 2014, la Suisse a soumis avec le groupe d'Etats partageant ses vues une nouvelle proposition visant à renforcer l'efficacité et l'indépendance du Bureau du médiateur créé en 2009. Les personnes visées par des sanctions peuvent s'adresser à cette instance pour demander leur radiation de la liste des sanctions. L'engagement de longue date de la Suisse dans ce domaine a permis d'améliorer considérablement les normes de protection des droits de l'homme depuis l'instauration de ce régime de sanctions il y a une quinzaine d'années. Une action du Conseil de sécurité contre une recommandation de radiation émise par le médiateur n'est désormais envisageable que dans ces situations exceptionnelles, et ne s'est d'ailleurs pas produite dans les 50 cas enregistrés à ce jour. La Suisse entend également œuvrer en faveur de l'amélioration des autres régimes de sanctions du Conseil de sécurité relatifs aux droits procéduraux des personnes et entités concernées.

Lutte contre le terrorisme

Sur le plan de la politique étrangère, la Suisse milite pour l'instauration de mesures efficaces en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme transfrontalier. Une attention toute particulière est accordée au terrorisme pour motifs djihadistes du réseau Al-Qaïda et à ses composantes régionales. Au cours de l'année sous revue, la Suisse a participé à l'échange d'informations et au développement de mesures de défense normatives et opérationnelles dans de nombreux forums internationaux tels que l'ONU, le Forum mondial contre le terrorisme (*Global Counterterrorism Forum*, GCTF), l'OSCE et le Conseil de l'Europe. Dans le cadre de sa présidence de l'OSCE, mais aussi au sein de l'ONU et du GCTF, la Suisse s'est engagée en faveur d'une lutte contre le terrorisme fondée sur le droit international, du respect des droits de l'homme et du respect du droit international humanitaire dans les situations de conflit armé. Les priorités thématiques ont porté sur la coopération internationale dans les cas d'enlèvement à caractère terroriste, afin d'obtenir la libération des otages sans paiement de rançon et sur l'interdiction des voyages à l'étranger à destination de zones de conflits pour les personnes susceptibles de commettre des actes de terrorisme ou d'y participer. La Suisse a activement contribué au renforcement de la coopération internationale dans les domaines précités et a intensifié le dialogue avec les Etats partenaires. Cet engagement a également eu pour but de garantir la continuité des flux d'information entre les acteurs du domaine de la sécurité en Suisse et à l'étranger. Lors du quatrième examen de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU en juin 2014, la Suisse a présenté des idées sur le renforcement de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme.

Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, qui regroupe 29 Etats de toutes les régions du monde ainsi que l'UE, a annoncé la création du Fonds mondial pour la

mobilisation et la résilience communautaires (*Global Community Engagement and Resilience Fund*, GCERF) qui a pour tâche de soutenir, par le biais de financements publics et privés, des initiatives locales visant à prévenir les tendances à la radicalisation ainsi que l'extrémisme violent. Son but est de présenter aux populations des perspectives économiques, éducatives et sociales afin de les empêcher de sombrer un extrémisme violent. A la différence d'autres fonds de développement, le GCERF s'attache à soutenir des acteurs locaux au sein des communautés susceptibles de se transformer rapidement en base de recrutement pour des réseaux et des organisations terroristes. Etant donné que la prévention et la lutte contre les causes du terrorisme, le règlement pacifique des conflits et l'amélioration de la situation dans les pays vulnérables figurent parmi les priorités stratégiques de la politique extérieure de la Suisse, la Confédération a suggéré que le GCERF prenne la forme d'une fondation de droit suisse domiciliée à Genève. Le 13 août, le Conseil fédéral a décidé de soutenir le GCERF et a donné mandat au DFAE de négocier avec lui un accord de siège. Ensuite, le GCERF a été fondé le 9 septembre à Genève.

Restitution d'avoirs de potentats

Au cours des 20 dernières années, la Suisse a restitué 1,7 milliard de francs de valeurs patrimoniales d'origine illicite aux pays concernés. Le dernier succès obtenu en la matière est la confiscation des avoirs Duvalier (quelque 6 millions de francs) qui pourront ainsi être restitués à Haïti par le biais de projets de développement.

L'expérience accumulée durant de longues années par la Suisse dans le traitement des avoirs de potentats et les solutions développées dans ce cadre suscitent un intérêt croissant à l'échelon international, comme en témoigne la participation de la Suisse aux forums de l'UE et du G7 (auparavant G8). La Confédération utilise de son côté cette tribune pour accroître sa présence dans le concert des nations et encourager le développement de normes internationales. Son engagement repose sur des objectifs de politique extérieure comme le renforcement de l'Etat de droit ou la lutte contre l'impunité. En outre, le fait d'unir étroitement sa politique de rapatriement d'avoirs de potentats à ses activités de coopération au développement – notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption – permet à la Suisse d'assurer la cohérence de sa politique extérieure. A la demande du G7, la Suisse a organisé le Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (*Arab Forum on Asset Recovery*, AFAR) au début novembre 2014 à Genève. Auparavant, cette conférence avait toujours été organisée par le pays assurant la présidence du G7.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un mandat de la conférence des parties à la convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la Suisse a lancé en 2014, conjointement avec le Centre international pour le recouvrement d'avoirs volés (*International Center for Asset Recovery*, ICAR, sis à Bâle), et en présence de la Banque mondiale, une initiative visant à établir des directives internationales de référence en matière de traitement des avoirs de potentats. Ces directives doivent contribuer – sur la base des expériences réalisées en Suisse – à renforcer l'efficacité des efforts en matière de recouvrement d'avoirs par le biais d'une coordination accrue au plan international. Dans le même temps, elles constituent un pas important vers le renforcement de l'égalité de traitement entre les places financières, c'est-à-

dire un environnement dans lequel tous les acteurs de l'industrie financière sont tenus de suivre les mêmes règles.

Le 21 mai 2014, le Conseil fédéral a adopté le message relatif relatif à la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite¹⁸.

3.4 Partenariats stratégiques et thèmes globaux

3.4.1 Partenariats stratégiques avec les Etats non européens

Le renforcement et la diversification des partenariats stratégiques avec des pays non européens sont primordiaux pour la politique extérieure de la Suisse. Fidèle au principe de l'universalité, cette dernière s'efforce depuis toujours de soigner tout autant les relations bilatérales avec les grandes puissances et les puissances régionales qu'avec les pays de taille plus petite.

Dans notre monde interdépendant, thèmes bilatéraux et thèmes multilatéraux se chevauchent fréquemment et les aspects multilatéraux occupent une place importante dans les relations bilatérales. La Suisse saisit systématiquement l'occasion que présentent les contacts bilatéraux pour faire entendre ses préoccupations et ses intérêts au plan multilatéral, pour identifier les pays qui partagent ses vues et soigner ses relations avec eux ainsi que pour renforcer la coopération dans des forums multilatéraux. Les sujets bilatéraux n'en demeurent pas moins des enjeux centraux pour la politique extérieure helvétique, étant donné que les Etats sont toujours les principaux acteurs du système international.

Continent américain

Evolution dans la région

En dépit de blocages dans leur politique intérieure et de revers dans leur politique extérieure, les Etats-Unis sont toujours l'unique superpuissance mondiale. D'autres Etats s'affirment cependant de plus en plus, au moins au plan régional dans un premier temps. En 2014 aussi, le bilan de l'administration Obama est contrasté en matière de politique étrangère. Imputable à la lassitude que suscite la guerre et à la priorité accordée à la politique intérieure, la réserve affichée par le pays dans le domaine géostratégique a agacé ses partenaires traditionnels et créé un vide. La crise ukrainienne a incité le président Barack Obama à se consacrer davantage à l'Europe et à l'OTAN. La réinitialisation des relations avec la Russie est un échec, tout comme les efforts déployés par le ministre des affaires étrangères John Kerry en faveur de la paix au Proche-Orient. Les conséquences géopolitiques du retrait américain d'Irak et d'Afghanistan sont encore difficiles à estimer sur le long terme. La normalisation des relations avec l'Iran pourrait devenir la pièce maîtresse de l'héritage de Barack Obama dans le domaine de la politique étrangère si les après négociations sur le programme nucléaire iranien venaient à se conclure par un ac-

¹⁸ FF 2014 5121

cord. Mi-décembre, les présidents américain et cubain ont annoncé la normalisation des relations entre leurs deux pays. Les discussions sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) ont progressé en 2014. Le scandale des écoutes de la NSA ainsi que le rapport Feinstein sur les tortures pratiquées par la CIA ont durablement terni les relations avec les partenaires européens. Au Canada, le gouvernement conservateur (et libéral pour les questions économiques) focalise sa politique extérieure sur l'économie. Il a adopté une position résolument proisraélienne dans le conflit au Proche-Orient et clairement pris parti pour Kiev dans la crise ukrainienne, ce qui s'explique notamment par l'importante diaspora ukrainienne installée dans le pays. Le Mexique a poursuivi sa politique de réformes en adoptant de nouvelles mesures d'envergure qu'il reste à mettre en œuvre. En revanche, le président Enrique Peña Nieto n'a pu engranger de succès durables dans sa politique visant à enrayer la violence due à la criminalité organisée – comme l'attestent l'enlèvement et l'assassinat de 43 étudiants à Iguala à la fin du mois de septembre.

En Amérique du Sud, plusieurs gouvernements se sont heurtés au mécontentement de leurs citoyens. Les pays de la région ont interprété comme un signal cette situation qui, paradoxalement, est due, au moins en partie, à l'amélioration du niveau de vie – fruit des réformes entreprises jusqu'à présent – et à l'émancipation politique de la population. Les protestations qui ont éclaté au Brésil à la veille de la Coupe du monde de football ne se sont pas traduites par un succès dans les urnes pour l'opposition, comme en témoigne la réélection de justesse de la présidente Rousseff en octobre. Elles ont en revanche attiré l'attention du monde entier sur la corruption et les inégalités sociales dans ce sous-continent. Au Venezuela, les émeutes de masse ont fait éclater au grand jour de profonds clivages politiques ainsi que des problèmes sociaux, politiques et économiques à ce jour encore irrésolus. La récession qui frappe l'Argentine s'est encore aggravée lorsque le pays a déclaré son insolvabilité technique au milieu de l'année. Grâce à la réélection du président Santos, le processus de paix engagé en Colombie en 2012 avec les FARC (guérilla d'extrême-gauche) et déjà relativement avancé a de bonnes chances d'aboutir. Les débats actuellement menés en Amérique latine sur la politique en matière de drogue sont intéressants, car cette politique se penche sur des approches innovantes, déjà appliquées pour certaines, qui se distinguent des mesures répressives mises en œuvre durant longtemps.

Le processus d'intégration régional inclut de nombreuses organisations et doit compter avec la complexité et la diversité des intérêts nationaux. Dans ce contexte, l'Alliance du Pacifique – favorable au libéralisme économique – créée en 2012 par le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou se distingue par une dynamique d'intégration pragmatique.

Activités de la Suisse

Les relations de la Suisse avec les pays du continent américain sont traditionnellement bonnes, ce qui s'explique par d'étroits liens culturels tissés au fil de l'histoire, par des valeurs et des intérêts largement partagés ainsi que par les importantes

communautés de Suisses qui y sont installés. L'image de la Suisse y demeure excellente.

Superpuissance mondiale, les *Etats-Unis* sont à ce titre un partenaire incontournable de la Suisse. Ils sont, après l'UE, le plus grand marché d'exportation de l'économie helvétique et la destination principale des investissements suisses. Profitable aux deux pays, la coopération américano-suisse est intense dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Les relations entre les deux pays ont de tout temps été étroites, bien qu'asymétriques en raison des différences de taille et d'un déséquilibre des forces. Les litiges fiscaux et le scandale des écoutes de la NSA ont considérablement pesé sur les relations bilatérales en 2014, mais ils ont été abordés et traités de façon constructive dans le cadre du dialogue bilatéral entre experts et au niveau politique ou encore dans des forums multilatéraux. Tandis que la politique des Etats-Unis vis-à-vis de la Suisse fait l'objet d'analyses détaillées en Suisse et y bénéficie d'une importante couverture médiatique, l'inverse n'est pas le cas. Cela ne change rien au fait que la Suisse a à cœur de soigner ces contacts et, pour autant qu'un intérêt se manifeste de part et d'autre, d'intensifier des relations d'ores et déjà variées ainsi que le dialogue à tous les niveaux. Le président de la Confédération Didier Burkhalter a rencontré le ministre des affaires étrangères John Kerry le 24 janvier 2014, à Davos, et le vice-président Joe Biden le 25 février 2014, à la Maison Blanche. Les deux entretiens ont principalement porté sur la présidence de l'OSCE et les relations bilatérales, les points problématiques étant tout autant abordés que les sujets existants et nouveaux de la coopération. Ils furent également l'occasion pour les interlocuteurs américains de remercier la Suisse pour les activités de puissance protectrice qu'elle accomplit pour le compte des Etats-Unis (en Iran et à Cuba). Ces remerciements témoignent de l'estime accordée à la Suisse pour ses services, gages de fiabilité et de crédibilité. La coopération entre les deux pays s'étend désormais à la formation professionnelle. A ce titre, Jill Biden, épouse du vice-président des Etats-Unis, est venue en Suisse à la mi-septembre pour y découvrir le modèle suisse. Lors d'une rencontre entre le conseiller fédéral Schneider-Ammann et le ministre américain du travail, les deux parties ont souhaité renforcer leur collaboration dans le domaine de la formation professionnelle. La réunion du groupe de travail conjoint entre les deux pays, qui s'est tenue en mai 2014 à Washington, a permis d'apprécier tous les aspects des relations bilatérales. En 2014, la Suisse a mené avec le *Canada* des consultations politiques bilatérales et des consultations portant sur les questions de sécurité humaine. Il est ressorti de la rencontre entre le président de la Confédération Didier Burkhalter et le président du *Mexique* Enrique Peña Nieto lors du WEF en janvier que le Mexique est un partenaire toujours plus important de la Suisse dans les forums multilatéraux, où il partage avec elle des vues communes. La Suisse a également mené avec le Mexique des consultations politiques bilatérales ainsi que des consultations bilatérales sur des questions multilatérales. A *Cuba*, l'intégration de la représentation a progressé à la Havane en 2014. Cette procédure permet à la Suisse de développer les synergies entre les différents instruments de sa politique étrangère et de mieux tirer profit des moyens investis à Cuba. Des consultations politiques ont par ailleurs été organisées avec Cuba en 2014.

Le *Brésil*, en tant que pays du BRICS et du G20 et membre le plus influent du MERCOSUR, occupe une position stratégique importante, et la Suisse a intensifié ses relations bilatérales avec lui, notamment dans le domaine de la recherche et de l'innovation. En avril 2014, le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann a inauguré à Rio de Janeiro le premier bureau en Amérique latine de swissnex, le réseau de soutien à la science et à l'innovation. A l'occasion du championnat du monde de football organisé au Brésil, la communication internationale a porté sur une promotion intense de la place économique suisse. Les relations bilatérales avec l'*Argentine*, elle aussi membre du G20, étaient toujours empreintes de dynamisme en 2014, notamment dans le domaine des droits de l'homme, et que des consultations politiques ont eu lieu en novembre pour la huitième fois. Les relations économiques sont limitées dans certains domaines en raison de l'application d'un modèle économique différent. Pour la deuxième fois, le DFAE, sous la devise «Jeunes sportifs sans frontières – *Colombie*», a invité en Suisse de jeunes Colombiennes et Colombiens issus d'une région touchée par la crise pour leur présenter de nouvelles perspectives. Du reste, le thème des jeunes dans les conflits armés a été, en 2014, une préoccupation majeure du président de la Confédération Didier Burkhalter. Des consultations politiques ont été organisées en novembre avec le *Chili*, un partenaire de plus en plus important pour la Suisse et qui partage les mêmes vues.

Le document stratégique interne qu'il a adopté en 2014 permet au DFAE d'améliorer la coordination avec les petits Etats des Caraïbes et d'intensifier ponctuellement ses relations avec chacun d'entre eux. Une feuille de route stratégique interne au DFAE est également en cours de préparation pour l'Amérique centrale; elle tiendra compte de toute la diversité des intérêts et des activités de la Suisse dans cette région. Les pays de l'AELE ont conclu en un accord de libre-échange avec le Costa Rica et le Panama qui est entré en vigueur en 2014; les négociations ont par ailleurs été menées à bien avec le Guatemala.

Ayant obtenu en novembre 2013 le statut d'Etat observateur, la Suisse s'est investie au sein de l'Alliance du Pacifique et a participé pour la première fois à un sommet de l'organisation. Lors d'une rencontre bilatérale organisée en octobre au Chili, les pays de l'Alliance du Pacifique ont exprimé leur souhait de collaborer dans le domaine de l'innovation. Le DFAE a créé à Berne une plateforme de dialogue avec les quatre Etats membres de l'Alliance.

La Suisse a consacré quelque 110 millions de francs aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes au titre des programmes de la DDC et de la DSH, qui y sont bien implantés. Utilisés en Amérique centrale, notamment au Nicaragua et au Honduras, en Haïti, à Cuba, en Bolivie et en Colombie, les fonds représentent une part importante et visible des relations avec ces pays. De nouvelles formes de coopération, très prometteuses, ont été développées dans les Andes en 2014 dans le cadre des programmes globaux de la DDC Eau et Changement climatique (Bolivie, Pérou, Equateur, Chili, Colombie). Signalons en outre l'engagement du SECO au travers de ses programmes de développement économique dans la région (Pérou et Colombie, pays prioritaires), lesquels illustrent bien la diversité de la coopération internationale de la Suisse. En 2014, leur montant s'est élevé à plus de 45 millions de francs (voir ch. 3.3.3).

Asie et Pacifique

Evolution dans la région

L'espace Asie-Pacifique est demeuré la région la plus dynamique en 2014, sa part du produit intérieur brut mondial dépassant 39 %. Il pourrait représenter 50 % de la performance économique mondiale d'ici à 2035. Aujourd'hui déjà, la région contribue pour une bonne moitié à la croissance mondiale et compte plus de la moitié des habitants de la planète. En 2030, la classe moyenne de l'espace Asie-Pacifique sera environ cinq fois plus importante que celle d'Europe. Par ailleurs, la région Asie-Pacifique compte en son sein six pays membres du G20 (Chine, Japon, Inde, Corée du Sud, Indonésie, Australie).

En Asie, l'intégration économique régionale progresse dans le cadre d'un système de partenariats économiques régionaux et suprarégionaux qui se chevauchent. La communauté ASEAN, qui s'articule autour de trois axes (économie, politique et sécurité), doit entrer en vigueur d'ici à la fin 2015. Arrivé à un stade avancé des négociations, l'accord de partenariat transpacifique (*Trans-Pacific Partnership Agreement* – TPP) comprend, outre de nombreux partenaires de l'espace Asie-Pacifique, les Etats-Unis, le Mexique, le Chili, le Pérou et le Canada. Les négociations pour le Partenariat économique intégral régional (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP) sont menées depuis 2012 parallèlement au processus de conclusion de cet accord. Basé sur le réseau de l'ASEAN, ce partenariat économique comprend seize pays de l'espace Asie-Pacifique, dont la Chine et le Japon. En revanche, les Etats-Unis n'en font pas partie.

En dépit de liens économiques toujours plus étroits en Asie, les tensions se sont accrues au cours de l'année sous revue, en particulier en Asie orientale, en raison de revendications territoriales en Mer de Chine orientale et méridionale. La situation risque de dégénérer, comme le montre par exemple la confrontation entre navires chinois et vietnamiens en mai 2014 et les réactions de violence qui s'en sont suivies au Vietnam. C'est la raison pour laquelle les experts observent avec inquiétude l'émergence de nouveaux rapports de force dans la région et la militarisation des pays impliqués. Si les litiges portant sur les différents archipels, sur leurs réserves de gaz et de pétrole ainsi que sur les eaux poissonneuses, devaient déboucher sur un conflit armé, cela pourrait entraver la forte croissance que la région a enregistrée avec constance jusqu'à présent et perturber considérablement le transport maritime de marchandises.

En Chine, l'implementation des réformes en profondeur annoncées en novembre 2013 par le Parti communiste s'est poursuivie. Elles portent principalement sur des changements économiques, par exemple une libéralisation accrue du secteur financier et le développement des zones économiques spéciales. Au Japon, le gouvernement a donné en juillet 2014 une nouvelle interprétation d'un article de la Constitution, selon lequel l'autodéfense collective est désormais constitutionnelle au même titre que l'autodéfense individuelle. En Inde, le premier ministre Narendra Modi, élu au printemps 2014 à une large majorité, défend un programme de réformes favorable au marché et le rapprochement avec d'autres pays, notamment voisins. En Afghanistan, les deux scrutins ont enregistré un taux de participation élevé dont on ne peut

que se réjouir, mais le comptage des voix a fait l'objet de litiges qui ont duré longtemps. Après médiation, en particulier des Etats-Unis et de l'ONU, le candidat arrivé premier a finalement été déclaré en septembre 2014 nouveau président et le second, président du Conseil des ministres. Les forces de combat internationales se sont retirées d'Afghanistan à la fin 2014 pour être remplacées par une mission d'entraînement plus petite. Au cours de l'année sous revue, le Pakistan a lancé une offensive d'envergure contre les groupes islamistes dans le Waziristan du Nord, mais a également dû faire face à des troubles politiques. Les tensions entre l'Inde et le Pakistan se sont aggravées au cours des mois de septembre et d'octobre dans la région frontalière du Cachemire, donnant lieu à des échanges de tirs d'une intensité inhabituelle. Des observateurs ont estimé que les conditions d'un scrutin démocratique n'ont pas été entièrement remplies lors des élections organisées en janvier au Bangladesh. Au Sri Lanka, les tentatives de réconciliation entre les groupes de la population étant au point mort, le Conseil de province élu en 2013 dans le Nord du pays est restreint dans l'exercice de son mandat constitutionnel. En Thaïlande, les militaires ont pris le pouvoir en mai 2014, après que la lutte pour le pouvoir entre deux camps politiques a plongé le pays dans une profonde crise gouvernementale. En Indonésie, l'élection présidentielle en juillet a témoigné de la consolidation de la démocratie dans ce pays. Depuis ces deux dernières années, le Myanmar opte pour une politique étrangère d'ouverture et continue à progresser sur la voie des réformes.

Activités de la Suisse

En 2014, 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 plus que doublé au cours de la dernière décennie. La Suisse, dont la politique étrangère est indépendante et universelle, qui est ouverte au monde 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. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer le cadre économique mais aussi d'explorer de nouvelles formes de collaboration bilatérale et multilatérale et de mettre sur pied des partenariats qui servent l'intérêt des deux parties. Les grands défis mondiaux en particulier, dont la politique climatique, ne peuvent quasiment pas être abordés de manière constructive sans la participation des grands Etats asiatiques.

Dans cette région hétérogène caractérisée par une grande diversité historique, sociale, politique et économique, la Suisse poursuit une stratégie qui s'articule autour de trois axes. Le premier axe concerne l'intensification des contacts politiques bilatéraux à tous les niveaux au moyen d'une extension ponctuelle et pragmatique du réseau des accords; il s'agit de soigner les relations non pas uniquement avec les grands partenaires de la Suisse que sont la Chine, le Japon et l'Inde, mais également avec les Etats petits à moyens dont le poids politique et économique va croissant. Le deuxième axe porte sur un renforcement de la collaboration au sein des organes multilatéraux et sur un rapprochement avec les organisations de la région. Enfin, le troisième axe vise à apporter un soutien solidaire à la région dans les domaines du développement, de la paix et des droits de l'homme ainsi que de l'aide humanitaire en situation d'urgence.

L'entrée en vigueur du traité de libre-échange, le 1^{er} juillet 2014¹⁹, a constitué une étape importante des relations bilatérales entre la Suisse et la *Chine*. Dans le cadre du dialogue politique le vice-ministre des affaires étrangères chinois s'est rendu en Suisse en octobre. En juillet, le président de la Direction générale de la Banque nationale suisse signait à Pékin un accord bilatéral d'échange de devises, dit «accord de swap», avec la Banque populaire de Chine, ce qui constitue une étape importante dans les efforts que déploie la Suisse pour s'imposer comme «centre offshore» de la devise chinoise renminbi (voir ch. 3.3.5). En septembre, le conseiller fédéral Ueli Maurer a reçu le ministre de la défense chinois à Berne. Les dialogues menés régulièrement entre les deux pays sur des sujets précis (dialogue financier, dialogue sur les droits de l'homme, dialogue sur les questions migratoires, dialogue sur la propriété intellectuelle) ont pu être organisés comme prévu.

Les relations avec le *Japon* étaient placées sous le signe du 150^e anniversaire des relations bilatérales officielles entre les deux pays, célébré par de nombreuses manifestations. Le président de la Confédération Didier Burkhalter s'est rendu en février à Tokyo, où il a rencontré le Premier ministre japonais, avec qui il s'était déjà entretenu en janvier, ainsi que le ministre des affaires étrangères et le couple impérial. Le prince héritier du Japon Naruhito a été reçu en Suisse en juin 2014 et, un mois plus tard, le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, accompagné d'une délégation de chefs d'entreprise, s'est rendu à Tokyo et dans le Nord-Est du pays, frappé par la triple catastrophe de mars 2011. Organisé en décembre à Tokyo, le dialogue politique a eu lieu au niveau des secrétaires d'Etat.

En janvier 2014, la Suisse a reçu la présidente de la *Corée du Sud* Park Geun-Hye pour une visite d'Etat lors de laquelle une convention de sécurité sociale ainsi que plusieurs mémorandums d'entente ont été conclus. Des accords entre entreprises privées ont par ailleurs été conclus. Enfin, une solution a notamment pu être trouvée aux problèmes qui se posent dans le domaine des douanes (preuves d'origine). Le dialogue politique entre secrétaires d'Etat a eu lieu à Séoul en décembre.

L'année 2014 a marqué le 40^e anniversaire des relations bilatérales avec la *Corée du Nord*. Le secrétaire d'Etat Yves Rossier a reçu en juin le ministre des affaires étrangères de la Corée du Nord pour une visite de courtoisie. La stratégie de l'Aide humanitaire en Corée du Nord a été prolongée jusqu'en 2016. La Suisse a célébré en 2014 le 50^e anniversaire de ses relations bilatérales avec la *Mongolie*, où le directeur de la DDC s'est rendu en mai à cette occasion. Des progrès notoires ont été accomplis dans le domaine migratoire (question des rapatriements).

Les négociations relatives à un accord de libre-échange entre l'AELE et l'Inde n'ont pas pu être conclues avant la période électorale dans ce pays en mai 2014. L'AELE est en contact avec les autorités indiennes en ce qui concerne une reprise des négociations. Dans le cadre des relations bilatérales, un nouveau cycle de consultations politiques et de rencontres techniques dans le domaine migratoire a eu lieu en novembre à Delhi. Le processus d'intégration des représentations suisses a été achevé à Dhaka (*Bangladesh*) et à Katmandou (*Népal*).

¹⁹ Accord de libre-échange du 6 juillet 2013 entre la République populaire de Chine et la Confédération suisse, RS **0.946.292.492**

Un nouveau cycle du dialogue politique avec le Pakistan a eu lieu à Berne au cours du mois de novembre. En ce qui concerne le *Sri Lanka*, la Suisse a soutenu l'appel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU à la réconciliation et à l'élucidation de crimes avant la fin de la guerre. Des représentants de la Suisse ont par ailleurs été en contact régulier avec les autorités sri lankaises au sujet des deux Tamouls incarcérés à Colombo en juillet-août 2013, après leur retour au Sri Lanka. En participant à la conférence de Londres sur l'*Afghanistan* en décembre et aux réunions du Groupe de contact international pour l'Afghanistan, la Suisse a renforcé sa politique de solidarité et son engagement en faveur de l'Hindou Kouch.

Le président de *Singapour* a été accueilli à Berne en mai 2014 par trois conseillers fédéraux. L'accord de dialogue politique est venu souligner la volonté des deux pays de renforcer leur coopération bilatérale. Le secrétaire d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation Mauro Dell'Ambrogio s'est rendu en juin à Singapour à l'occasion des festivités organisées pour le 10^e anniversaire de la présence de swissnex. Accompagné d'une délégation scientifique suisse, il s'est ensuite rendu au Vietnam, où il a rencontré des représentants des ministères vietnamiens et visité des établissements de recherche. Un nouveau cycle du dialogue politique avait été organisé avec le Vietnam à Hanoï dès février. La Suisse a ouvert un nouveau consulat général dans la métropole économique Ho Chi Minh-Ville en septembre. Les relations bilatérales avec l'*Indonésie*, membre du G20, ont pu être approfondies en juin à l'occasion du deuxième cycle du dialogue politique. U Thein Sein est le premier président du *Myanmar* à avoir effectué une visite en Suisse. Il a été reçu par le président de la Confédération en septembre 2014 à Berne. Lors de cette visite, tous deux sont convenus d'instaurer un dialogue politique régulier et la Suisse a confirmé qu'elle continuerait d'apporter son soutien à la transition au Myanmar.

Depuis la visite du conseiller fédéral Didier Burkhalter en *Australie* en octobre 2013 et la décision d'engager un dialogue stratégique bilatéral, un nouveau dynamisme a été insufflé aux relations bilatérales entre les deux pays. La ministre des affaires étrangères australienne est venue en Suisse en mars 2014, où elle a été reçue par le président de la Confédération Didier Burkhalter. A cette occasion, les deux pays ont manifesté leur intérêt de voir leur coopération étendue, par exemple dans les domaines de l'économie, de la formation et de la recherche ou encore au sein d'organes multilatéraux, et de partager des locaux d'ambassades. Le troisième cycle du dialogue politique a débuté à Canberra en juillet. Les relations ont également été approfondies avec la *Nouvelle-Zélande*. Depuis juillet, les représentations suisses en Nouvelle-Zélande assurent la protection consulaire des citoyens suisses en détresse dans la zone du Pacifique (îles Cook, Niue, Tonga, Kiribati, îles Salomon, Vanuatu). Les îles *Fidji* sont le premier Etat insulaire du Pacifique à avoir ouvert une représentation permanente à Genève, en février 2014. Dans le cadre de sa stratégie pour le Pacifique, le DFAE encourage la participation des pays du Pacifique à la diplomatie multilatérale et aux activités en lien avec la Genève internationale.

Le président de la Confédération Didier Burkhalter a participé en octobre 2014 à Milan au sommet du Dialogue Asie – Europe (ASEM), le forum de dialogue politique le plus important entre l'Europe et l'Asie. Dans le cadre de l'intégration régionale, la Suisse souhaite renforcer ses relations avec l'ASEAN. Les domaines cen-

traux d'une coopération renforcée ont été identifiés en juillet 2014 à Jakarta et avec le secrétaire général de l'ASEM en marge du sommet de Milan. La participation d'un représentant suisse au 45^e Forum des îles du Pacifique (*Pacific Islands Forum*) à Palau à l'été 2014 a permis à la Suisse de se rapprocher d'une autre organisation régionale de la région Asie-Pacifique. Enfin, la Suisse était représentée en septembre à la Conférence de l'ONU sur les petits Etats insulaires en développement (*Small Islands Developing States*, SIDS) qui, organisée tous les dix ans, a eu lieu en 2014 à Samoa.

Moyen-Orient et Afrique du Nord

Evolution dans la région

Trois ans et demi après le «printemps arabe» qui a marqué le début d'une période de transformations politiques et socioéconomiques sans précédent, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord se trouvent toujours dans la tourmente. Les réformes envisagées alors sont en perte de vitesse, les conditions économiques se détériorent et l'enthousiasme a laissé la place à d'amères divisions. Il est indéniable que les processus de transition engagés rencontrent des obstacles importants et sans doute durables.

En Irak et en Syrie, la prise de contrôle de part et d'autre de la frontière d'une partie du territoire par l'organisation armée djihadiste dite «Etat islamique» pose des défis majeurs en matière de sécurité internationale. L'afflux massif de réfugiés fragilise par ailleurs les Etats voisins, dont l'équilibre et les infrastructures sont mises à mal.

La suspension des négociations de paix israélo-palestiniennes menées sous la houlette du secrétaire d'Etat américain John Kerry, la poursuite de la colonisation en Cisjordanie et la nouvelle intervention militaire israélienne dans la bande de Gaza durant l'été 2014 semblent éloigner davantage la perspective d'une solution négociée au conflit.

En Afrique du Nord, si la transition démocratique se poursuit en Tunisie avec la tenue d'élections législatives et présidentielles en automne, la situation est marquée par la fragmentation de l'Etat libyen aux mains de milices et par la présence accrue de groupes islamistes transnationaux du Sahel au Sinaï. En Egypte, suite à la destitution du président Morsi en juillet 2013, le général Sissi a été élu à la tête du gouvernement en juin 2014.

Activités de la Suisse

La Suisse a de nombreux intérêts à défendre dans cette partie du monde, d'ordre sécuritaire, économique ou encore migratoire. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'est engagé de manière intense et rapide en vue d'apporter sa contribution à la réussite à long terme des processus de réformes. Tout au long de l'année 2014, et malgré les nombreuses crises qui ont eu lieu, l'action de la Suisse s'est poursuivie, mais elle a dû s'adapter à l'évolution de la situation. Relevons à cet égard que le DFAE, dans le cadre des objectifs 2014 du Conseil fédéral, a été chargé de préparer une note destinée à faire le point sur la situation des pays de cette zone depuis l'éclatement des révoltes en 2011 et d'élaborer plusieurs scénarios d'évolution possibles pour pouvoir

se préparer au mieux à chacun d'eux. Cette note a été discutée par le Conseil fédéral lors de sa séance du 28 novembre et il en a été pris acte.

La Suisse a su se maintenir comme un acteur neutre et crédible. Elle est également parvenue à maintenir durant l'année 2014 un rythme élevé et régulier de visites dans les pays de la région et en Suisse pour la tenue de dialogues politiques (y inclus le domaine des droits de l'homme), notamment avec Israël, l'Autorité palestinienne, l'Iran, Oman, Bahreïn et le Maroc. Le réseau des représentations suisses à l'étranger s'est par ailleurs agrandi avec l'ouverture d'une ambassade à Muscat (Oman). L'ambassade de Suisse en Libye a cependant dû être évacuée en juillet 2014 pour des raisons de sécurité et se trouve temporairement fermée.

Dans le domaine du soutien à la transition démocratique et aux droits de l'homme, l'action de la Suisse a été renforcée par le déploiement dans trois pays (Égypte, Tunisie, Libye) de conseillers en sécurité humaine, actifs au sein d'ambassades dites intégrées. Cela a notamment permis d'étendre le réseau de partenaires locaux au sein des gouvernements et de la société civile.

Concernant les relations économiques, il y a lieu de souligner l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, d'un accord de libre-échange entre les États de l'AELE et les États membres du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG).²⁰ Cette étape témoigne du nouvel élan que la Suisse veut donner aux échanges commerciaux et financiers avec ces pays, échanges qui sont déjà importants.

La Suisse s'engage dans les instances multilatérales en faveur de la promotion de la paix. Ainsi, dans le conflit du Proche-Orient, elle a continué à œuvrer dans le sens d'une solution à deux États (Israël et Palestine), malgré l'échec de la diplomatie américaine en 2014 à relancer les pourparlers de paix. En *Syrie*, la Suisse a maintenu son engagement en faveur d'une solution politique négociée, dans un esprit de dialogue qui réponde aux aspirations légitimes de toutes les forces en présence. La ville suisse de Montreux a ainsi accueilli, le 22 janvier 2014, la conférence internationale, dite Genève-2, réunissant les délégations du gouvernement syrien et des différentes fractions de l'opposition. Parallèlement, la Suisse a participé à plusieurs pourparlers trilatéraux avec des représentants des gouvernements syrien et iranien pour assurer un meilleur accès des travailleurs humanitaires aux populations dans le besoin.

En ce qui concerne *l'Iran* et la question nucléaire, la Suisse a accueilli à Genève plusieurs sessions de négociation entre Téhéran et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, plus l'Allemagne. Un accord intérimaire, qui avait été signé en novembre 2013, est entré en application le 20 janvier 2014. En juillet puis en novembre 2014, les signataires se sont donnés un délai supplémentaire pour sceller, d'ici au 30 juin 2015, un accord définitif devant permettre de garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien en échange de la levée totale des sanctions occidentales et de l'ONU. Au travers de ses bons offices, la

²⁰ Accord de libre-échange du 22 juin 2009 entre les États de l'AELE et les États membres du Conseil de coopération des États arabes du Golfe, RS **0.632.311.491**

Suisse est toujours disposée à contribuer à la recherche d'une solution dans ce dossier.

L'action multilatérale de la Suisse s'est également focalisée sur la défense du droit international et des droits de l'homme ainsi que sur la lutte contre l'impunité. A l'Assemblée générale de l'ONU, le Conseil fédéral s'est efforcé de défendre une attitude non politisée et constructive. Il en a été de même au Conseil des droits de l'homme, où la Suisse a signé, avec un groupe de 46 Etats, une déclaration conjointe exprimant ses préoccupations vis-à-vis de la situation au Bahreïn, ou encore, avec 27 autres Etats, une déclaration commune sur la situation des droits de l'homme en Egypte, critiquant le recours massif des forces de sécurité à la violence contre les manifestants et exigeant une enquête indépendante sur les crimes présumés perpétrés dans ce contexte. En ce qui concerne le Proche Orient, la Suisse, sur le mandat de l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution 64/10 du 5 novembre 2009) et en sa qualité de dépositaire des conventions de Genève, a organisé le 17 décembre 2014 une conférence à l'issue de laquelle 126 Hautes Parties contractantes ont adopté une déclaration finale réitérant les principes fondamentaux du droit international humanitaire contraignants pour les Etats parties (voir ch. 3.3.6).

Enfin, concernant la Syrie, la Suisse avait envoyé en janvier 2013, avec le soutien de 57 autres Etats, une lettre au Conseil de sécurité lui demandant de déférer la situation dans ce pays à la Cour pénale internationale. Cette demande a été réitérée auprès de ce même Conseil de sécurité par la France en mai 2014, mais elle n'a pas abouti en raison des vetos russe et chinois.

Sous l'effet conjugué d'un contexte démographique qui reste tendu, de conditions économiques précaires et de perspectives politiques qui demeurent, pour la plupart des pays de la région, très incertaines, les pressions migratoires pourraient rapidement s'intensifier. C'est pourquoi, la Suisse suit avec attention l'évolution de la situation afin de pouvoir, au besoin, prendre les mesures qui s'imposent, visant à soutenir une gestion efficace des flux de populations déplacées ou réfugiées, et cela en concertation avec tous les partenaires concernés au niveau international.

Dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide financière et humanitaire, la Suisse s'est montrée très présente depuis le début des révoltes en 2011 et elle a poursuivi son action, tout au long de l'année 2014, dans le cadre de programmes globaux, notamment dans le domaine de l'eau, dans un rôle de coordination des pays donateurs et de contributeur clé à l'*United Nations Relief and Works Agency for Palestine* (UNRWA), ou encore dans le domaine du soutien aux divers programmes de l'ONU (HCR, OIT, ONUDI, PNUD). La Suisse s'est également concentrée sur la poursuite de projets à long terme définis dès 2011, visant à soutenir la transition démocratique et le développement économique, plus particulièrement en Afrique du Nord, ainsi que sur des actions humanitaires d'urgence dans des pays en crise. Ainsi, faisant suite à l'intervention militaire israélienne dans la bande de Gaza en juillet et août 2014, le Conseil fédéral a réagi de manière rapide et substantielle, en augmentant son aide humanitaire d'un montant de 3,65 millions de francs, s'ajoutant aux 21,5 millions de francs d'assistance annuelle fournie par la DDC dans le Territoire palestinien. En Irak, suite à la progression spectaculaire en juin 2014 de l'organisation armée djihadiste dite «Etat islamique», elle l'a augmentée son enga-

gement dans ce pays. L'aide accordée par la Suisse aux victimes des conflits en Syrie et en Irak s'élève au total à 135 millions de francs depuis 2011.

Afrique subsaharienne

Evolution dans la région

En 2014, le continent africain a traversé nombreuses crises. Dans les régions de conflits armés, dans des contextes fragiles ou instables, en particulier, la population est soumise à de multiples violations des droits de l'homme, à des obstacles au développement, à des situations d'urgence humanitaire et à des épidémies, comme celle du virus Ebola. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont un taux élevé de leur population qui vit en-dessous du seuil de pauvreté absolu.

Le Sud-Soudan, la plus jeune nation d'Afrique, est en proie à une guerre civile depuis fin 2013, les pourparlers de paix n'ayant toujours pas abouti. En *République Centrafricaine*, suite à l'intervention militaire salutaire de la France, et vu la situation toujours extrêmement instable, une mission intégrée de l'ONU (MINUSCA), dont la création a été votée par le Conseil de sécurité en avril, a commencé à se déployer en septembre 2014. Le gouvernement de transition, qui fait face à un cruel manque de ressources financières et humaines et à des divisions internes et qui est dans l'incapacité d'assurer un minimum de services, ne tiendra pas le calendrier électoral fixé. Au Mali, en application de l'Accord de Ouagadougou conclu en 2013, des pourparlers entre le gouvernement malien et les groupes armés du Nord se tiennent depuis septembre 2014 sous les auspices de la médiation internationale conduite par l'Algérie, le but étant de trouver un accord de paix inclusif censé assurer la stabilité à long terme et le développement socioéconomique durable sur l'ensemble du territoire malien. Au Nord du Mali, des affrontements ont lieu fréquemment entre Touaregs, troupes de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et groupes djihadistes, faisant des victimes parmi les civils. Le rassemblement djihadiste Boko Haram, qui pendant longtemps avait été le problème du seul Nigeria, essaime au Nord du Cameroun. Enfin, le virus Ebola s'est déclaré en Afrique de l'Ouest et menace de déstabiliser une bonne partie de la région. La communauté internationale a réagi en créant, pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, une mission intégrée dédiée à une crise de santé publique (UNMEER) (voir ch. 3.3.3).

Parallèlement, le continent africain abrite aussi une douzaine d'économies très dynamiques, comme par exemple l'Angola, le Nigeria, l'Ethiopie, la Côte d'Ivoire, le Rwanda ou le Mozambique. La plupart des Etats du continent misent aujourd'hui surtout sur le développement du secteur privé et les partenariats économiques pour favoriser leur croissance. Les sommets entre les puissances économiques globales et les Etats africains se multiplient: les Etats-Unis, l'UE et la Chine sont en première ligne, suivis de près par les économies émergentes, comme l'Inde, la Turquie ou les Emirats arabes unis. Tous s'intéressent depuis une décennie à l'Afrique pour obtenir des concessions d'entreprises et des livraisons de matières premières en échange de la construction d'infrastructures. L'exploitation des ressources, la croissance économique soutenue et l'émergence d'un marché d'un milliard de consommateurs incitent la plupart des pays industrialisés à se repositionner en Afrique, aussi par

rapport aux BRICS, qui ont grandement accru leur influence économique, et même politique, sur tout le continent.

Activités de la Suisse

Au-delà de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de l'engagement en matière de politique de paix et de sécurité humaine, la Suisse établit des dialogues politiques avec certains Etats africains qui se profilent comme poids lourds du continent, tant du point de vue politique que du point de vue économique. Il en existe déjà deux, avec l'Afrique du Sud et le Nigeria, les puissances économiques du continent. Au cours de l'année écoulée, plusieurs jalons ont été posés pour développer les relations bilatérales avec d'autres pays partenaires. Avec l'élargissement de l'engagement et la réalisation de rencontres à haut niveau, la Suisse a tenu compte de l'importance croissante des pays de l'Afrique.

Outre des intérêts dans les domaines de l'économie, des sciences et de la recherche ainsi que de la coopération au développement, la Suisse est liée à l'*Afrique du Sud*, un pays partenaire stratégique de longue date sur le continent africain, par une collaboration trilatérale au profit de pays tiers qui porte sur la promotion de la paix et des thèmes multilatéraux. La collaboration avec le *Nigeria* ne se limite pas à un partenariat fructueux 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. En outre, la visite de la secrétaire d'Etat à l'économie a donné lieu à la décision du DFAE d'ouvrir un consulat général à Lagos.

Un mémorandum d'entente a été négocié avec l'*Angola*, un pays qui, au niveau régional, gagne en importance du point de vue économique et politique et qui, en outre, fera partie du Conseil de sécurité de l'ONU en 2015/2016. L'accord doit permettre un dialogue politique régulier avec ce pays. Par ailleurs, la restitution des fonds angolais bloqués en Suisse confère à celle-ci une plus grande visibilité.

Par son engagement en *Somalie*, la Suisse entend contribuer à la stabilisation de ce pays et de ses voisins, afin de lutter contre les problèmes qu'il rencontre et de réduire leurs répercussions internationales. Les questions migratoires sont importantes pour la Suisse, tant du point de vue humanitaire qu'en termes de politique d'asile. Les thèmes, essentiels pour la Suisse, de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, du fédéralisme et de la mise en place d'infrastructures ont été discutés lors de la visite du premier ministre de Somalie en mars 2014 à Berne. La Suisse peut apporter des solutions utiles dans ces domaines, sans compter qu'elle jouit d'une visibilité et d'une renommée indiscutables en la matière. Après que le Conseil fédéral a nommé au printemps 2013 un ambassadeur au poste de représentant spécial pour la Somalie, l'importance croissante de la région a été soulignée par la mise en place d'une mission du secrétaire d'Etat. Lors d'un échange avec le ministre d'Etat du ministère des affaires étrangères, des visites régulières et des entretiens politiques ont été convenus avec le *Soudan*.

La visite de travail du secrétaire d'Etat Rossier avait pour but d'approfondir les relations de la Suisse avec des pays partenaires et des organisations régionales stratégiques, telles que l'*Union africaine* (UA) et l'*Autorité intergouvernementale sur le développement* (IGAD), une organisation régionale qui regroupe les neuf pays

de la Corne de l’Afrique – Ethiopie, Kenya, Ouganda, Erythrée, Somalie, Djibouti, Yémen, Sud-Soudan et Soudan. Cette organisation joue un rôle toujours plus important pour la stabilité et le développement de la région et pour cela la Suisse a conclu un accord cadre de partenariat, qui lui permet de mener un dialogue politique avec l’IGAD et ses Etats membres ainsi que d’accroître l’impact de son engagement dans la région. Au Kenya et en Ethiopie, le secrétaire d’Etat a pu évoquer des thèmes centraux comme l’amélioration de la coopération dans le domaine des migrations. Un mémorandum d’entente a été signé avec l’Ethiopie, qui prévoit des consultations politiques bilatérales sur base régulière.

La détérioration de la crise au Mali en 2013, a fait apparaître des besoins d’ajustement de l’engagement de la Suisse au Sahel. A cet effet, le DFAE a élaboré des axes stratégiques, afin de mieux répondre aux défis régionaux pendant la période allant de 2014 à 2018: La politique étrangère suisse dans la région sera ainsi guidée par les trois axes que sont le développement socioéconomique, la gouvernance et la sécurité. Au Mali, en tant que membre du comité international de suivi et d’évaluation de l’Accord préliminaire de Ouagadougou sous l’égide de l’ONU, la Suisse a suivi de près et accompagné le processus de médiation de l’Algérie.

En réponse à l’éclatement de la crise en République centrafricaine (RCA) en 2013, la Suisse a initié un engagement conséquent en termes d’aide humanitaire. A l’ONU, la Suisse a intégré la configuration spécifique RCA de la Commission de consolidation de la paix. Cela permet à la Suisse d’influencer les discussions internationales en faveur du respect des droits de l’homme et de la protection des civils en RCA. Le DFAE a engagé une réflexion sur l’action à long terme de la Suisse en République centrafricaine. Les répercussions de la crise sur le Cameroun, pays voisin, ont incité la Suisse à soutenir ce dernier dans l’accueil des réfugiés. Un partenariat migratoire a été conclu entre la Suisse et le Cameroun, lors du voyage officiel de la Conseillère fédérale Sommaruga, en octobre 2014.

A l’échelon multilatéral, l’Organisation internationale de la Francophonie (OIF) représente pour la Suisse une plateforme d’échange privilégiée avec l’Afrique subsaharienne, pour la promotion de la paix, de la démocratie, de l’éducation et de la formation. Organisé tous les deux ans, le Sommet de la Francophonie s’est tenu en novembre 2014 à Dakar pour sa quinzième édition; à cette occasion, il a concrétisé deux nouvelles orientations stratégiques de l’OIF en faveur de l’économie et de la jeunesse, répondant ainsi aux besoins des populations francophones. Dans ce cadre, les chefs d’Etat de la Suisse et du Sénégal ont lancé, dans une déclaration conjointe, un appel en faveur de l’éducation de base, de la formation et des cours académiques en ligne, en particulier de l’Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et de ses institutions partenaires en Afrique. Cette déclaration conjointe a soutenu la résolution, déposée par la Suisse en annexe de la Déclaration de Dakar, pour mobiliser la Francophonie sur l’éducation des femmes et des jeunes à l’âge du numérique. Cette action avec le Sénégal, dans le cadre de la Francophonie et de la Présidence sénégalaise de cette institution, a également permis de démarrer une collaboration de portée limitée, avec ce pays, sur les questions de formation professionnelle. Elle s’est également inscrite dans le sillage du *Colloque francophone sur la formation profes-*

sionnelle de Lausanne, organisé par la Suisse et auquel ont participé 23 Etats francophones d’Afrique et de l’OIF.

3.4.2 L’ONU et la Genève internationale

Assemblée générale de l’ONU

Les intenses travaux préparatoires du nouveau programme international pour le développement durable au-delà de 2015 étaient au cœur des activités diverses et variées de l’Assemblée générale des Nations Unies (voir ch. 3.4.3 et 3.3.3). Cadre de référence mondial détaillé, le nouveau programme va marquer les activités de l’ONU dans le domaine du développement durable au cours des quinze prochaines années. Le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable a adopté en juin 2014 son rapport, lequel constitue, avec le rapport du Secrétaire général de l’ONU de fin novembre 2014, le principal socle des négociations internationales qui seront menées en 2015. Les travaux préparatoires pour le sommet de septembre 2015 ont débuté. La Suisse a tout mis en œuvre pour que la Genève internationale joue un rôle important dans ces discussions et a soutenu à ce titre un projet de formation de l’Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR).

Droits de l’homme et Conseil des droits de l’homme

Le Conseil des droits de l’homme, qui siège à Genève, est la principale entité onusienne en charge des droits de l’homme. Il est très important pour la mise en œuvre des objectifs de la politique étrangère de la Suisse. Les activités croissantes du Conseil témoignent de son succès. Mais elles se heurtent au manque flagrant de financement des activités liées aux droits de l’homme dans le système onusien: bien que formant l’un des trois piliers de l’ONU, la promotion et la protection des droits de l’homme ne représentent que 3 % environ du budget ordinaire de l’organisation. C’est dans ce contexte que la Suisse, dans une lettre cosignée par 55 Etats, a demandé au Secrétaire général de l’ONU d’augmenter les ressources attribuées au domaine des droits de l’homme de l’ONU dans la planification du budget 2016–2017.

Depuis le Printemps arabe, les débats au sein du Conseil des droits de l’homme ont pris une tournure constructive. Cependant, cette dynamique subit depuis début 2014 l’influence négative de l’entrée au Conseil de différents pays critiques à l’égard des droits de l’homme. Par rapport aux années précédentes, on a pu observer une polarisation et une politisation accrues des débats. Malgré tout, la Suisse considère que le travail accompli par le conseil en 2014 est globalement positif et qu’il reste toujours aussi important.

La Suisse a posé sa candidature pour siéger à nouveau au sein du Conseil des droits de l’homme durant la période 2016–2018. Même lorsqu’elle n’en est pas membre, son engagement dans les travaux thématiques du conseil reste entier. Elle s’efforce de porter devant cette enceinte les sujets qui sont prioritaires à ses yeux et d’influencer les débats au profit des victimes de violations des droits de l’homme. En 2014, la Suisse a lancé plusieurs initiatives couronnées de succès: le Conseil des

droits de l'homme a adopté en mars une résolution sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques et, en juin, une résolution sur la peine de mort; en septembre, il a prolongé le mandat du rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice et de la réparation (voir annexe: rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme: bilan 2011–2014 et perspectives). La protection de la sphère privée à l'ère du numérique, les droits de la femme et de l'enfant ainsi que le thème des droits de l'homme et de l'entreprise (voir ch. 3.3.4) étaient eux aussi des sujets prioritaires pour la Suisse qui, par ailleurs, s'est engagée pour la lutte contre l'impunité et davantage de responsabilisation, par exemple en Syrie et en Corée du Nord. Soutenue par 47 pays qui partagent ses vues, elle a exprimé ses préoccupations vis-à-vis de la situation des droits de l'homme au Bahreïn, qui demeure problématique. La Suisse a en outre participé activement à l'examen périodique universel de la situation des droits de l'homme dans près de 30 pays; elle a émis de nombreuses recommandations dans ce cadre et s'est employée à promouvoir l'universalité et la crédibilité de ce mécanisme.

Paix et sécurité

Dans le domaine des missions de maintien de la paix de l'ONU, la Suisse a continué de s'investir dans la Formation Burundi de la Commission de consolidation de la paix, dont elle assure la présidence. Elle a en outre été confirmée en juillet 2014 dans son statut de membre de la Formation République centrafricaine. La participation du secrétaire d'Etat suisse à la séance annuelle de la Commission de consolidation de la paix est venue confirmer le rôle actif joué par la Suisse dans ce domaine. La Suisse occupe le 15^e rang des pays donateurs s'agissant du soutien financier aux missions de maintien de la paix de l'ONU. Pour ce qui est de l'envoi de membres de la police et de l'armée (29 en 2014) elle se place dans la seconde moitié du classement.

Lors de l'Assemblée générale de l'ONU, la Suisse a participé activement aux débats sur l'amélioration du cadre politique et institutionnel des missions politiques spéciales de l'ONU. Il s'agit de davantage institutionnaliser ces missions qui ne cessent de gagner en importance.

Le thème de la criminalité organisée occupe lui aussi une place toujours plus importante dans les différents forums internationaux, y compris au sein de l'ONU et de ses institutions spécialisées. En 2015, la Suisse participera à Doha au Congrès des Nations Unies consacré à la lutte contre la criminalité et à la justice pénale.

En 2014, la Suisse n'a pas abandonné son initiative visant à demander au Conseil de sécurité de l'ONU de porter la situation en Syrie devant la Cour pénale internationale (CPI). Elle a également joué un rôle actif en tant que pays hôte de la Conférence sur la Syrie qui s'est tenue à Montreux et dans les entretiens qui ont suivi, sous la direction de l'ancien envoyé spécial de l'ONU, entre les parties au conflit. La Suisse salue la poursuite des pourparlers de paix de l'ONU et a assuré le nouvel envoyé spécial de son soutien. L'ONU reste déterminée à poursuivre le processus à Genève. En mai, la Suisse et la France ont réussi à convaincre 65 Etats membres de déposer au Conseil de sécurité de l'ONU une résolution pour le transfert du dossier syrien à la CPI. Cette résolution a certes échoué en raison du veto de la Russie et de

la Chine, mais le débat qu'elle a suscité au sein du Conseil de sécurité a eu au moins le mérite de donner un nouvel élan, au plan international, à la demande de justice pour les victimes de la guerre en Syrie (voir ch. 3.4.1 Moyen-Orient et Afrique du Nord).

Société civile et activités liées à la jeunesse

La Suisse considère que, tout autant que les Etats membres, les représentants de la société civile doivent pouvoir se faire entendre dans les enceintes onusiennes. Elle a plaidé en faveur d'un rôle plus actif de la société civile dans différents domaines politiques comme, par exemple, la prévention et la lutte contre le crime et la corruption ainsi que la politique en matière de drogue. Par la perspective qui est la leur, les organisations non gouvernementales peuvent promouvoir une vision des choses encore plus globale et enrichir ainsi le discours onusien de nouvelles idées. C'est du reste la raison pour laquelle leur présence, ne serait-ce qu'en tant qu'observateur, se heurte à la résistance de certains pays dans de nombreux organes.

En 2014, le projet des jeunes délégués de l'ONU est entré dans sa dixième année. En Suisse, les trois délégués nouvellement désignés en collaboration avec le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ) ont apporté leurs contributions thématiques à des négociations et participé à des conférences internationales, leur présence profitant aux délégations suisses. A l'occasion de l'ouverture de la 69^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, un jeune délégué a accompagné le président de la Confédération au siège principal des Nations Unies à New York. De son côté, le DFAE a informé les jeunes sur l'ONU et les activités de la Suisse dans le cadre d'exposés et de visites dans les écoles.

UNESCO

Un plan d'action pour la mise en œuvre en Suisse de la stratégie 2015+ de l'UNESCO, qui a été présentée au Conseil fédéral à la fin 2013, est en cours d'élaboration. L'engagement de la Suisse dans le cadre d'UNESCO 2015+ s'articule autour de trois axes: stabilité de l'institution, pertinence des programmes et utilisation du réseau d'expertise. Le mandat de cette organisation de l'ONU en charge de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication requiert la collaboration étroite des différents acteurs. En coopération avec plusieurs offices fédéraux de tous les départements, avec la Commission suisse pour l'UNESCO et avec les cantons, le DFAE plaide en faveur d'un engagement actif de la Suisse.

Soucieuse de promouvoir encore mieux ses préoccupations au sein du principal organe décisionnel de l'organisation, la Suisse s'est portée candidate en 2014 à un siège au sein du Conseil exécutif de l'UNESCO pour les années 2016 à 2019. L'élection aura lieu à l'automne 2015, lors de la Conférence générale de l'UNESCO.

Réformes de l'ONU

La Suisse a soutenu les différents efforts déployés par l'administration onusienne pour moderniser et rendre plus efficace la gestion de l'organisation. Elle s'est notamment concentrée sur l'établissement du budget de l'ONU, qu'elle souhaite ciblé

et plus stratégique. A ce titre, la Suisse a lancé à l'été 2013, avec huit autres pays, une initiative visant à réformer le budget de l'ONU. Présenté à l'automne 2014, le rapport du groupe d'experts fait l'objet de discussions parmi les Etats membres. Grâce à sa contribution obligatoire à l'ONU, qui représente en moyenne 108 millions de francs sur les trois dernières années ou 1,047 % du budget de l'ONU (17^e rang des pays contributeurs), la Suisse dispose d'une voix importante au sein de ce groupe d'experts.

La Suisse est chef de file concernant la réforme du Conseil de sécurité. Elle est à la tête du Groupe ACT (*accountability, coherence, transparency*), dont les 23 membres visent une amélioration des méthodes de travail du Conseil en termes de responsabilisation, de cohérence et de transparence. Pour ces questions, la Suisse est en contact régulier avec les membres permanents et élus du Conseil de sécurité. Elle œuvre par ailleurs en faveur de l'amélioration des possibilités de participation des Etats non membres.

La Suisse participe activement aux travaux préparatoires de l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU, prévu en 2015. Sa contribution porte en particulier sur une meilleure prise en considération de la société civile dans les travaux de la Commission de consolidation de la paix. La Suisse soutient, dans le cadre de la *Geneva Peacebuilding Platform*, la réflexion menée avec différents groupes d'intérêt sur la consolidation de la paix. En outre, elle suit avec attention les travaux du secrétariat de l'ONU pour l'examen des opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, elle appuie les travaux relatifs à une meilleure détection des cas de violation des droits de l'homme et à la capacité d'action du système onusien dans les situations de crise, car ces travaux sont une contribution importante à la prévention des conflits.

Candidatures de Suisses et présence de la Suisse au sein du système onusien

La défense des intérêts suisses est assurée par un déploiement tant quantitatif que qualitatif de citoyens suisses dans les instances internationales. La coopération interdépartementale a abouti en 2014 aux nominations et élections des personnalités suisses suivantes dans des organisations onusiennes: Mme Patricia Schulz a été élue en tant qu'experte indépendante au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) pour la période 2015–2018 et Mme Awilo Ochieng Pernet, présidente de la Commission du Codex Alimentarius (CAC) pour la période 2014–2017; Mme Flavia Schlegel a été nommée sous-directrice générale pour les sciences exactes et naturelles par la directrice générale de l'UNESCO; M. Kurt Grüter a été élu membre du Comité d'audit et d'évaluation de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Enfin, la Suisse a pu, dans le cadre de la promotion de la relève, obtenir plusieurs postes au sein du système onusien pour de jeunes diplômés des hautes écoles.

La Genève internationale

La Genève internationale, ou la «Suisse internationale par Genève», présente de multiples avantages pour la mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse. Elle permet notamment à la Suisse de jouer un rôle important sur la scène interna-

tionale et de conférer un plus grand impact à ses positions. Par ailleurs, la Suisse bénéficie ainsi d'un accès simplifié aux institutions importantes et d'une grande visibilité sur la scène internationale. La concentration unique en son genre de différents acteurs internationaux à Genève crée pour la communauté internationale un important potentiel de synergies. Genève a ainsi pu s'imposer comme un centre de gouvernance mondiale reconnu, qui accueille des conférences internationales et des réunions diplomatiques de haut rang, par exemple la Conférence internationale de paix sur la Syrie organisée à Montreux et à Genève en janvier 2014 ou encore les pourparlers sur l'Ukraine menés à Genève en avril 2014. S'y ajoutent d'importantes conférences internationales telles que les assemblées générales statutaires d'institutions spécialisées de l'ONU comme l'OIT et l'OMS, auxquelles de nombreuses personnalités politiques prennent part chaque année. Ces événements sont l'occasion pour la Suisse de mener de précieux entretiens bilatéraux.

Des règles et des normes qui déterminent le quotidien de milliards d'êtres humains sont élaborées à Genève. A titre d'exemple, l'Union internationale des télécommunications (UIT) définit des normes de portée internationale pour les télécommunications et veille à la coordination et à l'attribution de fréquences radio partout dans le monde ainsi qu'à la mise en place et à l'exploitation de réseaux de télécommunication. Citons également l'OMS qui, lors de l'apparition d'une maladie qui risque de se transformer en pandémie, définit des mesures de prévention et de protection et coordonne la distribution de médicaments, par exemple pour endiguer la crise déclenchée par le virus Ebola. Par ailleurs, les activités de la Genève internationale contribuent dans de nombreux domaines thématiques à mettre en œuvre les objectifs de la politique étrangère de la Suisse. En soutenant la Genève internationale par une politique d'Etat hôte active, la Suisse assoit sa position autant qu'elle apporte une contribution importante à la gouvernance mondiale. Elle participe ainsi au maintien de relations internationales pacifiques et à la résolution des grands défis de notre temps.

En 2014, Genève accueille le siège de 30 organisations internationales et plus de 300 organisations non gouvernementales, dont 250 ont un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). 173 Etats sont représentés à Genève par une mission permanente auprès de l'ONU. En nombre de conférences et réunions internationales, Genève se situe au premier rang mondial avec quelque 2700 conférences par an, qui attirent 220 000 délégués et experts du monde entier. A cela s'ajoutent les 3000 visites annuelles de chefs d'Etat ou de gouvernement ainsi que de ministres. Quelque 47 000 collaborateurs d'organisations internationales, de représentations étrangères et d'organisations non gouvernementales ainsi que leurs familles habitent dans l'agglomération genevoise.

La stratégie développée par la Confédération en juin 2013 conjointement avec le canton de Genève et la ville de Genève pour renforcer l'attractivité et la compétitivité de la Suisse en tant que centre de gouvernance mondiale a d'ores et déjà été mise en œuvre en 2014 dans différents domaines. Les échanges entre la Confédération, le canton de Genève et le Bureau de l'ONU à Genève se sont encore intensifiés au cours de l'année sous revue. Leur orientation est double: d'une part, poursuivre les améliorations de l'infrastructure et des services; d'autre part, développer les capaci-

tés de réflexion, de formation et de savoir-faire relatifs à la gouvernance mondiale de Genève et de la Suisse.

Concernant la rénovation du parc immobilier obsolète des organisations internationales à Genève, le Parlement a approuvé en juin 2014 l'octroi de prêts pour le financement des études préliminaires pour les projets de construction de bâtiments pour l'OMS et pour la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). La demande de prêts pour le financement des coûts globaux de ces deux projets sera soumise au Parlement à une date ultérieure. Les modalités exactes relatives à l'octroi d'un prêt par la Suisse pour la rénovation du bâtiment principal de l'ONU à Genève (plan stratégique patrimonial, *Strategic Heritage Plan*) ont fait l'objet de négociations avec l'ONU en 2014.

Prévu par la stratégie, le développement des capacités de formation, de réflexion et de savoir-faire suisse relatifs à la gouvernance mondiale a bien progressé en 2014 avec l'établissement à Genève de plusieurs instituts internationaux et de plateformes couvrant différents domaines thématiques (*Global Initiative against Transnational Organized Crime*, *Geneva Internet Platform*, *Green Growth Knowledge Platform*). Citons encore, en matière de lutte contre le terrorisme, l'établissement, en juin 2014, du *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF) (voir ch. 3.3.6). La présence de ces nouveaux organismes ainsi que la nouvelle Maison de la Paix, ouverte en octobre 2014, vont permettre une exploitation accrue des synergies entre les différents acteurs de la Genève internationale.

En ce qui concerne le renforcement de l'universalité des missions permanentes auprès de l'ONU, un premier succès a été engrangé en 2014 avec l'ouverture d'une mission des îles Fidji à Genève. D'autres Etats ont fait part de leur intérêt. Enfin, différents projets ont été lancés dans le domaine des relations publiques sur le rôle de la Suisse en tant qu'Etat hôte et l'importance de la Genève internationale dans la gouvernance mondiale.

En qualité d'Etat-hôte, la Suisse s'est impliquée en 2014 dans la célébration du 60^e anniversaire du CERN, le laboratoire européen pour la physique des particules. La présence bien ancrée de cette organisation internationale de recherche – la plus influente au monde – et de ses 10 000 chercheurs issus de plus de 100 pays contribue à faire de Genève un centre mondial non seulement pour la physique des particules, mais aussi pour la diplomatie scientifique.

3.4.3 Développement durable

Lors de la Conférence de l'ONU de juin 2012 sur le développement durable (Rio+20), il a été décidé d'élaborer des Objectifs de développement durable (ODD). Lors de l'événement spécial sur le suivi des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) organisé à l'occasion de l'ouverture de la 68^e Assemblée générale de l'ONU en septembre 2013, la communauté des Etats a décidé de regrouper le processus ODD et le processus d'élaboration du programme destiné à prendre le relais des OMD. Un groupe de travail a établi un rapport contenant des propositions sur les ODD, qu'il a présenté à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2014. La

Suisse a partagé avec la France et l'Allemagne l'un des 30 sièges au sein de ce groupe de travail. Le rapport propose 17 objectifs et 169 sous-objectifs, qui reflètent dans une large mesure les préoccupations de la Suisse. Grâce aux efforts de la Suisse, la proposition d'un objectif portant sur l'eau, par exemple, a été reprise dans le rapport. Ce dernier contient en outre des sous-objectifs concrets sur les thèmes suivants: santé sexuelle et reproductive ainsi que droits y afférents, réduction des risques de catastrophes, migration, utilisation efficace des ressources, climat, gestion des déchets et des produits chimiques ainsi qu'importance de la biodiversité. En coordination avec d'autres pays, la Suisse est en outre parvenue à imposer un objectif relatif à la paix et aux sociétés inclusives.

C'est en grande partie sur le rapport du groupe de travail que s'appuieront les négociations de la communauté des Etats sur l'agenda de développement post-2015, qui auront lieu en 2015 (voir 3.3.3 et 3.4.3). Ce programme sera adopté lors d'un sommet en septembre 2015. Le Conseil fédéral a rappelé en juin 2014 que la Suisse se mobilise pour que 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 soient l'objectif premier du nouveau cadre pour l'après-2015. La position de la Suisse s'articule autour de cinq principes: droits de l'homme, respect des limites planétaires, inclusion et justice sociales, universalité, cohérence des politiques. La Suisse défend en particulier la définition d'objectifs spécifiques dans les quatre thématiques suivantes: sécurité de l'eau, santé, paix et sociétés inclusives, égalité entre hommes et femmes. Elle soutient en outre activement l'intégration, dans le document final du cadre pour l'après-2015, des thèmes de la réduction des risques de catastrophes, du passage à une consommation et une production durables ainsi que de la migration. La position suisse a été préparée dans le cadre d'un vaste processus de consultation nationale coordonné par le DFAE.

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 la 67^e Assemblée générale de l'ONU, les Etats ont créé le Forum politique de haut niveau pour le développement durable. Celui-ci se substitue à la Commission pour le développement durable et doit désormais être l'organe de pilotage universel du développement durable. Le forum, dont le mandat doit encore être précisé, a pour mission l'amélioration de la cohérence et de la coordination des mesures prises en faveur du développement durable. Il s'est réuni une première fois dans le cadre du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), en juillet 2014, et se réunira désormais tous les quatre ans lors de l'Assemblée générale de l'ONU et tous les ans sous la houlette de l'ECOSOC. La Suisse se mobilise pour que le Forum ait plus d'impact que la commission qu'il a remplacée. Elle a continué de plaider en faveur d'un mécanisme universel efficace de vérification, de reddition des comptes et de préparation de rapports à l'intention du forum concernant la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de l'agenda post-2015 et a, avec un petit groupe représentatif de pays, encouragé informellement la discussion sur un mécanisme de vérification.

Conseil de l'Arctique

En raison du changement climatique, l'océan Arctique deviendra une route maritime et une région d'extraction de matières premières toujours plus attrayantes. Appelé à prendre de l'importance en tant que forum régional, le Conseil de l'Arctique permettra une coordination accrue en ce qui concerne notamment en matière de recherche, de protection de l'environnement et de protection contre les catastrophes. Le Conseil fédéral a dès lors décidé de déposer une demande d'octroi du statut d'observateur à la Suisse. Les huit Etats membres du Conseil de l'Arctique prendront une décision lors de la prochaine séance du conseil au printemps 2015.

Alpes

Présidée en 2014 par l'Italie, la Conférence alpine, organe suprême de la convention alpine²¹, a eu lieu à Turin en novembre; la Suisse y était représentée par la conseillère fédérale Doris Leuthard. Les sujets suivants y ont notamment été débattus: énergie, changement climatique, tourisme durable et évolution démographique. En outre, la future coopération avec la Stratégie macro-régionale pour la région alpine (EUSALP), décidée en décembre 2013 par le Conseil européen, a été évoquée. La Suisse a, sur invitation de la Commission européenne, participé à l'élaboration de la stratégie EUSALP. Hormis l'accès aux fonds structurels de la politique de cohésion de l'UE, elle est traitée de la même manière que les pays membres de l'UE participants pour ce qui est de la mise en œuvre. A travers ce nouvel instrument transnational, la Suisse cherche à renforcer la coopération dans l'espace alpin entre les pays et les régions concernés.

Economie verte

Le sommet Rio+20 de 2012 a placé pour la première fois l'économie verte sur l'agenda politique mondial, dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et du développement durable. En Suisse, l'approbation par le Conseil fédéral, en février 2014, d'un projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement²² visant à une utilisation plus efficiente des ressources marque une étape importante dans la mise en œuvre concrète de la transition vers une économie verte. Ce projet prévoit un élargissement de l'engagement international de la Suisse dans ce domaine. De tels efforts sont déjà en cours, avec notamment le lancement de nouvelles initiatives internationales soutenues par la Suisse, toutes basées à Genève, et qui réunissent les acteurs majeurs de la promotion de l'économie verte à l'échelle mondiale, dont la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le *Global Green Growth Institute* (GGGI). Un sujet qui s'est progressivement imposé comme une thématique majeure de l'économie verte est celui de la finance durable. Elle fut notamment le sujet principal du Sommet biennal de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) qui s'est tenu à Genève en octobre 2014. Le lancement à l'automne de la nouvelle plateforme *Swiss*

21 Convention du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes, RS **0.700.1**

22 FF **2014 1751**

Sustainable Finance, nouvelle association faitière pour les acteurs suisses de la finance durable représente un autre pas important vers un renforcement de l'engagement et de la visibilité internationale de la Suisse dans ce domaine. Avec sa participation au comité consultatif de l'initiative internationale *Inquiry into the Design of a Sustainable Financial System*, la Suisse s'engage à faciliter la transition vers l'économie verte à travers la finance durable.

3.4.4 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 Rio+20: le Conseil d'administration du PNUE a été remplacé par une Assemblée des Nations Unies pour l'environnement à participation universelle. Celle-ci s'est réunie pour la première fois à Nairobi à la fin juin 2014. Tous les Etats y étant représentés, les questions environnementales devraient désormais avoir plus de poids dans le système onusien.

Changement climatique: l'objectif global est de négocier avant la fin de l'année 2015 un nouvel accord sur le climat pour l'après-2020 qui soit valable dans le monde entier et qui ait une portée juridique universelle. La plupart des Etats, dont pour la première fois les Etats-Unis et les pays émergents, se sont fixé des objectifs de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020. Parallèlement, un nombre restreint de pays, dont la Suisse, se sont engagés d'ici à 2020, dans le cadre du protocole de Kyoto, à mettre en œuvre des objectifs contraignants de réduction de leurs rejets. Au cours de l'année sous revue, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a achevé la préparation de son nouveau rapport sur la situation. Il ressort clairement de ce rapport que les mesures prises jusqu'à présent pour la protection du climat sont loin de suffire pour éviter les effets irréversibles du changement climatique sur l'environnement et sur la société.

Les négociations internationales sur le climat se sont poursuivies durant toute la période sous revue et ont atteint un point culminant en décembre lors de la Conférence sur le climat de Lima. Dans la perspective du nouvel accord qui devrait être conclu lors de la Conférence sur le climat de Paris en 2015, ces négociations ont notamment eu pour but de dégager un consensus sur des questions clés du futur régime climatique mondial. Pour imprimer un nouvel élan à ces négociations, le Secrétaire général de l'ONU avait convoqué un Sommet sur le climat à l'occasion de la 69^e Assemblée générale des Nations Unies. Y participant au nom de la Suisse, la conseillère fédérale Doris Leuthard a en particulier souligné que la Suisse ne relâcherait pas ses efforts dans le domaine climatique.

Des initiatives activement soutenues par la Suisse comme la *Réforme des subventions pour les combustibles fossiles*, la *Coalition pour le climat et l'air pur* ou le programme de construction de *centres de production propres* dans des *parcs éco-industriels* conservent toute leur importance, étant donné que, parallèlement aux

négociations et par-delà les éventuels désaccords entre les différents groupes de pays, elles apportent la preuve de leur efficacité. La Suisse encourage les partenariats stratégiques dans la politique extérieure de protection du climat: elle préside, dans le cadre des négociations de l'ONU sur le climat, le Groupe de l'intégrité environnementale, composé du Mexique, de la Corée du Sud, du Liechtenstein et de Monaco. La Suisse est également membre d'autres alliances, telles que, par exemple, le Dialogue de Carthagène pour une action progressive, une coalition qui regroupe des Etats de tous les continents qui œuvrent ensemble à la conclusion d'un accord mondial sur le climat qui soit ambitieux et juridiquement contraignant.

En ce qui concerne la collaboration paneuropéenne, la Suisse se mobilise également dans le cadre d'un processus volontaire de la CEE-ONU (transports, environnement) et de l'OMS (santé), qui s'engage pour la durabilité intersectorielle dans les domaines des transports, de la santé et de l'environnement. Depuis 2002, ce processus tripartite, nommé Programme paneuropéen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE), favorise le transfert de connaissances et l'échange d'expérience pour l'aménagement d'une mobilité durable et bénéfique pour la santé. Les objectifs de durabilité concernent également les activités économiques, notamment l'économie verte. Une nouvelle période quinquennale a été lancée en avril 2014, lors d'une rencontre ministérielle de haut rang à Paris. A cette occasion, le plan de travail a été complété par un cinquième objectif prioritaire intégrant l'aménagement du territoire dans la problématique de la mobilité durable. La Suisse était représentée à cette rencontre par des hauts fonctionnaires de l'ARE et de l'OFSP.

La première capitalisation du *Fonds vert pour le climat* a été lancée au cours de l'année sous revue. Ce fonds doit drainer une part importante des capitaux nécessaires au financement des actions d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce dernier dans les pays en développement. La contribution de la Suisse pour les années 2015 à 2017 s'élèvera au total à 100 millions de dollars.

Biodiversité: le 11 juillet 2014, la Suisse a ratifié le protocole de Nagoya de 2010²³ sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. Le protocole de Nagoya doit améliorer la sécurité juridique lors de l'utilisation des ressources génétiques, faciliter l'accès aux ressources génétiques et garantir un partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. Le nombre nécessaire de ratifications étant atteint, le protocole est entré en vigueur en octobre 2014, pendant qu'était organisée la Conférence des Parties à la convention sur la diversité biologique.

La Commission baleinière internationale (IWC) a pour tâches la conservation des peuplements baleiniers et leur protection contre la chasse excessive. Le chef de la délégation, Bruno Mainini (DFI/OSAV) a été élu comme président de l'IWC pour la période 2014–2016 a mis en évidence le rôle de médiateur de la Suisse dans cette thématique politiquement sensible.

²³ Protocole de Nagoya du 29 octobre 2010 sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, RS **0.451.432**

Eaux et forêts: cette année encore, la Suisse s'est mobilisée dans les enceintes de la gouvernance internationale des eaux. Elle y a endossé un rôle de chef de file en ce qui concerne l'intégration de la thématique de l'eau dans l'agenda de développement post-2015 (voir ch. 3.4.3). Aucune avancée n'a été enregistrée en 2014 s'agissant des négociations pour une convention paneuropéenne pour la forêt: celles-ci sont toujours au point mort.

Substances chimiques et déchets: les négociations relatives à la convention sur le mercure ayant abouti début 2013 à Genève, la Suisse et 91 autres pays ont signé celle-ci en octobre 2013 en Japon. Le traité vise à réduire les rejets mondiaux de mercure d'origine anthropique et, partant, les dangers qu'ils représentent pour la santé humaine et l'environnement. La Suisse a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration et l'adoption du texte. D'ici à son entrée en vigueur, elle soutient activement le processus de ratification de la convention et les premières mesures de mise en œuvre dans différents pays. Elle se mobilise en outre pour que le secrétariat de la convention soit intégré dans le secrétariat des conventions sur les déchets et les substances chimiques, à Genève.

Formation, recherche et innovation (FRI)

Le renforcement et l'extension des réseaux internationaux des acteurs suisses du domaine FRI et de la coopération transnationale en matière de recherche figurent parmi les actions prioritaires. Ces tâches incombent principalement aux hautes écoles et aux chercheurs, mais ceux-ci bénéficient également du soutien des départements compétents de l'administration fédérale et des agences d'encouragement à la recherche financées par la Confédération (Fonds national suisse de la recherche scientifique, Commission pour la technologie et l'innovation). Tous ces acteurs s'engagent pour que le pôle scientifique suisse conserve des liens aussi étroits que possible avec les réseaux internationaux et que notre pays renforce sa position dans le peloton de tête des nations scientifiques. La mise en réseau des chercheurs suisses à l'échelon international est grandement facilitée par la participation de la Confédération au Réseau intergouvernemental pour la coopération scientifique et technologique (COST), notamment au niveau de l'encouragement des jeunes chercheurs. Dans le cadre de COST, la Suisse soutient également l'intégration dans la communauté internationale de la science et de la recherche des pays européens dont les activités de recherche sont plus faibles.

En ce qui concerne l'UE, la Suisse est partiellement associée au huitième programme-cadre de recherche *Horizon 2020* ainsi qu'à Euratom et ITER, des programmes réalisés parallèlement. L'accord spécifique a été signé en décembre 2014, mais il a été appliqué à titre provisoire dès la mi-septembre, afin que les Suisses en Suisse aient accès à d'importants appels d'offres. Il est valable jusqu'à fin 2016. En ce qui concerne les volets non couverts par l'accord d'association partielle, le Conseil fédéral a décidé fin juin de financer directement, à titre temporaire, les participations suisses à des projets collaboratifs *Horizon 2020* qui ne peuvent pas recevoir de financement européen. Les négociations relatives à la participation de la Suisse au programme éducatif et de jeunesse *Erasmus+* sont toujours suspendues, l'UE ayant fait savoir, à l'issue de l'adoption de l'initiative populaire «Contre l'immigration de

masse», que cette participation de la Suisse était liée à la libre circulation des personnes. Le Conseil fédéral a adopté des mesures transitoires afin de permettre aux Suisses de participer indirectement à *Erasmus+* tant que l'association n'est pas complète.

La Suisse participe activement à la mise en place et à l'exploitation de nombreuses infrastructures de recherche dont la complexité et les coûts dépasseraient les capacités d'un seul pays – comme le Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN) ou l'Organisation européenne pour la recherche en astronomie (ESO). Quant aux représentations suisses à l'étranger, elles n'ont pas manqué en 2014 de faire connaître à l'étranger l'offre du secrétariat de la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBS). Au total, 184 nouvelles bourses ont été accordées à des étudiants de troisième cycle pour l'année universitaire 2014–2015.

En juin 2014, la Suisse a pris pour une année la présidence de l'initiative européenne de recherche EUREKA. Elle a notamment pour tâche de renforcer les réseaux internationaux et d'adapter les instruments aux besoins des entreprises actives dans la recherche et l'innovation. L'un des points forts de cette année présidentielle a été la conférence EUREKA sur l'innovation qui s'est tenue à Bâle en novembre 2014 et au cours de laquelle le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann a remis le prix EUREKA de l'innovation aux projets les plus novateurs.

Une 6^e antenne suisse pour les échanges scientifiques et technologiques (swissnex) a été ouverte en avril 2014 à Rio de Janeiro. Géré conjointement par le DFAE et le DEF, le réseau international FRI est composé des swissnex ainsi que des conseillers pour la science et la technologie dans les ambassades. Il a pour but de maintenir une forte présence du domaine FRI suisse dans des pays et des régions particulièrement dynamiques. 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'étend, au-delà de l'Europe et des Etats-Unis, aux pays BRICS, au Japon et à la Corée du Sud.

Le système dual de formation professionnelle suisse suscite un vif intérêt à l'étranger. Le Congrès international sur la formation professionnelle organisé à Winterthour en septembre 2014 a permis aux délégués de nombreux pays d'obtenir des informations de première main et permettra d'approfondir la coopération bilatérale dans ce domaine.

Affaires spatiales: c'est en sa qualité de co-présidente de l'Agence spatiale européenne (ASE) que la Suisse a présidé le Conseil ministériel de l'agence, qui s'est tenu au Luxembourg les 1^{er} et 2 décembre 2014. Les ministres des 20 pays membres y ont pris des décisions stratégiques dans le domaine des lanceurs, sujet crucial pour l'accès de l'Europe à l'espace, ainsi que concernant la contribution européenne à la station spatiale internationale, le développement de l'ASE et ses relations avec l'UE.

Sur le plan international, la Suisse a poursuivi son engagement en faveur d'une utilisation pacifique et durable de l'espace extra-atmosphérique. Dans ce contexte, elle participe au développement de nouveaux instruments internationaux comme par exemple, au sein de l'ONU, des lignes de conduite sur les activités spatiales qui visent à garantir l'utilisation de l'espace sur le long terme, ou, sous la houlette de

l'UE, du projet de code de conduite international pour les activités spatiales. La Suisse s'engage pour que ces instruments internationaux soient complémentaires et cohérents entre eux.

Culture

La Suisse développe et entretient avec l'étranger une collaboration culturelle dense, qui s'articule sur les plans bilatéral et multilatéral. Dans le cadre de la défense des intérêts de la Confédération, de nombreuses ambassades suisses soutiennent des projets et des échanges culturels en collaborant étroitement avec des institutions culturelles de Suisse et des pays hôtes.

Le principal organisme de promotion culturelle à l'échelle régionale est aujourd'hui l'UE, qui apparaît comme un partenaire pertinent pour la Suisse en matière de politique culturelle internationale. En 2014, le Conseil fédéral s'est par conséquent investi pour conclure avec l'UE un accord portant sur la participation de la Suisse au programme «Europe créative» 2014–2020 (volets MEDIA et Culture). Après le vote du 9 février 2014 sur l'initiative «Contre l'immigration de masse», les discussions ont temporairement été suspendues par l'UE. Afin de partiellement pallier l'exclusion de la Suisse du programme MEDIA pour l'année 2014, l'ordonnance du DFI du 16 juin 2014 sur les mesures compensatoires MEDIA²⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 (avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014). L'objectif de cette solution transitoire, qui permet aux réalisateurs suisses de déposer des demandes pour des projets européens, est d'assurer la continuité des projets dont la réalisation est étalée sur plusieurs années et de faciliter la réintégration ultérieure de la Suisse au programme MEDIA. En 2014, aucune solution provisoire n'a cependant été identifiée pour associer la Suisse, en tout ou partie, au Programme Europe Créative (volets MEDIA et Culture).

Au sein de l'UNESCO, dans le secteur de la culture, la Suisse poursuit son engagement en faveur du patrimoine mondial, de la protection et du transfert des biens culturels, de la diversité des expressions culturelles et du patrimoine culturel immatériel. En 2014, elle a siégé pour la dernière fois au Comité intergouvernemental de la convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, à l'issue d'un mandat de quatre ans. Dans le domaine du patrimoine culturel immatériel, le Conseil fédéral a statué en 2014 sur les éléments pour lesquels la Suisse présentera une candidature à l'inscription sur la liste représentative de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de manière échelonnée dès 2015. En décembre 2014, la Suisse a également remis à l'UNESCO son premier rapport périodique sur la mise en œuvre de cette convention.

Au sein du Dialogue Asie-Europe (ASEM), la Suisse a participé en octobre 2014 et pour la première fois à la rencontre des ministres de la culture, avec une délégation conduite par le conseiller fédéral Alain Berset.

Dans le domaine des bibliothèques, le Réseau francophone numérique (RFN) a tenu son assemblée générale annuelle le 10 avril 2014 à Berne, à l'invitation de la Biblio-

²⁴ RS 443.122

thèque nationale suisse. L'évolution du portail Internet du RFN et les moyens d'accroître sa fréquentation ont été discutés.

Sur le plan bilatéral, on relève l'entrée en vigueur des accords bilatéraux sur le transfert des biens culturels avec la Chine²⁵ (8 janvier 2014) et Chypre²⁶ (15 février 2014). Ces accords ont pour objectif de contribuer à la conservation, à la sauvegarde et aux échanges du patrimoine culturel des deux Etats et d'empêcher le commerce illicite de biens culturels.

La Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia a quant à elle développé un programme thématique de trois ans ciblant les échanges culturels avec la Russie: «Swiss made in Russia 2013–2015». Ce programme s'est notamment déroulé dans le cadre des 200 ans des relations diplomatiques entre la Suisse et la Russie en 2014.

Dans le cadre des échanges avec les pays limitrophes, on soulignera le lancement du programme «Viavai» de la Fondation Pro Helvetia (automne 2014 – printemps 2015), qui vise à renforcer les synergies créatives et productives entre institutions et acteurs culturels de Suisse et de Lombardie par le biais de 19 projets binationaux. Cette thématique a notamment été abordée dans le cadre de la Commission consultative italo-suisse, organisée à Florence le 21 octobre 2014, qui a également permis d'aborder des thèmes tels que la promotion de la langue italienne ou la promotion du film.

Transports, énergie et santé

L'Allemagne n'a pas encore ratifié l'accord sur le trafic aérien qu'elle a conclu avec la Suisse. Sur le plan technique, des entretiens sont menés entre les autorités allemandes et suisses ainsi qu'entre les prestataires de services de navigation aérienne des deux pays sur les questions opérationnelles qui concernent une éventuelle mise en œuvre de l'accord.

S'agissant des transports ferroviaires, l'année a été placée sous le signe de l'aboutissement de plusieurs accords et conventions de financement avec nos voisins pour améliorer la desserte et le trafic transfrontalier: avec l'Italie, d'abord, le 28 janvier 2014, les ministres des transports signaient un accord sur les modalités de planification et de financement des travaux pour l'aménagement du profil, dit le corridor de quatre mètres, sur la ligne de Luino, entre la frontière suisse et Gallarate/Novara. Avec la France, aussi, dans le domaine du transport régional, la convention sur la liaison ferroviaire transfrontalière CEVA (Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse) a été signée le 19 mars 2014, soit quelque cent trente ans après la première convention passée entre nos deux pays pour relier Genève et Annemasse par le rail. La convention sur la réouverture de la ligne ferroviaire Delle-Belfort, qui permettra notamment d'établir une connexion avec la LGV Rhin-Rhône, a, quant à elle, été signée le 11 août 2014. D'importants travaux d'électrification et de modernisation de la ligne La Plaine-Bellegarde, sur l'axe du TGV entre Genève et Paris, ont en outre été réalisés pendant l'été.

²⁵ RS 0.444.124.91

²⁶ RS 0.444.125.81

La Suisse a maintenu ses contacts avec la France et l'Allemagne en ce qui concerne les aspects techniques du projet de raccordement ferroviaire de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Ce projet s'inscrit dans le cadre des discussions franco-suissees sur les régimes fiscaux de cet aéroport.

Dans le domaine des transports routiers internationaux (personnes et marchandises), un nouvel accord a pu être signé avec la Fédération de Russie (révision totale d'un accord existant avec l'URSS) et le Bélarus (révision d'un accord existant) au cours de l'année sous revue.

Dans le domaine énergétique, les négociations avec l'UE en vue d'un accord bilatéral sur l'électricité ont progressé et se sont intensifiées concernant les questions techniques en vue de l'achèvement du marché unique en 2015 (voir ch. 3.2.1). En 2014, la conseillère fédérale Doris Leuthard a rencontré à plusieurs reprises le commissaire européen à l'Energie. En parallèle, la Suisse participe depuis février 2011, en qualité d'observateur, au Forum Pentalatéral de l'Energie, qui regroupe les pays les plus avancés dans la mise en œuvre des mécanismes du marché unique (France, Allemagne, Autriche, Benelux). Dans le cadre de la crise ukrainienne, la Suisse a, sur invitation de l'UE, participé à un test de simulation de crise sur l'approvisionnement en gaz naturel, qui évalue les risques de rupture d'approvisionnement en Europe.

Les nombreuses interdépendances avec les pays voisins requièrent un approfondissement des coopérations bilatérales. En 2014, la Suisse a renforcé ses contacts avec l'Autriche, l'Italie et l'Allemagne (tant avec le gouvernement fédéral allemand qu'avec les *Länder* de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Basse-Saxe). La France est également une priorité pour la Suisse dans le domaine énergétique. Le dialogue avec la Norvège s'est poursuivi et la coopération avec les Emirats arabes unis a été intensifiée au travers de la signature d'un mémorandum d'entente. La conseillère fédérale Doris Leuthard a conduit une délégation du secteur énergétique suisse en avril en Arabie saoudite et en juillet aux Etats-Unis. Suite à la visite de la conseillère fédérale Doris Leuthard aux Etats-Unis, l'Office fédéral de l'énergie a signé fin décembre un protocole d'accord avec le *Massachusetts Clean Energy Center*.

La Suisse a poursuivi son action en faveur du renforcement d'institutions multilatérales telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les organisations internationales de l'énergie atomique (l'AIEA de l'ONU et l'AEN de l'OCDE), la Charte de l'énergie et l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA). Dans le cadre de l'AIEA, elle a œuvré pour l'amélioration de la sûreté des installations nucléaires partout dans le monde et a obtenu que soit organisée en 2015 une conférence diplomatique consacrée au renforcement de la convention sur la sûreté nucléaire (CNS). Dans le domaine de la sécurité nucléaire, les activités menées en 2014 se sont concentrées sur le Sommet de la sécurité nucléaire de la Haye, auquel a participé le président de la Confédération Didier Burkhalter (voir ch. 3.3.2).

L'énergie est un thème important de la coopération au développement de la Suisse, qui soutient l'accès à des prestations énergétiques modernes ainsi que l'amélioration des conditions-cadres et du conseil professionnel en vue de l'amélioration de

l'efficacité énergétique et de la promotion des énergies renouvelables. La Suisse accorde une importance particulière à l'encouragement d'approches et de technologies durables. Dans le domaine de la production d'énergie, elle soutient les projets et les institutions qui, outre l'approvisionnement énergétique, apportent une valeur ajoutée, par exemple en créant des emplois ou en réduisant les émissions qui sont nuisibles à la santé ou qui ont un impact sur le climat. La coopération au développement met en outre l'accent sur l'utilisation de l'énergie dans les villes, par exemple en termes de mobilité, d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées ainsi que de gestion des déchets.

En matière de santé, la Suisse a été active dans différentes enceintes internationales. Elle a ainsi poursuivi son engagement pour la réforme de la gouvernance et du financement de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), un processus entamé en 2011 afin d'améliorer l'efficacité et l'impact de l'organisation.

Toujours dans le cadre de l'OMS, la Suisse a joué un rôle important dans le processus appelé «CEWG» (Consultative Expert Working Group on Research and Development: Financing and Coordination) sur le financement et la coordination de la recherche-développement pour les maladies tropicales négligées, une thématique importante de l'agenda suisse et international en matière de santé et de développement. La Suisse a également apporté un soutien financier et son expertise à l'OMS pour l'établissement du premier Rapport mondial sur le suicide, lancé à Genève en septembre 2014. En outre, le thème de la relation entre le climat et la santé bénéficie d'une attention croissante au niveau international, notamment dans la perspective de la Conférence sur le climat qui se tiendra à Paris fin 2015. La Suisse a participé à une conférence à ce sujet organisée par l'OMS à Genève en août 2014, lors de laquelle l'effet bénéfique pour la santé («co-bénéfices») des mesures visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre a notamment été mis en évidence.

Une place centrale a aussi été réservée à l'inclusion dans les négociations de l'agenda post-2015 d'un objectif spécifique et mesurable en matière de santé. En outre, la Suisse a poursuivi son engagement au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à la fois en tant que membre suppléant du Conseil administratif aux côtés du Canada et membre élu en 2014 du Comité d'audit et d'éthique. L'élection d'une candidate suisse à la présidence de la Commission du Codex Alimentarius permet enfin de renforcer le rôle de la Suisse dans l'action pour des denrées alimentaires sûres et équitables.

En matière de coopération bilatérale avec les pays voisins, le conseiller fédéral Berset a rencontré ses homologues allemand, autrichien et liechtensteinois pour aborder des questions d'intérêt commun dans le domaine de la santé. Il a également reçu les ministres de la santé des pays germanophones pour leur deuxième rencontre annuelle. Aux participants de l'année précédente – l'Allemagne, l'Autriche et le Luxembourg – s'est joint pour la première fois le Liechtenstein. Le «quintette de la santé» a mis l'accent sur les questions relatives à l'assurance-qualité et aux stratégies en matière de démence. Cette rencontre s'est achevée par la publication d'une déclaration commune des ministres de la santé. Les négociations entamées en automne 2013 avec la Chine en vue d'un accord sur l'approfondissement de la collabo-

ration entre autorités dans les domaines des denrées alimentaires, des médicaments, des dispositifs médicaux et des produits cosmétiques ont été menées à bien.

Dans le cadre de dialogues bilatéraux avec divers pays d'Amérique latine, la politique des quatre piliers menée par la Suisse dans le domaine des drogues a suscité un vif intérêt. La Suisse a également intégré en 2014 les aspects liés à la politique de la santé et au respect des droits de l'homme dans les discussions internationales concernant les drogues. A cette fin, elle s'est engagée dans plusieurs forums multilatéraux de l'ONU comme la Commission des stupéfiants (CND), l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme. La Suisse a manifesté son opposition au recours à la peine de mort pour les délits liés à la drogue.

Parallèlement aux négociations en cours sur les questions institutionnelles (voir ch. 3.2.1), la Suisse a poursuivi avec l'UE ses entretiens sur les domaines de négociation spécifiques: dans le domaine de la santé publique, la Suisse juge prioritaire son intégration au dispositif européen sur les menaces transfrontalières pour la santé – un nouveau mécanisme commun de lutte contre les crises destiné à améliorer la coordination. En outre, la coopération prévue dans le cadre du futur accord sur la santé doit être renforcée dans d'autres domaines de la politique sanitaire. Se fondant sur la nouvelle loi sur les denrées alimentaires, la Suisse s'efforce d'intensifier la coopération avec l'UE dans le domaine de la sécurité des aliments. Une participation de la Suisse à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) faciliterait l'échange d'informations et contribuerait à améliorer la sécurité et la santé des consommateurs.

Société de l'information et gouvernance de l'Internet

Les conclusions du sommet de l'ONU sur la société de l'information (SMSI), qui s'est tenu en 2003 à Genève et en 2005 à Tunis, constituent le cadre de la coopération internationale pour la création d'une société de l'information universaliste et axée sur le développement. C'est en 2013 qu'ont commencé les travaux du bilan de la mise en œuvre des conclusions du SMSI (SMSI+10), qui sera présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2015. En 2014 aussi, la Suisse a participé activement à la concrétisation des résultats du SMSI. Elle a en particulier prêté main-forte à l'UIT et à l'UNESCO dans le cadre de la réunion de haut rang consacrée aux documents finaux du SMSI, en juin 2014, et a insisté pour que les droits de l'homme restent au cœur du processus et que le bilan SMSI+10 ne soit pas simplement négocié entre gouvernements, mais que les discussions intègrent également les acteurs non étatiques.

La Suisse met tout en œuvre pour la gouvernance de l'Internet soit empreinte des principes fondamentaux de liberté, de démocratie et d'état de droit, et implique tous les acteurs concernés. Elle a à cœur de préciser les rôles et les responsabilités des gouvernements, mais également de l'économie privée et d'autres acteurs non-étatiques. L'expérience de notre pays, avec son gouvernement participatif, fédéraliste et sa démocratie directe (approche ascendante) suscite un fort intérêt et permet à notre pays de se profiler comme un acteur majeur du débat sur l'approche multipartite. En 2014, la Suisse a soutenu activement et contribué à définir l'orientation des

plateformes de dialogue multipartite nées dans le sillage du SMSI, notamment le Forum sur la gouvernance de l'Internet de l'ONU et le Dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet (EuroDIG), qu'elle a contribué à lancer. En écho avec le Conseil de l'Europe, acteur mondial de premier plan dans ce domaine, elle entend établir les principes fondamentaux des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de la transparence et de la participation citoyenne en tant que piliers de l'évolution de la gouvernance de l'Internet.

Ces débats ont débouché sur les conclusions de la conférence multipartite NETmundial, organisée à l'initiative du Brésil à São Paulo en avril 2014 et dans le cadre de laquelle la Suisse est parvenue à obtenir un premier et large consensus sur les principes fondamentaux de la gouvernance de l'Internet et sur le développement de l'écosystème de gouvernance de l'Internet, en associant de manière équitable les gouvernements, l'économie privée et la société civile. Lancée au printemps 2014 par le DFAE, en collaboration avec le DETEC, la *Geneva Internet Platform* (GIP) a également pour but d'améliorer la compréhension entre les différents acteurs, surtout ceux qui sont issus des pays en développement. En novembre 2014, la Suisse a organisé, sous l'égide de la GIP, la *Geneva Internet Conference*, qui a proposé des approches pour faire face aux enjeux structurels de la gouvernance de l'Internet.

En outre, la Suisse est impliquée activement dans les travaux de l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), la société californienne responsable de l'administration des noms de domaines Internet (*Internet Domain Names*, DNS), au sein de laquelle elle est très écoutée et jouit d'une grande crédibilité. L'ICANN fonctionne selon une approche multipartite, sous la direction du secteur privé, avec le soutien d'un comité consultatif gouvernemental. L'apport de la Suisse au sein du Comité consultatif gouvernemental (*Governmental Advisory Committee*, GAC) de l'ICANN est apprécié pour son caractère constructif. En octobre 2014, Thomas Schneider, représentant du gouvernement suisse, a été élu à la présidence du comité gouvernemental.

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

Tâches consulaires

Chargée notamment d'activités de prévention et d'assistance, la Direction consulaire du DFAE offre aux Suisses de l'étranger un large éventail de services et exploite un centre de gestion des crises.

La *Helpline* DFAE – disponible 365 jours par an, 24 h/24 – fait office de guichet unique pour toute question – de particuliers, d'autorités, de prestataires de services, etc. – ayant trait aux services consulaires. De plus, dans un souci constant d'optimiser les processus, de gagner en efficacité et de proposer un service public performant, la *Helpline* décharge désormais les représentations à l'étranger en leur offrant la possibilité de dévier leurs appels vers elle en dehors de leurs horaires d'ouverture. En 2014, les collaborateurs de la *Helpline* – tous forts d'une expérience de plusieurs années à l'étranger et rompus aux affaires consulaires – ont enregistré

quelque 40 000 demandes; ils ont pu répondre directement à 97 % d'entre elles et ont transmis le reste des dossiers aux services spécialisés ou aux représentations compétentes.

Le DFAE assure par ailleurs la *protection consulaire* et mobilise toute son expertise pour venir en aide aux ressortissants suisses piégés dans une situation d'urgence à l'étranger dont ils ne peuvent se sortir par leurs propres moyens. Il mise également sur la prévention et en appelle au sens des responsabilités des Suisses en publiant des conseils aux voyageurs visant à encourager ces derniers à préparer soigneusement leurs déplacements. Il n'en demeure pas moins que le nombre des cas à traiter par la protection consulaire a plus que doublé entre 2007 (463) et 2013 (1068), sachant que les Suisses effectuent chaque année environ neuf millions de voyages à l'étranger.

Grâce à son application pour appareils mobiles *Itineris*, le DFAE informe et épaula les Suisses dans le monde entier. En 2014, elle a été adaptée aux besoins des supporters suisses se rendant à la Coupe du Monde de football, ce qui lui a permis de dépasser la barre des 70 000 téléchargements.

La concentration des services consulaires dans des centres régionaux, souvent compétents pour plusieurs pays, oblige de nombreux Suisses de l'étranger à parcourir des distances plus longues qu'avant pour les prestations nécessitant leur présence physique. Dès lors, la demande de stations mobiles d'enregistrement des données biométriques, disponibles depuis 2012, continue de progresser, en particulier outre-mer. Les citoyens qui résident sur d'autres continents ne prévoient en effet pas systématiquement de congés en Suisse à l'occasion desquels ils pourraient renouveler leurs papiers d'identité.

Pour répondre à la demande croissante, le DFAE a acquis en 2013 les stations mobiles dont les cantons de Zurich et Neuchâtel n'avaient plus l'usage. Aussi, il y a désormais huit de ces machines en circulation hors de nos frontières, qui ont permis d'enregistrer les données biométriques de 3300 Suisses de l'étranger environ en 2013. Pendant la première moitié 2014, ce sont plus de 1000 de nos concitoyens qui ont défilé lors des 20 interventions déjà organisées, ce qui correspond à une augmentation de 51 % par rapport à la première moitié 2013. Etant donné que les très nombreux documents établis en 2005 arrivent à échéance, l'affluence pour 2015 devrait continuer à augmenter.

Selon les chiffres que l'OFS publie au sujet des mouvements de la population, 30 016 Suisses sont partis s'établir à l'étranger en 2012, tandis que 24 006 faisaient le chemin inverse. Tout citoyen projetant de se rendre à l'étranger, de s'y installer ou de revenir au pays peut consulter gratuitement les informations très complètes qu'Emigration Suisse met à disposition à ce sujet; d'ailleurs, avec quelque 120 000 visiteurs par année, ces pages Internet figurent parmi les plus lues du DFAE.

Prévention et gestion des crises

Durant l'année sous revue, le Centre de gestion des crises a continué à suivre de près l'évolution de la situation en Afrique du Nord (Egypte, Libye) et au Proche-Orient (Liban, Syrie, Israël/Gaza). Depuis le début de l'année, il s'est également concentré

sur le conflit qui fait rage en Ukraine, d'autant que des équipes chargées de la sécurité et de la prévention des crises ont été envoyées sur le terrain en coopération avec le DDPS. De plus, le Centre de gestion des crises a secondé la Task Force Présidence OSCE: après la libération des observateurs de l'OSCE – dont un Suisse – retenus dans l'Est de l'Ukraine, il a organisé le rapatriement de concert avec les Forces aériennes suisses. Enfin, après le crash du vol MH 17 de la Malaysia Airlines, il a coordonné l'envoi en Ukraine de spécialistes de fedpol en identification des victimes de catastrophes.

Outre cette gestion des situations de crise, ce centre a mis l'accent sur la planification d'événements sportifs de grande envergure. En collaboration avec les services fédéraux compétents (DDPS, fedpol), les fédérations sportives et les représentations concernées à l'étranger, il s'est préparé aux Jeux olympiques d'hiver de Sochi et à la Coupe du Monde de football au Brésil en imaginant différents scénarios envisageables.

Durant l'année sous revue aussi, le Centre de gestion des crises a été fortement mis à contribution par les enlèvements à caractère terroriste. En collaboration avec les services d'autres départements, il continue à travailler sans relâche à la libération de l'otage suisse enlevé aux Philippines en février 2012. L'otage a été libéré le 6 décembre 2014 et a été rapatrié en Suisse le 12 décembre. Par ailleurs, le centre est parvenu à faire libérer une employée suisse de l'ONG Médecins sans frontières enlevée en Syrie, ainsi qu'un otage suisse brièvement retenu en Syrie également.

La politique qui consiste à refuser tout paiement de rançon en cas d'enlèvement reste une des priorités du DFAE en matière de lutte contre le terrorisme. Le Centre de gestion des crises a donc articulé ses activités autour des trois axes de cette politique. Premièrement, il a intensifié la prévention en organisant des manifestations à l'intention des ONG œuvrant dans le domaine de l'action humanitaire et des droits de l'homme, afin d'éviter dans la mesure du possible que leurs collaborateurs soient victimes d'enlèvements. Deuxièmement, le versement de rançons lors de prises d'otages a constitué un des thèmes majeurs de la conférence internationale sur la lutte contre le terrorisme organisée par la présidence suisse de l'OSCE en avril 2014 à Interlaken, dont le but était d'augmenter le nombre d'Etats et d'acteurs privés adhérant à une politique stricte de refus de versement de rançon en cas d'enlèvement. Troisièmement, le Centre de gestion des crises a noué une collaboration étroite avec d'autres pays concernés par des cas concrets d'enlèvement (Syrie, Philippines).

Relations avec les Suisses de l'étranger

Alors que le nombre de Suisses établis à l'étranger franchissait la barre des 700 000 en 2011, il dépasse déjà les 750 000 en 2014, ce qui fait que la Cinquième Suisse atteint désormais en termes de population la taille des plus grands cantons. Environ trois quarts de nos expatriés sont binationaux et près de deux tiers vivent en Europe, dont 96 % dans des pays de l'Union européenne. Sur les 20 % de Suisses de l'étranger mineurs, 10 000 environ fêtent chaque année leurs 18 ans, atteignant ainsi leur majorité politique. C'est ce groupe à qui le conseiller fédéral Didier Burkhalter a dédié son année présidentielle. Ainsi, main dans la main avec l'Organisation des

Suisses de l'étranger (OSE), la Direction consulaire a mis sur pied une série d'événements exceptionnels pour la jeunesse déployant des effets durables. Citons notamment la réception des jeunes citoyens majeurs organisée par la ville de Berne, à laquelle ont également été invités le président de la Confédération et les expatriés suisses fêtant leurs 18 ou leurs 19 ans en 2014. But de l'opération: sensibiliser nos jeunes compatriotes vivant à l'étranger au système politique helvétique.

En 2014, le projet de loi sur les Suisses de l'étranger, résultant de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller aux Etats Filippo Lombardi («Pour une loi sur les Suisses de l'étranger», 11.446) a été examiné par le Parlement: il a été débattu à la Chambre haute durant la session de printemps et à la Chambre basse durant celle d'été. Lors de la session d'automne 2014, les divergences ont été éliminées et la loi adoptée.²⁷ Le DFAE a accordé son soutien à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE), chargée de l'élaboration de cette loi, qui entend synthétiser de manière lisible et cohérente les dispositions concernant les Suisses de l'étranger, actuellement morcelées dans plusieurs textes. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur au 1 novembre 2015.

Sur mandat de la Confédération, le DFAE subventionne des institutions offrant des services aux Suisses de l'étranger sur une base privée, à l'instar des sociétés suisses de bienfaisance à l'étranger. Le DFAE a d'ailleurs conclu une convention de prestations avec son principal interlocuteur en matière de services aux Suisses de l'étranger, l'OSE, dans le cadre de laquelle s'inscrit la collaboration étroite des deux institutions. Au cours de l'année sous revue, cette organisation a publié six éditions de la «Revue suisse», magazine des Suisses de l'étranger, à laquelle le DFAE intègre toujours des informations et rapports du Palais fédéral. Pour informer nos expatriés, le DFAE recourt cependant aussi à d'autres moyens de communication, dont le site swissinfo.ch.

Coopération internationale dans le domaine des services consulaires

Après quatre années de forte progression des demandes de visas, 2014 a vu leur nombre légèrement diminuer pour se stabiliser à un niveau élevé (503 443 demandes). L'importance d'assurer un accès facilité à la Suisse en tant que place économique et touristique ainsi que pour les besoins de la Genève internationale a été rappelée dans différents contextes, tant par le Conseil fédéral que par le Parlement. Les activités de la coopération internationale y contribuent en permettant une extension géographique des points de dépôt des demandes de visas, rendue indispensable par l'introduction successive des visas biométriques nécessitant la présence personnelle de chaque demandeur afin d'enregistrer ses empreintes digitales.

Dans le cadre d'une stratégie d'externalisation, 75% des demandes de visas pour la Suisse sont introduites par l'intermédiaire des firmes TLScontact et VFS Global. Outre le fait qu'elle permet de limiter l'engagement de ressources supplémentaires rendues nécessaires par l'augmentation des chiffres et par l'introduction de la biométrie, cette solution multiplie les points d'accès disponibles: en Russie, en Inde, en

²⁷ Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr), FF 2014 6965

Turquie, dans les Emirats Arabes Unis, en Arabie saoudite ou en Afrique du Sud, pays où la Suisse ne dispose que d'une ou deux sections des visas (Inde, Afrique du Sud), le nombre de bureaux d'enregistrement peut être augmenté, offrant un service de proximité aux demandeurs (cinq centres en Russie, douze en Inde, deux dans les autres pays). De même, cette solution permet de desservir des pays où la Suisse n'est pas présente, comme le Bahreïn.

La conclusion d'accords de représentation Schengen permet de déléguer à un autre Etat Schengen 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^{er} novembre 2014, avec 16 Etats Schengen, représentant leurs intérêts dans 41 cas alors qu'elle-même était représentée sur 56 sites (30 sites à la fin 2013).

Collaboration consulaire

Alors que les principes de cyberadministration se traduisent dans le domaine consulaire par le développement de services en ligne, certaines démarches ainsi que les situations de protection consulaire nécessitent un contact personnel avec un représentant de l'autorité. Cette réalité, ainsi que les mesures de restructuration du réseau extérieur qui ont tendance à augmenter l'éloignement géographique de certaines représentations, ont amené le DFAE à rechercher de nouvelles formes de coopération. Les services consulaires néo-zélandais sont disposés à prendre en charge nos concitoyens en détresse dans certains Etats insulaires du Pacifique Sud, servant ainsi de premier point d'accès avant que l'ambassade suisse à Wellington ne prenne le relais. Pour la protection consulaire, mais aussi afin de couvrir certaines démarches administratives, un accord de coopération consulaire a été paraphé avec l'Autriche.

Certains grands événements ont justifié que des rencontres dédiées aux questions consulaires se déroulent avec la Russie (suite à Sotchi et dans la prévision des championnats du monde de hockey sur glace 2016 et, à moyen terme, à la Coupe du Monde de football en 2018) et le Brésil (suite à la Coupe du Monde de football en 2014 et en vue des Jeux olympiques en 2016).

3.6 Information et communication

En 2014, l'image de notre pays auprès des populations à l'étranger est restée positive et solide: au *Nations Brand Index* (NBI), une étude comparative internationale portant sur 50 pays, la Suisse occupe le 8^e rang, résultat qui est corroboré par différentes enquêtes réalisées dans plusieurs Etats européens. Partout, on constate que l'image généralement bonne de la Suisse reste marquée par des représentations et des produits traditionnels. Dans certains pays, la Suisse est de plus en plus appréhendée comme un paradis fiscal, ce qui n'est pas surprenant au vu de l'exposition médiatique à laquelle sont soumis d'éminentes personnalités étrangères ayant élu domicile ou ouvert un compte en Suisse pour des raisons fiscales. Les médias étrangers ont tendance à être plus critiques que le grand public, surtout lorsqu'ils évoquent les problématiques de nature fiscale et financière, ainsi que les relations que

nous entretenons avec l'Union européenne, plus encore depuis la votation sur l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», autant de sujets qui ont été abondamment commentés en 2014. Ce sont là les principaux résultats du *monitoring* systématique, qui permet à la Suisse de ne pas perdre de vue l'évolution de son image et sa couverture médiatique à l'étranger, sachant que les fondements stratégiques de la communication internationale et l'identification précoce des éventuelles crises d'image reposent sur ses conclusions.

L'image de la Suisse influe sur des facteurs comme les investissements, le tourisme, de même que les échanges économiques et scientifiques; elle a également un impact sur la marge de manœuvre dont dispose notre pays en matière de politique étrangère. Présence Suisse (PRS) a pour mandat de défendre les intérêts de la Suisse en s'appuyant sur la communication internationale et de promouvoir la perception positive de notre pays à l'étranger en se basant sur la Stratégie de communication internationale 2012–2015 adoptée par le Conseil fédéral. Pour atteindre ces objectifs, PRS coopère avec les représentations suisses à l'étranger, les offices et services spécialisés de la Confédération, les cantons ainsi qu'avec une série de partenaires socio-économiques.

En 2014, la Suisse a eu de nombreuses occasions de présenter aux médias et au public ses atouts et sa diversité en marge de grandes manifestations internationales, à commencer par les Jeux olympiques d'hiver à Sotchi, la Coupe du Monde de football au Brésil et un «Giro del gusto» en Italie. Pour ce type d'événements, un concept baptisé *House of Switzerland* (HoS), conçu comme un outil de diplomatie publique, a été mis au point; il offre à la Suisse et à ses partenaires un véhicule flexible permettant de présenter de manière séduisante divers thèmes relevant de la communication internationale – de la politique à l'économie, en passant par la science, la formation, le sport, la culture et la gastronomie – et, partant, de promouvoir auprès des visiteurs les différentes facettes de la Suisse en démontrant que tradition peut rimer avec innovation. Cette initiative se décline aussi sur les plateformes électroniques et les réseaux sociaux.

Ce concept a fait ses preuves. En effet, en 2014, la HoS a bénéficié d'une abondante couverture médiatique; de plus, les sondages confirment son impact positif sur la perception de notre pays. Il faut relever ici la résonance significative que ce projet a eue sur les plateformes électroniques et les réseaux sociaux. A Sotchi, ce sont près de 100 000 personnes qui ont passé la porte du chalet mobile pour se renseigner sur les performances de la Suisse dans des domaines comme la formation, la recherche, l'innovation et l'économie, tandis que sur *Facebook* et sur *Twitter*, le nombre de visiteurs a dépassé respectivement la barre des 600 000 et des 2,3 millions. En outre, cet écran se prêtait très bien à la réception de représentants d'administrations fédérales, cantonales et municipales. Si, pour la Coupe du Monde au Brésil, la HoS – qui marquait le coup d'envoi du programme de communication internationale 2014–2016 – a été transformée en «fan zone» et installée dans un site stratégique de Rio de Janeiro, sa mission était la même, à savoir permettre au public et aux médias d'approfondir leurs connaissances de la Suisse, pays dont une étude d'image réalisée en amont révélait que la notoriété était faible. Par ailleurs, en Italie, à la veille de l'Exposition universelle de Milan 2015, consacrée à l'alimentation, la Suisse a

organisé un «Giro del gusto» qui a fait halte à Milan, à Rome et à Turin. S’inspirant du thème de la manifestation, la Suisse a fait déguster des spécialités culinaires: une occasion idéale pour promouvoir auprès de nos voisins italiens l’image d’un pays ouvert et sympathique et aborder des dossiers d’intérêt commun comme le tunnel de base du Saint-Gothard. Enfin, grâce aux Championnats d’Europe d’athlétisme qui se sont déroulés à Zurich au mois d’août, les Suisses – et les touristes du monde entier venus en nombre – ont à leur tour pu découvrir la HoS.

La communication internationale de la Suisse en 2014 ne se résume toutefois pas à sa présence lors de ces événements: elle a mené à bien une kyrielle d’autres projets à l’étranger comme au pays. Ainsi, pour marquer le souvenir de l’ouverture de relations diplomatiques – par exemple avec le Japon –, de multiples manifestations ont été organisées dans les domaines de l’économie, de la formation, de la recherche et de la culture. Un des autres axes majeurs était le dialogue avec les Etats européens, dans le cadre duquel s’inscrivaient notamment les tables rondes proposées à l’enseigne du programme *Schweiz im Dialog* autour de sujets comme le transport, l’énergie ou la formation, destinées en premier lieu aux acteurs clés des milieux politique et économique. Il faut relever que la participation de la Suisse en qualité d’hôte d’honneur à la Foire du livre de Leipzig en mars 2014, fruit des efforts concertés de plusieurs partenaires, a été très remarquée et saluée.

Sur les 40 délégations étrangères accueillies en Suisse en 2014, comptant au total plus de 700 participants, plus de la moitié venait de pays européens, les autres notamment des Etats-Unis, du Brésil, d’Inde, du Japon et d’Afrique du Sud. Si lors de ces visites, il est naturellement question de démocratie directe et du système politique helvétique en général, il s’agit également de sensibiliser aux atouts qui sont les nôtres en termes de formation, de recherche et d’innovation. Enfin, en 2014, au menu des Röstli Lunch, rencontres thématiques destinées aux correspondants étrangers en Suisse, figuraient la présidence suisse de l’OSCE et la place financière helvétique. A l’appui de cette communication internationale en Suisse et à l’étranger, des supports d’information et de promotion taillés sur mesure pour le public cible ont été fabriqués; ainsi, une gamme de produits a vu le jour en l’honneur de la présidence suisse de l’OSCE, dont plus d’un demi-million ont été distribués à l’étranger en 2014.

3.7 Ressources et réseau extérieur

Le réseau universel des 172 représentations à l’étranger et des quelque 200 représentations honoraires est un des instruments essentiels de la mise en œuvre de la politique étrangère suisse et de la défense de nos intérêts. Il doit satisfaire de multiples exigences et besoins, entre autres faire preuve de flexibilité pour réagir à l’évolution de la politique et des conditions-cadres. Avec le souci permanent de la fonctionnalité et de la pertinence du réseau en point de mire, le DFAE fonde ses décisions sur son mandat constitutionnel, sur les priorités définies par le Conseil fédéral pour la législature en cours et sur les principes de l’universalité, de la cohérence et de l’efficacité.

S'agissant de la structure concrète du réseau extérieur, le DFAE s'efforce de centrer les activités de chacune des représentations à l'étranger sur ses tâches-clés et de veiller à ce que les ressources soient efficacement affectées. Le DFAE parvient ainsi à maintenir le caractère universel de son réseau extérieur et même, ponctuellement, à le développer. C'est dans ce contexte que s'inscrit notamment le regroupement des services consulaires dans des centres régionaux idoines et, parallèlement, la focalisation des ambassades – désormais dépourvues de section consulaire – sur la défense des intérêts suisses et, dans certains pays, sur la coopération internationale. En matière de tâches consulaires, le progrès technique – conjugué à l'introduction de nouvelles possibilités, telles que des stations mobiles d'enregistrement des données biométriques – permet de maintenir l'éventail de services, voire parfois de l'étoffer. Ainsi, certains lieux dans lesquels la Suisse n'est pas représentée par du personnel diplomatique de carrière, au rang desquels figurent Auckland, l'Ile Maurice et certaines régions d'Australie – ont été directement dotés d'appareils biométriques.

Le DFAE s'emploie à améliorer encore la cohérence de la politique étrangère suisse. Ainsi voient le jour des ambassades intégrées relevant de la stratégie «1 lieu = 1 représentation suisse», qui réunissent les ambassades et les bureaux de la DDC. Cette démarche concerne 49 sites et doit être amorcée partout d'ici 2017. Par ailleurs, le DFAE se propose de regrouper sous un même toit les différentes structures et activités du réseau extérieur (p. ex. Swiss Business Hubs et swissnex Bangalore).

La réalisation des différentes mesures va de pair avec l'harmonisation des processus de gestion et de soutien, l'installation dans un même bâtiment, l'intensification de la collaboration des différents acteurs du réseau extérieur, l'optimisation du service public grâce à la cyberadministration et le souci constant de mettre en adéquation les ressources et les tâches prioritaires assignées à chacune des représentations.

Pour garantir que les ressources soient utilisées de manière efficace et étendre ponctuellement le réseau extérieur, il arrive que le DFAE opte pour la «co-location», qui consiste à héberger la représentation officielle suisse dans le même immeuble que celle d'un pays partenaire ou vice versa et, partant, à ouvrir de nouvelles représentations à relativement peu de frais. C'est la solution qui a été retenue à Muscat avec les Pays-Bas, à Abuja avec le Danemark et à Dublin et Los Angeles avec l'Autriche. La fermeture des consulats généraux à Chicago, Djedda et Toronto, décidée en 2014 dans le cadre du réexamen des tâches, a été menée à bien cette même année. De plus, l'ambassade en Libye a été évacuée et fermée temporairement pour des raisons de sécurité.

En 2014, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement d'allouer dès 2015 des ressources supplémentaires au domaine des visas, afin de faire face à la forte croissance de la demande. L'engagement de personnel supplémentaire permettra de garantir une procédure de visa sûre, conforme au droit, efficace et conviviale dans les représentations suisses à l'étranger. Cette démarche tient compte des besoins de la promotion du tourisme, de la facilitation des échanges et de l'importance de la place de Genève en tant que centre de la gouvernance internationale.

Dans un monde en mutation caractérisé par un rééquilibrage des forces où émergent de nouveaux acteurs de poids (pays du BRICS, membres du G20, nouveaux pays

émergents) et où d'autres entités conservent leur importance pour la Suisse (Etats-Unis, UE), un pays indépendant comme le nôtre – qui poursuit une politique extérieure autonome – doit disposer d'un réseau extérieur fort et universel. C'est la seule manière de consolider son pouvoir d'influence et de défendre ses intérêts et ceux de ses entreprises et de ses citoyens. Les mesures mises en œuvre et la réorganisation opérée dans le cadre du réexamen des tâches 2014 (impliquant notamment la fermeture de représentations) ont permis au DFAE de répondre aux nouveaux besoins et d'aménager ponctuellement son réseau extérieur.

La surveillance qu'exerce le DFAE consolide la légitimité des activités de l'Etat et favorise une utilisation efficiente des ressources au sein du département. Chaque unité organisationnelle de la centrale et du réseau extérieur enregistre, évalue et examine ses risques à l'aune du Système de contrôle interne (SCI). A noter qu'il ne s'agit là pas uniquement de risques financiers, puisque les risques en termes de réputation notamment sont aussi pris en compte. De plus, les unités organisationnelles et la direction du département peuvent s'appuyer sur des mandats d'audit et de conseil axés sur les risques pour gérer les questions ayant trait à la surveillance et à la rentabilité. En outre, les irrégularités et les abus peuvent être dénoncés auprès d'un service interne *ad hoc*. Les échanges avec le Contrôle fédéral des finances sont réguliers. Finalement, afin de garantir l'égalité des chances et un environnement professionnel exempt de discrimination pour tout le personnel à la centrale et à l'étranger, une politique d'égalité des chances sur le lieu de travail est entrée en vigueur.

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</i>

	<i>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
DR	Direction des ressources
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 (USA)
fedpol	Office fédéral de la police
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international

FRI	Formation, recherche, innovation
G20	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 <i>(RS 814.01)</i>
LPSP	Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger <i>(FF 2013 6577)</i>
LSEtr	Loi sur les Suisses de l'étranger (projet) du 26 septembre 2014, FF 2014 6965
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)

Le Comité des ministres a en outre adopté au cours de l'année sous revue la convention sur la manipulation de compétitions sportives ainsi que la convention contre le trafic d'organes humains et a mené des débats approfondis sur le problème de la violence à l'encontre des femmes ainsi que sur le rôle des organisations non gouvernementales au sein du Conseil de l'Europe.

1.2 Assemblée Parlementaire

Les quatre parties de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ont principalement été marquées par la situation en Ukraine, laquelle a donné lieu à plusieurs débats d'urgence. Lors de sa session de janvier l'APCE a élu la Luxembourgeoise Anne Brasseur à sa tête.

Lors de la deuxième partie de session (avril) l'APCE a adopté une résolution condamnant l'annexion de la Crimée par la Russie et déclarant le référendum de séparation illégal et anticonstitutionnel. Par une autre résolution, l'Assemblée a suspendu les droits de vote et les droits de participer à des missions d'observation d'élections de la délégation russe, jusqu'à la fin de la session 2014.

Lors de la session de juin, l'APCE a réélu, pour cinq ans, au premier tour de scrutin, le Norvégien Thorbjørn Jagland au poste de secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Au cours de la 4^e partie de session, l'APCE a adopté une résolution visant à faire barrage aux manifestations de néonazisme et d'extrémisme de droite. Dans ce contexte, l'Assemblée a donné son soutien à une proposition de jeunes militants à faire du 22 juillet une «Journée européenne des victimes de crimes de haine». Durant cette session, elle a aussi adopté une résolution appelant la Géorgie à surmonter la polarisation pour poursuivre le développement démocratique. Enfin, l'APCE a attribué le Prix Vaclav Havel des droits de l'homme au défenseur des droits et libertés fondamentales azerbaïdjanais Anar Mammadli.

1.3 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Les deux sessions 2014 du Congrès, auxquelles la délégation suisse a participé, étaient principalement consacrées au thème «La place des jeunes dans la société: une responsabilité partagée des villes et régions». L'objectif de proposer un forum d'échanges entre élus territoriaux européens sur la participation des jeunes en tant qu'acteurs de la démocratie locale et régionale a été atteint, notamment grâce à la participation active de délégués du Parlement de jeunes provenant de la plupart des pays membres.

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 focalisé ses activités sur la réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH, sur le développement et la promotion des droits de l'homme ainsi que sur l'orientation à long terme du CDDH.

Les protocoles n° 15 et 16 ayant été adoptés en 2013²⁸, les débats ont été placés pendant l'année sous revue sous le signe de la réforme à long terme du mécanisme de contrôle de la CEDH, sachant que les travaux préliminaires sont actuellement menés par un groupe de travail (GT-GDR-F) dépendant du CDDH et de son Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR). Il est à relever que lorsque ces travaux ont été lancés, les cercles et personnes intéressés ont été invités dans le cadre d'un appel ouvert à formuler des propositions, même radicales («sortir des sentiers battus»), au sujet de la réforme à long terme du mécanisme de contrôle. Ce groupe de travail est mixte, puisqu'il fait appel tant à des représentants des Etats qu'à des experts externes. De plus, une conférence dédiée à l'avenir à long terme de la CEDH s'est tenue en avril 2014 à Oslo avec, au menu, les trois thématiques suivantes: 1) l'histoire, les réformes et les défis qui subsistent, 2) la Cour en 2030, 3) la mise en œuvre des arrêts par les Etats membres. Les résultats de cette rencontre, à laquelle plusieurs représentants suisses ont activement participé, seront eux aussi intégrés aux réflexions en cours.

S'agissant du développement et de la promotion des droits de l'homme, le CDDH a, pendant l'année sous revue, pris acte des travaux rédigés par différents groupes d'experts ou de rédaction – notamment de ceux du Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et les entreprises (CDDH-CORP), du Groupe sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses (CDDH-DC) et du Groupe de rédaction pour l'élaboration d'un Protocole additionnel relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du placement et du traitement involontaires (DH-BIO-psy), censé venir compléter la convention du Conseil de l'Europe sur la bioéthique²⁹ avant de se prononcer sur les questions qui lui ont été soumises.

Les raisons pour lesquelles l'orientation future du CDDH est désormais au cœur des discussions sont diverses: d'abord, ce dernier a réservé ces dernières années l'essentiel de son attention à la réforme de la Cour EurDH et à l'adhésion de l'UE à la CEDH, éclipsant par là même d'autres thématiques relevant plus strictement des droits de l'homme. Résultat: le CDDH est aujourd'hui perçu avant tout comme une instance de réforme. En outre, plusieurs autres comités ont récemment été réunis pour former le Comité européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité (CDDECS), si bien qu'il sera nécessaire de définir précisément les champs de compétence de chacun des organes. Enfin, jusqu'à présent, le CDDH se donnait

²⁸ Cf. Rapport sur la politique extérieure 2013, FF 2014 1009, p. 1111.

²⁹ Protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine, RS 0.810.2

pour principale prérogative l'établissement de normes, alors qu'un constat ne cesse de gagner du terrain: les lacunes observées dans le domaine des droits de l'homme sont dues davantage au manque de rigueur dans la mise en œuvre des normes existantes qu'à l'insuffisance de ces dernières. Les discussions tenues pendant l'année sous revue participant davantage d'un débat d'entrée en matière, elles seront poursuivies et concrétisées dans les mois à venir.

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

Durant la période sous revue, la Cour de justice a rendu 18 arrêts concernant la Suisse. Dans neuf cas, elle a constaté au moins une violation de la CEDH. Voici les 18 arrêts en question (dans l'ordre chronologique)³⁰:

- *A.A.* (07.01.2014): violation de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) pour expulsion du recourant vers le Soudan. Pas de violation du droit à un recours effectif (art. 13 CEDH) combiné avec l'art. 3 CEDH.
- *Ruiz Rivera* (18.02.2014): violation du droit à la liberté et à la sûreté (art. 5, al. 4 CEDH) du recourant détenu, en raison du refus des tribunaux d'ordonner une nouvelle expertise psychiatrique et de tenir une audience contradictoire. Pas d'examen de l'affaire sous l'angle de l'art. 5, al. 1, CEDH.
- *Howald Moor et autres* (11.03.2014): violation du droit d'accès à un tribunal (art. 6, al. 1, CEDH) des proches d'une victime de l'amiante pour application systématique des délais de péremption et de prescription. Pas d'examen de l'affaire sous l'angle de l'interdiction de la discrimination (art. 14 CEDH) combiné avec l'art. 6, al. 1, CEDH.
- *Palanci* (25.03.2014): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) dans le cas de l'expulsion vers la Turquie d'un délinquant récidiviste.
- *El Mentouf* (22.04.2014): pas de violation du droit à un procès équitable (art. 6, al. 1 et 3b, CEDH) pour omission de communiquer l'existence d'un procès-verbal d'audition concernant un co-prévenu, au sujet duquel le recourant a pu se prononcer par la suite.
- *Buchs* (27.05.2014): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) et de l'interdiction de la discrimination (art. 14 CEDH) en lien avec une procédure d'octroi de l'autorité parentale conjointe.

³⁰ 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 > Thèmes > Etat & Citoyen > Droits de l'homme > Jurisprudence de la CEDH).

-
- *Ukaj* (24.06.2014): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) pour expulsion vers le Kosovo d'un recourant criminel.
 - *A.B.* (01.07.2014): violation de la liberté d'expression (art. 10 CEDH) pour condamnation pénale d'un journaliste ayant publié des débats officiels secrets (art. 293 CP). L'affaire est actuellement en suspens auprès de la Grande Chambre de la CEDH.
 - *M.P.E.V. et autres* (08.07.2014): violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) pour expulsion vers l'Equateur d'un recourant criminel dont la fille et l'épouse séparée vivent en Suisse.
 - *Rouiller* (22.07.2014): pas de violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) pour le retour en France, ordonné par décision judiciaire, des enfants enlevés par leur mère en Suisse.
 - *Schmid* (22.07.2014): pas de violation du droit à un procès équitable (art. 6, al. 1, CEDH), car le recourant avait suffisamment de temps pour répondre aux prises de position relativement brèves des autres parties.
 - *Gajtani* (09.09.2014): violation de l'art. 6 al. 1 CEDH (droit à un procès équitable) en raison du refus du recours de la requérante, déclaré faussement irrecevable pour tardiveté suite à l'indication erronée des voies de droit par l'autorité inférieure. Non-violation de l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale) suite au retour en Macédoine des enfants de la requérante. Recours déclaré irrecevable en vertu de l'art. 3 CEDH.
 - *C.W.* (23.09.2014): non-violation du droit à la liberté et à la sûreté (art. 5, al. 1 CEDH) pour prolongation de 5 ans d'une mesure thérapeutique stationnaire sans demande d'expertise complémentaire auprès d'un service spécialisé externe. Recours déclaré irrecevable en vertu de l'art. 6 CEDH.
 - *Gross* (30.09.2014, Grande Chambre): le recours pour violation du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH), due à l'absence, dans le droit suisse, d'une définition suffisamment claire des conditions dans lesquelles le suicide assisté de personnes non atteintes d'une maladie mortelle est autorisé (arrêt de chambre du 14.5.2013), est irrecevable pour cause d'abus du droit de recours (art. 35, al. 3, let. a, CEDH).
 - *Pelterau-Villeneuve* (28.10.2014): violation de la présomption d'innocence (art. 6, al. 2, CEDH) par l'ordonnance de classement du procureur, annonçant que le recourant avait commis les faits qui lui étaient reprochés, mais qu'ils étaient prescrits.
 - *Tarakhel et al.* (04.11.2014): violation de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) dans le cas de l'expulsion en Italie d'une famille de ressortissants afghans, dont des enfants, en l'absence de garanties individuelles concernant la prise en charge et la préservation de l'unité familiale. Non-recevabilité du recours sur la base de l'art. 8 CEDH et de l'art. 13 en combinaison avec l'art. 3 CEDH.
-

-
- M.A. (18.11.2014): violation de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) pour expulsion du recourant vers le Soudan.
 - Perrillat-Bottonet Jean-François (20.11.2014): pas de violation de l'interdiction de la torture et/ou du droit à une enquête effective des violences policières alléguées (art. 3 CEDH).

2.3 Discrimination et racisme

2.3.1 Lutte contre le racisme

Suite à sa visite en Suisse d'octobre 2013, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a publié le 16 septembre 2014 son rapport sur la Suisse³¹ dans le cadre du 5^e cycle de suivi. La commission se félicite de l'engagement constant des autorités helvétiques et de leur condamnation claire du racisme et de la xénophobie. Elle salue notamment les centres de consultation mis en place pour les victimes de discrimination dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), le renforcement des mesures contre le racisme et la discrimination à l'école, les offres de formation sur les droits humains et le soutien de certains cantons et communes à la communauté LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels). La commission émet toutefois aussi des critiques à l'encontre de la Suisse. Le discours xénophobe, voire raciste, de certains politiques a péjoré les conditions de vie des personnes issues de la communauté noire, des Yé-niches et des gens du voyage. En outre, le marché du travail et le secteur tertiaire sont encore et toujours le théâtre de discriminations.

Les recommandations formulées visent notamment à renforcer les mesures d'intégration, à améliorer la sensibilisation aux discriminations dans les médias et à mettre en place des structures et des offres de soutien pour la communauté LGBT dans toute la Suisse.

www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36506.pdf

2.3.2 Protection des minorités

Le 28 mai 2014, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté sa *3^e Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Suisse*. Après avoir relevé plusieurs évolutions positives, le Comité des ministres a notamment fait des recommandations à la Suisse au sujet de trois questions nécessitant selon lui une action immédiate. Premièrement, les autorités au niveau fédéral, cantonal et communal ont été invitées à redoubler d'efforts pour remédier au plus vite au manque sévère d'aires de stationnement et de

³¹ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante:
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36506.pdf

transit pour les gens du voyage. Ensuite, les autorités ont été appelées à adopter des mesures appropriées pour lutter contre les manifestations de racisme et condamner publiquement toutes les formes d'intolérance, y compris dans le discours politique et sur Internet. Enfin, les autorités ont été encouragées à poursuivre leurs efforts pour mettre en œuvre la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)³²; de manière à assurer dans la pratique une égalité effective entre les langues officielles de la Confédération et à permettre aux personnes appartenant aux minorités linguistiques dans l'administration fédérale d'employer leur propre langue et d'être représentées proportionnellement dans les structures administratives. Le Conseil fédéral devra exposer les mesures prises par les autorités suisses pour répondre à ces différentes recommandations dans le 4^e rapport sur la mise en œuvre de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

En 2014, la Suisse a continué à s'engager dans le cadre du Comité ad hoc d'experts sur les questions roms (CAHROM). En particulier, l'Office fédéral de la culture a présenté la situation de l'éducation des enfants des gens du voyage en Suisse, les défis et les projets en cours. La Suisse a manifesté son intérêt à participer à un groupe thématique au sujet de l'apprentissage à distance des enfants des gens du voyage.

2.3.3 Egalité entre femmes et hommes

La Suisse participe activement aux différents événements organisés par la Commission du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (DECS-GEC) sur le thème de l'accès des femmes à la justice. Lors du séminaire «Comblent les lacunes dans la recherche et la collecte des données ventilées par sexe en matière d'égalité d'accès des femmes à la justice», qui s'est tenu à Paris les 26 et 27 juin 2014, un expert suisse a présenté diverses bonnes pratiques nationales en la matière.

2.4 Droits économiques, sociaux et culturels

Le Conseil fédéral a approuvé le 2 juillet 2014 un rapport sur la Charte sociale européenne révisée (CSE) donnant suite au postulat de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats «Compatibilité de la Charte sociale européenne révisée avec l'ordre juridique suisse» (10.3004). Le rapport conclut que, d'un point de vue juridique, il serait actuellement possible pour la Suisse de satisfaire aux conditions minimales de ratification. Sans que des modifications législatives soient nécessaires, la Suisse pourrait accepter les six articles suivants du noyau dur: l'article 1 (droit au travail); l'article 5 (droit syndical); l'article 6 (droit de négociation collective); l'article 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection); l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et l'article 20 (droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe). En ce qui concerne en particulier la compatibilité avec la CSE du système suisse de formation professionnelle initiale

32 RS 441.1

duale, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a retenu, dans un accord passé avec les autorités suisses, que ce système ne relève pas de l'article 7, mais de l'article 10 (droit à la formation professionnelle), avec lequel il ne pose pas de difficulté. Le Conseil fédéral a conclu qu'après cette analyse juridique, il ne se prononcera sur le principe d'une ratification de la CSE que lorsque le Parlement aura pris acte du rapport. En septembre et octobre 2014, le rapport du Conseil fédéral a été présenté au Parlement, successivement auprès de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la Commission de politique extérieure du Conseil national, de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats et de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats.

2.5. Etat de droit et droits de l'homme dans la société de l'information

Depuis quelques années, le Conseil de l'Europe réalise un travail approfondi, coordonné par son Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), sur les moyens de promouvoir l'état de droit et les droits de l'homme dans la société de l'information, notamment en ce qui concerne l'utilisation et la gouvernance de l'Internet transfrontalier. Il a émis à ce sujet un certain nombre de recommandations et de déclarations, dont l'une contenant dix principes de la gouvernance d'Internet, basée sur des considérations relatives à l'état de droit et aux droits de l'homme. Par ailleurs, il se consacre aux questions en lien avec la liberté d'information, d'opinion et de réunion ainsi qu'avec la protection de la vie privée et de la dignité humaine dans le contexte des services sur Internet et des nouveaux médias. En 2011, le Conseil de l'Europe a mis au point une nouvelle définition des médias. Celle-ci préconise une approche échelonnée et différenciée à l'égard des (nouveaux) médias, dans le but de classer par catégories les droits et les devoirs des fournisseurs de services de médias et d'accès à Internet, mais aussi ceux des utilisateurs, en fonction du rôle et de l'importance de chaque service ou média. En avril 2014, le Conseil de l'Europe a adopté un «Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet» qui, dans un langage simple, informe les utilisateurs de leurs droits sur Internet et des moyens de les faire valoir. La Suisse a apporté une contribution majeure à l'élaboration de ces textes.

Ces instruments non contraignants du Conseil de l'Europe influencent les débats entre les gouvernements, les acteurs économiques et la société civile dans le cadre du Dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet (EuroDIG), lancé par le Conseil de l'Europe et la Suisse avec le concours d'autres partenaires. Ils servent également de référence au travail de la Cour européenne des droits de l'homme. Sur le plan international également, le Conseil de l'Europe est considéré comme pionnier en ce qui concerne la thématique des droits de l'homme dans le contexte de la société de l'information. Ainsi, ses travaux inspirent les débats multipartites au sein du Forum sur la gouvernance d'Internet de l'ONU et ont marqué de leur empreinte les résultats de la conférence multipartite NETmundial, qui s'est tenue en avril 2014 à São Paulo.

En juin 2014, un rapport du Conseil de l'Europe analysant le rôle que joue l'ICANN en matière de droits de l'homme, corédigé par un représentant du gouvernement suisse, a donné lieu à un large débat au sein de l'ICANN et a également déclenché un processus commun aux différentes parties prenantes, dont l'objectif est d'identifier et de traiter de manière plus systématique les implications des activités de l'ICANN pour les droits de l'homme. Alors que l'ICANN était jusqu'ici largement perçue comme une institution répondant des aspects techniques du système de noms de domaine (*Domain Name System*, DNS), la prise en compte adéquate du droit international et des droits de l'homme est désormais durablement inscrite à son programme.

2.6 Bioéthique

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

- Le projet de recommandation sur la prédictivité, les tests génétiques et l'assurance a été débattu en réunion plénière, occasion pour la majorité des membres de faire valoir son souhait de ne pas limiter le champ d'application de la recommandation aux données génétiques. Pour la suite des travaux, les membres de cette instance ont décidé d'inviter les délégations intéressées à une réunion de consultation organisée dans le but de préparer une version révisée. Un rapporteur (membre de la plénière) sera chargé de rédiger une nouvelle mouture.
- Le projet de révision de la recommandation (2006) 4 du Comité des ministres, sur la recherche utilisant du matériel biologique d'origine humaine, faisait l'objet entre mars et août 2014 d'une procédure d'audition publique, après quoi les résultats ont été analysés, et seront vraisemblablement publiés en 2015.
- L'élaboration du nouveau protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe sur la bioéthique entendant protéger la dignité et les droits fondamentaux des personnes atteintes dans leur santé psychique dans le cas particulier des mesures de contrainte a progressé, notamment grâce à une audition lors de laquelle plusieurs acteurs ont pu s'exprimer. Les points faisant débat sont, entre autres, la formulation du champ d'application, l'inclusion ou non des mineurs dans le champ du protocole ainsi que la désignation d'une personne de confiance en plus de la représentation légale réglementaire.
- S'agissant des questions éthiques soulevées par les technologies émergentes, la rédaction de la première étude faisant toute la lumière sur l'état de développement scientifico-technique dans les technologies sélectionnées (nanotechnologie, biotechnologie, technologie de l'information, sciences cognitives) a pu être achevée. Principal résultat à retenir: l'interaction, la convergence et l'interdépendance de la technique et de la nature (biologie) s'intensifient. Par ailleurs, une seconde étude, qui vise à mettre en évidence

les implications éthiques de la première, a été lancée. Enfin, l'organisation de la conférence prévue pour début 2015 a été amorcée.

- Pour terminer, le DH-Bio a décidé d'approfondir la coopération avec les commissions de bioéthique nationales. Il appelle de ses vœux un échange d'informations plus soutenu et se propose d'inviter des représentants des commissions nationales à ses manifestations.

2.7 Vote électronique

Le 28 octobre 2014 s'est déroulé le cinquième *review meeting* du Conseil de l'Europe, consacré au vote électronique. S'il était convoqué par l'Autriche, la Suisse a soutenu l'initiative et participé au financement du document informel idoïne.

Cette réunion a permis d'aborder la mise à jour des recommandations du Conseil de l'Europe et a été l'occasion pour les Etats membres présents de faire le point sur l'état des projets dans leur pays respectif. Ces derniers ont convenu que l'actualisation de la recommandation pertinente du Comité des ministres, adoptée en 2004, s'imposait et devait en particulier tenir compte des enseignements tirés lors des essais et de l'évolution des connaissances techniques.

Les experts des gouvernements ayant participé à la 5ème réunion d'évaluation de la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique se sont exprimés en faveur d'une actualisation de la CM Rec(2004)11. Une telle actualisation devrait être menée dans les meilleurs délais et au plus tard au cours du prochain programme et budget 2016-2017 par un groupe spécial d'experts ad hoc. Pour réduire les coûts, les moyens électroniques d'échange et de négociations devraient, si possible, être utilisés. Afin d'assurer la meilleure qualité au résultat de l'actualisation, le groupe d'experts devrait être composé de représentants gouvernementaux provenant d'organes de gestion des élections. Ils devraient, en outre, si nécessaire, être assistés par d'autres acteurs concernés, tels qu'universitaires, industriels et représentants de la société civile.

S'agissant du projet suisse, les essais de vote électronique menés en 2014 dans douze cantons ont été couronnés de succès. Depuis son lancement, 180 essais au total ont été réalisés, les Suisses de l'étranger restant le premier groupe en ligne de mire, sachant que l'objectif à long terme du Conseil fédéral est d'offrir cette troisième option, complémentaire, à tous les électeurs.

En 2013, le Conseil fédéral a élaboré le troisième rapport relatif au vote électronique: ses auteurs proposent une évaluation des essais menés depuis 2006 et montrent comment ce canal devrait être développé en se fondant sur ces conclusions. C'est sur la base de ce texte que les actes encadrant le vote électronique ont été révisés: les dispositions de l'ordonnance sur les droits politiques ont ainsi été adaptées, tandis que la Chancellerie fédérale rédigeait une nouvelle ordonnance sur le vote électronique, toutes deux entrées en vigueur le 15 janvier 2014.

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 an pour échanger leurs points de vue et expériences. Par la voix du directeur de la Direction du droit international public, la Suisse participe régulièrement aux séances du comité. Cette plateforme est utile pour la Suisse, dans la mesure où elle peut ainsi débattre des dernières évolutions en matière de droit international, discuter de la mise en œuvre du droit international public dans la législation nationale et coordonner ses réactions et prises de position avec les Etats membres.

Parmi les nombreuses questions d'ordre juridique qu'il a traitées au cours de l'année sous revue, le comité s'est penché en particulier sur celle des privilèges et des immunités accordées aux missions spéciales. Une mission spéciale est une mission temporaire à caractère représentatif, envoyée par un Etat auprès d'un autre avec le consentement de ce dernier pour traiter avec lui de questions spécifiques ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée. Compte tenu du statut de la Genève internationale, qui accueille de nombreuses conférences internationales, la Suisse attache une grande importance à cette thématique de droit international. Elle a ainsi saisi l'occasion de ces séances pour informer les membres du comité sur la législation suisse et sa mise en œuvre et pour discuter de problématiques actuelles concernant les privilèges et les immunités dans le contexte du droit international coutumier.

3.2 Droit pénal

3.2.1 Lutte contre la traite des êtres humains

La convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains³³ est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2013. Elle prévoit un mécanisme de suivi afin de veiller à une mise en œuvre efficace de ses dispositions par les parties. Ce mécanisme repose sur deux piliers: le Groupe d'experts indépendants sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), chargé d'évaluer la mise en œuvre de la convention, et le Comité des Parties qui élit les membres du GRETA et peut adopter des recommandations sur la base des conclusions du groupe. Le Bureau de direction du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) participe aux séances du comité, en accord avec la représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe. Son responsable a pris part à la 14^e séance qui s'est tenue le 7 juillet 2014.

Selon la pratique, le GRETA évalue une première fois les mesures de mise en œuvre prises par la partie examinée un an après l'entrée en vigueur de la convention. Ainsi, le 1^{er} avril 2014, le GRETA a remis un long questionnaire au Bureau de direction du SCOTT, dont le responsable est la personne de contact du GRETA. Les questions

³³ RS 0.311.543

portaient avant tout sur les bases légales, les relevés statistiques et les activités de l'Etat contre la traite des êtres humains. Le Bureau de direction a répondu aux questions posées en y associant plusieurs services fédéraux ainsi que des organisations représentées au sein de l'organe de pilotage du SCOTT. La réponse consolidée a été envoyée au GRETA le 31 juillet 2014.

Après avoir examiné les réponses à son questionnaire, une délégation du GRETA est venue en Suisse afin d'évaluer les effets pratiques de la mise en œuvre de la convention. Le président, la vice-présidente et deux secrétaires du GRETA étaient donc en Suisse durant la semaine 40. Cette délégation a rencontré des représentants de la Confédération, assisté à des tables rondes contre la traite des êtres humains en Suisse alémanique et en Suisse romande et eu un entretien avec un représentant et une représentante du Conseil national. Elle a ainsi obtenu un aperçu complet des mesures prises par la Suisse dans la lutte contre la traite des êtres humains et a exprimé la satisfaction que lui ont inspirée les visites organisées et accompagnées par le Bureau de direction du SCOTT. Indépendamment des visites auprès des services fédéraux et cantonaux, les délégués du GRETA ont également rencontré au cours de cette semaine des représentants d'organisations non gouvernementales œuvrant contre la traite des êtres humains en Suisse.

Le premier projet de rapport du GRETA est attendu pour le printemps 2015. La Suisse aura la possibilité de se prononcer à son sujet. La publication du rapport définitif est prévue pour la fin 2015.

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) est le premier instrument international à réprimer en bloc toutes les formes d'abus sexuels commis sur 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 coopération internationale.

La révision du code pénal (CP)³⁴ qui s'imposait pour que notre pays puisse adhérer à ce texte – notamment le fait de pouvoir poursuivre pénalement les clients de prostituées âgés de 16 à 18 ans – est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, date de l'entrée en vigueur de la convention en Suisse.

3.2.3 Cybercriminalité

La convention du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001 sur la cybercriminalité³⁵ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 pour la Suisse. A ce titre, il a fallu,

³⁴ RS 311.0

³⁵ RS 0.311.43

d'une part, rendre pénalement répréhensible le fait d'accéder indûment à un système informatique (art. 143^{bis} CP, élément constitutif du *hacking*), de l'autre, adapter le régime de coopération internationale pour les données relatives au trafic informatique (art. 18b de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale³⁶).

Les Etats parties à la convention se réunissent deux fois par an pour se concerter sur sa mise en œuvre et son développement futur. Souvent, c'est le Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la justice/fedpol) qui vient représenter la Suisse dans cette instance qui s'intéresse pour l'heure essentiellement à la façon d'aménager aux autorités de poursuite pénale davantage de possibilités pour accéder aux données informatiques stockées dans un autre pays (*transborder access to data*). La Suisse siège dans le groupe de travail chargé de cette réflexion.

3.2.4 Terrorisme

Lors de la seconde réunion annuelle du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur le terrorisme (CODEXTER) en novembre 2014, les Etats participants ont convenu de mettre au point de nouvelles mesures pénales pour renforcer la lutte contre le terrorisme dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Il est prévu de rédiger et finaliser en 2015 un protocole additionnel à la convention pour la prévention du terrorisme, qui viendra ériger en infractions pénales le recrutement, l'entraînement, la préparation et le financement de voyages dans le but de commettre des actes terroristes. Parallèlement le CODEXTER préparera une recommandation sur les mesures préventives, la radicalisation en ligne et les mesures à appliquer aux combattants terroristes étrangers à leur retour. Ce travail s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre en Europe de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Protocole entend harmoniser la législation en Europe afin de faciliter la coopération entre les États.

3.2.5 Trafic d'organes

La convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le trafic d'organes a été adoptée le 9 juillet 2014 par le Comité des ministres et sera ouverte dès mars 2015 à la signature des Etats membres et non-membres du Conseil de l'Europe.

Cette convention n'appelle pas de modification du droit suisse. L'opportunité pour la Suisse de signer et de ratifier cette convention est actuellement examinée par les services compétents.

³⁶ RS 351.1

3.3

Drogues

Le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants, baptisé Groupe Pompidou, a été créé en 1971 à l'initiative du président français de l'époque, Georges Pompidou. Intégré en 1980 à l'organisation du Conseil de l'Europe, il compte aujourd'hui 36 Etats membres. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la Suisse (Police judiciaire fédérale/fedpol) 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 l'aviation générale. La 29^e rencontre annuelle du groupe, qui s'est tenue en juin 2014, a permis de concrétiser la participation des douze Etats du Réseau méditerranéen de coopération sur les drogues et les addictions (MedNET). L'Algérie, la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte y ont pris part, ainsi que le Japon, le Mexique et le Belarus, en qualité d'observateurs. Les activités et conférences prévues au programme des travaux du Groupe Aéroports 2011–2014 se 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. 2014 a par ailleurs été marquée par les événements suivants: réunion du sous-groupe de travail chargé de l'aviation générale dans le cadre du programme portant sur les activités en matière de répression et organisation de deux conférences, l'une consacrée aux nouvelles menaces dans le domaine des précurseurs chimiques, l'autre à la cybercriminalité. En sa qualité de présidente et de membre du comité d'organisation, la Suisse (Police judiciaire fédérale/fedpol) a pris une part active à l'organisation de ces manifestations.

Le Groupe Pompidou coordonne les questions politiques d'intérêt commun en matière de drogues pour ses Etats membres et veille à créer un lien entre politique, science et travail sur le terrain dans le domaine des stupéfiants. Pour tous ces Etats, ces plateformes de discussion ouvertes, contraignantes ni sur le plan juridique, ni sur le plan politique, revêtent une importance déterminante, puisqu'elles sont indispensables à la conception d'une politique innovante.

Le Groupe Pompidou 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).

En 2014, le Groupe Pompidou s'est avant tout employé à préparer la conférence ministérielle quadriennale, qui a eu lieu en novembre. Intitulée «Nouvelles générations – défis pour les politiques antidrogues préexistantes», elle a été consacrée à la nouvelle génération de consommateurs de drogues, aux nouvelles substances psychoactives et nouvelles addictions ainsi qu'aux défis lancés et aux possibilités offertes par l'Internet. Les représentants des Etats membres ont également adopté le

3.6 Coopération en matière fiscale

Le 15 octobre 2013, la Suisse a signé la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, dans sa version du 1^{er} juin 2011. Cette convention, conçue en 1988 par ces deux instances, a été amendée en 2010 et a acquis ces dernières années une importance grandissante. Fin 2014, 69 Etats dont la Suisse avaient signé la convention amendée. Cet instrument définit les bases juridiques applicables à toutes les formes de coopération fiscale, l'échange d'informations sur demande et l'échange spontané d'informations en étant deux éléments de fond obligatoires. Des groupes d'au moins deux Etats parties peuvent en outre convenir de mettre en place un échange automatique d'informations. En signant cette convention, la Suisse témoigne de sa volonté de se conformer aux normes internationales et de participer à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales à l'échelle planétaire. L'intégrité et la réputation de la place financière suisse s'en trouvent ainsi renforcées. Le Conseil fédéral prévoit de lancer la procédure de consultation au début de 2015.

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, de même qu'aux activités des comités d'experts qui lui sont rattachés: le Comité d'experts sur les normes de qualité et de sécurité relatives à la pratique et au suivi pharmaceutiques (CD-P-PH/PC), le 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) et le Comité d'experts sur la classification des médicaments en matière de leur délivrance (CD-P-PH/PHO). De plus, pendant l'année sous revue, une instance supplémentaire a vu le jour sous le nom de Groupe d'experts ad hoc pour l'Elaboration de lignes directrices relatives à la mise en place et la maintenance d'un formulaire européen portant sur les médicaments pédiatriques (CD-P-PH/PaedForm).

Au sein du le Comité d'experts sur les normes de qualité et de sécurité relatives à la pratique et au suivi pharmaceutiques (CD-P-PH/PC), la Suisse soutient quatre projets consacrés aux problématiques suivantes: la qualité et la sécurité des médicaments fabriqués ou préparés sans autorisation dans des pharmacies ou dans d'autres entreprises, unités hospitalières comprises, l'influence des médicaments traditionnels extra-européens sur la sécurité des patients en Europe, la qualité des soins et l'élaboration d'indicateurs ainsi que la rédaction de recommandations relatives à l'utilisation de systèmes de dosage. La Suisse a participé en 2014 à des réunions d'experts, des formations et des conférences portant sur ces thématiques. Pour

consolider la qualité des soins pédiatriques, elle a affecté trois experts au nouveau CD-P-PH/PaedForm.

La Suisse assure par ailleurs pour la période 2014–2015 la 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, à commencer par la mise en place d'une banque de données européenne centralisée pour l'enregistrement des contrefaçons de médicaments et la poursuite du développement d'un réseau d'autorités basé sur des points de contact uniques (PCU). La réunion d'experts de l'automne 2014 s'étant déroulée en Suisse, c'est Swissmedic qui a accueilli les experts venus de tous les Etats membres.

Le 28 octobre 2011, la Suisse a signé la convention Medicrime du Conseil de l'Europe, qui vise à empêcher que des produits thérapeutiques contrefaits (médicaments et dispositifs médicaux) ne menacent la santé publique. Cette convention, qui constitue le premier instrument réglementant ce domaine au plan international, fixe les infractions en lien avec la fabrication, l'offre et le commerce de produits contrefaits ainsi que la protection des droits des victimes de tels actes. Elle réglemente également la collaboration nationale et internationale des autorités impliquées. La procédure visant à la ratification, qui est placée sous la responsabilité de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), est conduite en étroite collaboration avec Swissmedic et d'autres offices directement concernés tels que l'Office fédéral de la justice.

4.1.2 Pharmacopée

La Pharmacopée européenne (Ph. Eur.), 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.

La Ph. Eur. comprend plus de 2500 monographies et textes généraux, sachant que jusqu'à présent, les monographies spécifiques portaient essentiellement sur les principes actifs, les excipients ou sur des produits finis de certains types de médicaments comme les vaccins, les immunosérums, les préparations radiopharmaceutiques ou les préparations homéopathiques. En mars 2014, la Commission européenne de Pharmacopée a décidé de publier pour enquête publique le premier projet de monographie de produit fini contenant une substance chimique définie.

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 mondialisé et participe de la lutte contre les contrefaçons de médicaments.

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 (janvier à décembre 2014), la huitième édition et les addenda 8.1 et 8.2 ont été réalisés.

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 national les prescriptions de qualité adoptées. Par ailleurs, huit Etats européens, dix-sept Etats non européens, la Taiwan Food and Drug Administration (TFDA) et l'OMS suivent de près les activités de la Ph. Eur., si bien que celle-ci exerce une influence déterminante, de portée mondiale, sur la qualité des médicaments et des substances médicamenteuses.

La division Pharmacopée de Swissmedic, l'Institut suisse des produits thérapeutiques, est l'autorité nationale de pharmacopée (ANP) de la Suisse. A ce titre, elle coordonne la contribution suisse à la Ph. Eur. Cette contribution est fournie par des experts suisses issus de l'industrie, des hautes écoles, des pharmacies ainsi que des autorités. Ces experts siègent dans la majorité des 70 comités spécialisés de la Ph. Eur., et réalisent chaque année l'équivalent de huit années-personnes en termes de travail. A noter enfin que plus de la moitié de ces tâches est effectuée par les collaborateurs de Swissmedic.

Durant l'année sous revue, la Ph. Eur. a soufflé ses 50 bougies, évènement qui a été célébré par l'organisation à Strasbourg, en octobre 2014, d'une conférence internationale, très suivie et richement alimentée par de nombreux experts helvétiques.

La contribution significative de la Suisse illustre, d'une part, l'importance accordée à la pharmacopée et, de l'autre, l'expertise que notre pays peut apporter en tant que pays doté d'une des principales industries pharmaceutiques au monde.

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) notamment lors de deux réunions à Strasbourg (mai) et Ljubljana (novembre).

La Résolution (2013)9 relative aux matériaux et objets en métaux et alliages destinés au contact alimentaire été adoptée en juin 2013 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Un symposium de présentation de cette résolution a eu lieu les 6 et 7 novembre 2014 à Ljubljana sous l'égide du Conseil de l'Europe et du Ministère de la santé de la Slovénie. Son but était de présenter aux autorités nationales de contrôle, aux industries et aux associations de consommateurs, les différentes législations et recommandations applicables aux matériaux et objets en métaux et alliages destinés au contact alimentaire, en particulier la résolution en question, qui vise à garantir l'innocuité des emballages.

Suite à la publication de cette nouvelle résolution, le travail au sein du groupe P-SC-EMB se concentre sur la révision des anciennes résolutions en vue de les adapter aux nouvelles connaissances scientifiques, toxicologiques et techniques. Pour de nombreux types de matériaux, ces résolutions du Conseil de l'Europe sont les seules recommandations existantes (*soft law*) et sont importantes pour les associations

actives dans les domaines concernés. Le travail dans le domaine des encres d'emballage continue, principalement sous l'égide de l'Allemagne et de la Suisse, qui collaborent à l'établissement d'une liste identique des substances évaluées. Cette liste de substances servira de base de référence au Conseil de l'Europe.

La délégation suisse a poursuivi sa participation au Comité d'experts sur les produits cosmétiques (P-SC-COS). Ce comité travaille à l'élaboration des recommandations relatives à l'utilisation des huiles essentielles spécifiquement dans les cosmétiques, se basant sur deux publications nationales françaises. La délégation suisse participe activement à ces travaux, dont l'Irlande est le nouveau pays rapporteur.

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. Ce document a une réelle importance à l'heure actuelle, puisque la Commission européenne (DG Sanco) envisage de réglementer ces produits dans une nouvelle législation harmonisée, afin de protéger au mieux la population.

Ce comité a également continué son travail sur l'élaboration d'un document soulignant l'important problème de santé publique que pose la résistance croisée relative à l'usage d'antifongiques de type azole dans les produits cosmétiques. Des discussions concernant les modalités de publication sont en cours.

Le groupe *ad hoc* Laboratoires officiels de contrôle des cosmétiques (OCCL) s'est penché en 2014 sur les systèmes d'essais d'aptitude portant sur la para-phénylène-diamine (PPD) dans les teintures capillaires ainsi que sur le formaldéhyde. Un troisième séminaire concernant la protection solaire a été organisé, offrant un perfectionnement sur la méthode *in vitro* pour l'évaluation du facteur de protection solaire (FPS).

4.2 Culture, éducation, jeunesse et sport

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, donnant naissance au nouveau Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP). Celui-ci s'est réuni chaque année depuis lors, la dernière fois en mars 2014. Les trois rencontres se sont inscrites dans une même volonté d'amener au dialogue les acteurs des trois domaines chapeautés par le CDCPP. La délégation suisse se composait à cet effet de représentants de l'Office fédéral de la culture (OFC/Service international) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV/Section Espace rural).

A l'instar de l'ensemble des comités directeurs du Conseil de l'Europe, le CDCPP a été soumis à une évaluation et à l'adoption d'un budget adapté par le Comité des ministres à la fin 2013. Cette évaluation a conduit à une réduction de 0,5 jour du temps de réunion associé au plénum du CDCPP. La Suisse a été élue au bureau du CDCPP pour la période 2014–2015. Elle y représente le seul membre du bureau non-membre de l'Union européenne pour cette période.

4.2.1 Culture

La Suisse a adhéré à l'accord partiel élargi sur les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe à compter du 30 janvier 2013. Elle dispose d'un siège au Conseil de direction dudit accord partiel élargi (APE), 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 deuxième réunion du Conseil de direction, à laquelle la Suisse a participé le 11 avril 2014, trois nouveaux itinéraires ont par ailleurs été certifiés: «Atrium, sur l'architecture des régimes totalitaires du 20^e siècle», «Le Réseau Art Nouveau Network» et la «Via Habsburg – sur les traces des Habsbourg», auquel la Suisse est associée aux côtés de l'Allemagne, de la France et de l'Autriche.

La contribution de la Confédération à l'APE sur les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe s'est établie à environ 10 000 euros en 2014.

4.2.2 Patrimoine

Le système HEREIN (politiques européennes du patrimoine), soutenu par la Suisse depuis de nombreuses années, a pu être relancé avec succès. Sa 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'Europe³⁷, convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique³⁸, et convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (que la Suisse n'a pas encore ratifiée). La plateforme HEREIN est ainsi en voie de devenir un système d'information et de mise en réseau pour les professionnels et autorités du patrimoine en Europe. La Suisse est aussi membre de l'Association Internationale sans but lucratif AISBL HEREIN qui vise à encourager l'échange d'expériences et d'informations sur les politiques patrimoniales.

4.2.3 Paysage

La contribution financière de l'OFEV pour la convention du paysage s'élève à 40 000 francs. Dans ce cadre, l'OFEV concentre son action sur les ateliers de la convention du paysage ainsi que sur l'échange et la publication de recherche et bonnes pratiques.

4.2.4 Médias (Eurimages)

Le Comité de direction d'Eurimages soutient les coproductions, distributeurs de films et salles de cinéma européens. En 2014, neuf projets auxquels des partenaires

³⁷ RS 0.440.4

³⁸ RS 0.440.5

suisses sont associés ont été jugés éligibles et lui ont été soumis pour approbation. Dans le cas de 6 projets, la participation suisse était prépondérante. Au total, quatre projets ont été soutenus, représentant un montant global de 1,27 million d'euros en faveur des producteurs suisses. La contribution de la Confédération à Eurimages s'est établie à 540 000 euros en 2014, alors que la Suisse a été soutenue à hauteur de plus de 1,92 million d'euros par Eurimages en 2014.

4.2.5 Education et enseignement supérieur

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE) souhaite renforcer et maintenir le rôle stratégique du Conseil de l'Europe dans les domaines de la reconnaissance des qualifications, du développement de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (Processus de Bologne) et de la promotion de la mission démocratique de l'enseignement supérieur. Le comité a décidé de créer un groupe de travail *ad hoc* informel chargé d'établir des liens avec les décideurs de l'enseignement supérieur et donner des conseils sur les questions relatives à l'enseignement.

Le comité a aussi reconfirmé M. Bernard Wicht (délégué suisse) comme rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du bureau.

Dans le domaine de l'éducation, grâce au projet pilote Suisse-Ukraine (2010–2012) concernant l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme, cette initiative a pu se développer en 2014 et s'étendre aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe: plusieurs pays travaillent ainsi ensemble afin de partager leurs expériences et leur mode d'enseignement respectif en la matière. Dans le domaine des langues vivantes, la Suisse a poursuivi son engagement dans les travaux du Centre européen des langues vivantes de Graz (CELV), en particulier dans les domaines suivants: «programmes de mobilité pour un apprentissage plurilingue et interculturels», «cadre de référence pour les approches plurielles des langues et des cultures». De plus, la Suisse a proposé un nouveau thème de travail concernant les compétences langagières des enseignants.

4.2.6 Jeunesse

Le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ) a poursuivi ses activités dans le cadre des thèmes prioritaires de la Direction générale de la démocratie 2014–2015, à savoir: *gouvernance démocratique et innovation, diversité et participation*. Le programme intergouvernemental d'activités comprend en particulier l'analyse nationale des politiques de la jeunesse en Grèce et le début de l'analyse de la Serbie (2014–2015), des activités relatives à la participation des enfants et des jeunes (un outil d'évaluation sera expérimenté dans différents pays), à l'information des jeunes ainsi qu'au label de qualité du Conseil de l'Europe pour les centres de jeunesse.

A la suite de la conférence des ministres responsables de la jeunesse (Saint-Pétersbourg 2012), le CDEJ continue ses travaux sur le thème de l'accès des jeunes

aux droits. Un groupe de rédaction a été mis en place au printemps 2014 afin d'élaborer un projet de recommandation sur le sujet (adoption par le Comité des ministres prévue à l'horizon 2016).

La campagne du Conseil de l'Europe «Mouvement contre le discours de haine», lancée en mars 2013, a été prolongée jusqu'au printemps 2015, en raison notamment de son succès. A l'instar de 36 autres Etats membres, la Suisse y participe depuis début 2014: sous la direction d'un groupe de pilotage (Office fédéral des assurances sociales, Service de lutte contre le racisme, ONG), le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ) a été chargé d'élaborer un site internet (adresse: www.nohatespeech.ch) et développe différentes activités au plan national.

4.2.7 Sport

A fin 2014, 35 Etats ont adopté l'accord partiel élargi sur le sport (APES), auquel la Suisse a adhéré le 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, 29 organisations sportives font partie du Comité consultatif de l'APES. Le point fort de l'année 2014 a été la rédaction et la finalisation d'une convention contre la manipulation des résultats, à laquelle la Suisse, par l'intermédiaire de l'Office fédéral du sport, de l'Office fédéral de la justice et de la Commission des loteries et paris, a collaboré très activement. Cette convention a été ouverte à signature lors de la 13^e Conférence des ministres responsables du sport, qui s'est tenue à Macolin le 18 septembre. 17 Etats l'ont signée, dont la Suisse, par l'intermédiaire du chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). D'autres Etats ont annoncé leur intention de la signer prochainement. Le thème principal de cette conférence, qui a été organisée par l'Office fédéral du sport, a été le risque de corruption dans la gouvernance du sport. En raison du nombre important de fédérations et d'organisations internationales sportives dont elle accueille le siège, la Suisse tient à jouer un rôle de leader dans ce domaine.

Les priorités générales de l'APES pour 2015 sont l'éthique dans le sport, l'égalité entre hommes et femmes et le partenariat entre l'Union européenne 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 les engagements pris, la Suisse apporte une importante contribution à l'application de cette convention du Conseil de l'Europe. Le directeur d'Antidoping Suisse est le président du groupe de travail «Sciences» jusqu'à la fin 2014.

Dans le cadre du Comité ad hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA), les Etats européens adopteront et présenteront des positions communes vis-à-vis de l'Agence mondiale antidopage AMA. Le CAHAMA se réunit au moins trois fois par an pour préparer les réunions des comités compétents de l'AMA. Les travaux effectués en 2014 ont porté sur la prochaine mise en œuvre du code révisé

de l'AMA. Les idées de la Suisse ont rencontré un écho positif au sein du CAHAMA.

Les débordements dramatiques survenus en 1985 au stade du Heysel ont conduit le Conseil de l'Europe à rédiger le premier acte sur la violence dans les stades. 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 sportives et notamment de matches de football³⁹ 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 adhéré à la convention en novembre 1990; elle est représentée au dit comité par fedpol. En outre, un représentant de la section Hooliganisme de fedpol y siège en qualité de vice-président, et ce pendant deux années encore, étant donné qu'il a été réélu à ce poste lors de la séance d'avril 2014 du comité permanent.

Les 35^e et 36^e séances du comité permanent ont eu lieu respectivement en avril et en décembre 2014 à Strasbourg. Ces deux rencontres ont permis aux participants, d'une part, de poursuivre les travaux de révision de la convention, d'autre part, d'œuvrer à la synthèse et à l'harmonisation des nombreuses recommandations existantes. Cette démarche, qui vise à réunir lesdites recommandations dans un seul document reposant sur trois piliers (sûreté, sécurité et services), favorisera une application plus lisible et cohérente dans chacun des Etats membres. De plus, cela permettra d'informer plus facilement les différents interlocuteurs que sont notamment les clubs, les fédérations et les organisations de supporters et de les inciter à les mettre en œuvre. Avec ses mesures de lutte contre la violence lors de manifestations sportives – largement inspirées des recommandations du Conseil de l'Europe –, la Suisse fait figure de bon élève et entend bien le rester, en continuant de faire valoir ses idées et en appliquant les recommandations avec un maximum de célérité et de précision.

4.3 Cohésion sociale, dignité humaine et égalité

Le Comité européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité (CDDECS) a succédé au Comité européen pour la cohésion sociale avec un mandat élargi aux questions de dignité et de lutte contre la violence et les discriminations. Dans les domaines couverts par le CDDECS, le Conseil de l'Europe dispose déjà d'une série complète de normes juridiques. Dans le cadre de son mandat, ce nouveau comité s'efforcera de mieux faire connaître ces normes et d'en améliorer la mise en œuvre effective. Pour l'heure, les activités du comité se concentreront sur la collecte de données pertinentes et sur l'identification des principaux obstacles, notamment à l'accès aux droits économiques et sociaux.

Sous la supervision du CDDECS, un nouveau Comité d'experts sur la stratégie 2016–2019 du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (DECS-ENF) sera chargé, dès l'automne 2014, de faire rapport sur la mise en œuvre de l'actuelle

³⁹ RS 0.415.3

stratégie sur les droits de l'enfant 2012–2015 et d'élaborer le projet de nouvelle stratégie sur les droits de l'enfant pour les années 2016–2019, qui sera soumis au Comité des ministres pour adoption d'ici au 31 décembre 2015.

4.4 Environnement

La convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe⁴⁰ (convention de Berne), laisse une marge d'appréciation suffisante pour éviter que les troupeaux ne subissent des dégâts intolérables. Tant sur le plan juridique que politique, il serait délicat pour le Conseil fédéral de dénoncer cette convention pour y adhérer à nouveau en formulant une réserve concernant la protection du loup. Il part du principe que les modifications de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse⁴¹ et le nouveau Plan Loup, actuellement en cours d'élaboration, répondent aux préoccupations exprimées quant à la baisse du niveau de protection dont jouit cet animal. De plus, l'art. 9 de la convention de Berne n'empêche pas qu'un individu occasionnant des dommages ne soit tiré à titre exceptionnel, même s'il figure sur la liste des animaux de l'annexe II. Dès lors, même du point de vue matériel, la dénonciation de cet accord ne se justifie pas, sans compter que le Conseil fédéral est disposé à adapter les bases légales pour que l'homme, les animaux de rente et les loups puissent cohabiter durablement.

4.5 Protection des données

La modernisation de la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (convention STE N° 108) demeure une activité prioritaire du Conseil de l'Europe. Le projet adopté par le Comité consultatif de la convention (TPD) est actuellement examiné par un comité ad-hoc (CAHDATA) chargé de préparer un protocole d'amendement dont l'objectif est de renforcer le droit à la protection des données et de le concilier avec l'exercice d'autres droits et libertés fondamentales. Ce protocole devrait permettre de renforcer les mécanismes de suivi et de mise en œuvre de la convention.

Par ailleurs, le comité consultatif (TPD) présidé par la Suisse a terminé la révision de la recommandation n° R (89) 2 sur la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins d'emploi. Il a adopté un avis sur les implications, en matière de protection des données à caractère personnel, des mécanismes d'échange interétatique et automatique de données à des fins administratives et fiscales. Il a également pris position sur la recommandation 2041 (2014) de l'Assemblée parlementaire «*Améliorer la protection et la sécurité des utilisateurs dans le cyberspace.*»

⁴⁰ RS 0.455

⁴¹ RS 922.01

4.6 Banque de développement du Conseil de l'Europe

Au cours de la période sous revue, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) s'est attachée à améliorer la conduite stratégique et opérationnelle de l'institution, accomplissant de réels progrès en la matière. Elle s'est notamment concentrée sur la communication et les rapports axés sur les résultats. L'institution a poursuivi ses efforts visant à améliorer la gouvernance de la banque et à recentrer ses priorités régionales et sectorielles sur des projets d'aide à la transition et de lutte contre la pauvreté. Dans les organes directeurs de l'institution, la Suisse a continué de témoigner une attention particulière à ces questions. En réponse aux intempéries qui ont frappé la Croatie, la Serbie et la Bosnie et Herzégovine au mois de mai, la banque est parvenue à débloquer rapidement des fonds pour envoyer des secours. La réunion annuelle de la Banque s'est tenue en juin à Sarajevo.

Rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme: bilan 2011–2014 et perspectives

Condensé

L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme est ancré dans son ordre juridique et sa tradition et sert les intérêts de notre pays. Sur le plan national, la protection des droits de l'homme est indispensable à la concrétisation de la démocratie directe, car ils fondent la liberté et la sécurité de chacun. Sur le plan international, elle contribue à la sécurité internationale, à la prévention des conflits et au développement durable, en particulier des pays fragiles. Pendant la période sous revue, la Suisse a continué de défendre les droits de l'homme avec détermination, visibilité et crédibilité, ce dans un contexte international caractérisés par des développements contradictoires.

En effet, malgré une architecture des droits de l'homme toujours plus complète, les violations demeurent une réalité dans le monde entier, qu'elles soient commises délibérément ou non par les Etats, qu'elles soient explicitement minimisées par l'invocation d'impératifs présentés comme supérieurs aux obligations en la matière ou simplement ignorées. Ces évolutions se déploient dans un contexte caractérisé par les crises économiques, l'importance croissante et la nature transnationale des acteurs non étatiques, le relativisme culturel, l'explosion des médias sociaux et la complexité des conflits. Elles posent un défi permanent à la Suisse et au système de gouvernance mondiale dans son entier fondé avant tout sur une communauté d'Etats souverains.

Les droits de l'homme sont dans un certain sens victimes de leur succès. Aujourd'hui, il n'est guère de situation ou crise politique qui se développe sans que la dimension des droits de l'homme ne soit explicitement mise en avant dans la rhétorique générale qui accompagne cette situation, dans les causes qui la sous-tendent ou les solutions qui sont formulées pour y remédier. La Suisse considère favorablement cette tendance et soutient l'intégration croissante des droits de l'homme dans les processus de gouvernance internationale. Malheureusement, ce développement s'accompagne depuis quelques années par une politisation croissante des débats, une polarisation grandissante des positions sur certains thèmes, voire une remise en question de l'universalité des droits de l'homme.

Dans ce contexte exigeant, la Suisse s'est efforcée pendant la période sous revue de faciliter le dialogue et de trouver des solutions créatives pour optimiser le système de gouvernance et de monitoring en matière de droits de l'homme, promouvoir leur prise en compte dans l'action politique dans sa globalité et garantir une architecture normative et institutionnelle qui soit en adéquation avec les exigences actuelles.

La Suisse s'est en outre attachée à faire avancer le débat concernant la responsabilité des acteurs non étatiques par rapport aux droits de l'homme, le rôle essentiel des entreprises dans le cadre de leur respect et la place centrale de la société civile dans le suivi de leur mise en œuvre, leur promotion et leur développement dynamique.

En vue de la réalisation de ces objectifs, le Conseil fédéral doit opérer des choix parmi les domaines ou pays dans lesquels s'engager prioritairement, essentiellement afin d'utiliser les moyens à disposition de la manière la plus efficace possible et d'obtenir des résultats concrets de nature politique et opérationnelle. Se dégagent ainsi six points forts de l'action de la Suisse pendant la période sous revue, dans lesquels notre pays s'est engagé de façon substantielle, visible et parfois décisive.

- Premièrement, la Suisse s'est attachée à renforcer la voix de la société civile et à protéger les défenseurs des droits de l'homme. En plus de leur apporter un soutien politique dans de nombreux contextes, notre pays a déposé annuellement devant le Conseil des droits de l'homme une résolution visant à renforcer la protection des droits de l'homme dans le contexte des manifestations pacifiques.*
- Deuxièmement, la Suisse a renforcé son engagement en faveur des droits des femmes, que ce soit en intégrant prioritairement ce thème dans ses échanges bilatéraux et dans des projets sur le terrain ou en jouant un rôle de facilitateur dans les discussions multilatérales.*
- Troisièmement, notre pays a défendu l'intégration des droits de l'homme dans la coopération au développement, l'aide humanitaire et la promotion de la paix, ce dans le cadre de ses propres actions ou dans l'agenda de développement au-delà des Objectifs du Millénaire (Agenda post-2015).*
- L'abolition universelle de la peine de mort a constitué un quatrième point fort de l'engagement de notre pays, à témoin la résolution déposée devant le Conseil des droits de l'homme en juin 2014 ou des initiatives intergouvernementales ad-hoc comme les Appels successifs lancés à l'occasion de la journée mondiale contre la peine de mort du 10 octobre.*
- Cinquièmement, la Suisse a continué à jouer un rôle pionnier dans la considération des droits de l'homme dans les activités des entreprises, notamment dans son rôle de Présidente des Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits de l'homme en 2013.*
- Enfin, notre pays a fait du renforcement du monitoring de la mise en œuvre des droits de l'homme l'une de ses priorités, promouvant notamment l'amélioration de l'efficacité des organes conventionnels, le renforcement du suivi de l'Examen Périodique Universel, la ratification du Statut de la Cour pénale internationale ou sa propre approche conceptuelle de traitement du passé et de prévention des atrocités. L'engagement dans ces six domaines d'action a permis d'atteindre des résultats concrets, tout en identifiant d'importants défis pour l'avenir.*

Divers instruments sont à disposition du Conseil fédéral pour concrétiser son engagement en matière de droits de l'homme. Parmi la panoplie d'instruments bilatéraux, les dialogues et consultations sur les droits de l'homme constituent un moyen de choix pour permettre des échanges sur les priorités respectives et les bonnes pratiques en la matière ainsi que, dans la mesure du possible, pour soutenir la réalisation d'améliorations de la situation des droits de l'homme dans le pays partenaire. L'engagement au sein de l'ONU ainsi que dans les forums régionaux constitue un autre grand axe de l'activité de la Suisse dans cet axe important de sa politique extérieure. Troisième axe d'instruments, la collaboration avec des acteurs non étatiques permet à notre pays de renforcer la mise en œuvre des droits de l'homme et d'encourager une gouvernance en la matière en phase avec les réalités du terrain. Enfin, le rôle de Genève dans sa fonction de capitale mondiale des droits de l'homme constitue un moyen unique à disposition de la Suisse pour renforcer l'impact et la visibilité de son engagement en la matière.

La mise en œuvre des droits de l'homme par la Suisse constitue une condition indispensable à la crédibilité de la politique extérieure de notre pays en la matière. Le Conseil fédéral se doit également d'assurer la cohérence générale de la politique extérieure, plus particulièrement celle entre son action en matière des droits de l'homme et d'autres domaines. Sur le plan interne, la coordination entre offices de l'administration permet l'intégration des considérations de droits de l'homme (mainstreaming) dans la définition et la mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse dans sa globalité. C'est notamment le cas dans des domaines comme la politique extérieure économique, la politique de sécurité ou la politique de migration. La Suisse s'engage en outre pour une prise en compte des droits de l'homme dans la formulation des politiques internationales sur ces thèmes et en général.

Pour atteindre ces différents objectifs, la Suisse s'efforcera de continuer à être une actrice influente de la gouvernance mondiale des droits de l'homme. La tradition de son engagement, son expertise avérée en matière de droits de l'homme, sa position ancrée dans le droit, son ouverture au dialogue ainsi que l'absence d'un agenda politique caché sont autant d'atouts dont notre pays veillera à tirer profit dans ce contexte.

Table des matières

Condensé	170
Introduction	175
1 Contexte général	175
1.1 Tradition et fondements de l'engagement de la Suisse en matière de droits de l'homme	175
1.2 Les droits de l'homme sur la scène internationale: tendances et défis	177
2 Points forts de la politique de la Suisse en matière de droits de l'homme 2011–2014	179
2.1 Remarques liminaires	179
2.2 Promotion de la société civile et protection des défenseurs des droits de l'homme	180
2.2.1 Principes et axes prioritaires d'engagement	180
2.2.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis	181
2.3 Engagement en faveur des droits des femmes et contre les discriminations	183
2.3.1 Principes et axes prioritaires d'engagement	183
2.3.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis	184
2.4 Droits de l'homme, promotion de la paix, aide humanitaire et coopération au développement	186
2.4.1 Principes et axes prioritaires d'engagement	186
2.4.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis	187
2.5 Abolition de la peine de mort	189
2.5.1 Principes et axes prioritaires d'engagement	189
2.5.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis	190
2.6 Economie et droits de l'homme	192
2.6.1 Principes et axes prioritaires d'engagement	192
2.6.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis	193
2.7 Renforcement du monitoring de la mise en œuvre des droits de l'homme	196
2.7.1 Principes et axes prioritaires d'engagement	196
2.7.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis	197
3 Instruments de la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme	199
3.1 Remarques liminaires	199
3.2 Instruments bilatéraux	199
3.3 Instruments multilatéraux	201

3.3.1	Engagement au sein des Nations Unies	201
3.3.2	Engagement au sein des organisations régionales	202
3.4	Collaboration avec des acteurs non étatiques	204
3.5	Genève, capitale mondiale des droits de l'homme	205
3.5.1	Conditions-cadres	205
3.5.2	Conseil des droits de l'homme: opportunités et défis	206
4	Garantie de la cohérence: principes et instruments	208
4.1	Remarques liminaires	208
4.2	Cohérence entre politique intérieure et extérieure dans le domaine des droits de l'homme	208
4.3	Prise en compte des droits de l'homme et cohérence de la politique extérieure: principes et instruments	212
4.3.1	Cohérence de la politique économique extérieure par rapport à celle des droits de l'homme	213
4.3.2	Cohérence de la politique de sécurité extérieure par rapport à celle des droits de l'homme	214
4.3.3	Cohérence de la politique migratoire extérieure par rapport à celle des droits de l'homme	215
5	Conclusion	216

Introduction

Le présent rapport est le troisième⁴² que le Conseil fédéral soumet au Parlement en réponse au postulat du 14 août 2000 de la Commission de politique extérieure du Conseil national (00.3414 – Rapport périodique sur la politique de la Suisse en matière de droits de l’homme), aux termes duquel: «Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une fois au cours de chaque législature un rapport présentant les mesures qu’il a prises, qu’il a engagées ou qu’il entend prendre pour promouvoir une politique de la Suisse en matière de droits de l’homme qui soit efficace et cohérente. Ce rapport indiquera notamment:

- quels sont les objectifs fixés et les mesures prises par la Suisse en matière de droits de l’homme, et évaluation de leur efficacité;
- comment il est tenu compte des droits de l’homme dans les différentes politiques (notamment développement, commerce extérieur, migration et promotion de la paix), et les conflits d’intérêts entre droits de l’homme et autres priorités;
- quelles sont les mesures mises en œuvre pour renforcer l’efficacité et la cohérence des activités de la Suisse en matière de politique extérieure et de commerce extérieur, ou susceptibles de les renforcer;
- comment la société civile, les entreprises et les milieux scientifiques sont, ou peuvent être, associés au développement des droits de l’homme.»

Le rapport contient un chapitre introductif qui évoque les fondements de l’engagement de la Suisse dans le domaine des droits de l’homme et trace les tendances et défis internationaux actuels dans le domaine (ch. 1). Il présente ensuite les objectifs et points forts de l’action de la Suisse en matière de droits de l’homme pendant la période sous revue (ch. 2), ainsi que les instruments à disposition du Conseil fédéral dans ce domaine (ch. 3). Il s’arrête enfin sur la question de la cohérence de la politique extérieure dans la perspective des droits de l’homme (ch. 4) avant de tirer quelques conclusions.

4 Contexte général

4.1 Tradition et fondements de l’engagement de la Suisse en matière de droits de l’homme

Les droits de l’homme et les libertés fondamentales ont une valeur universelle. Leur respect joue un rôle important dans la paix, la sécurité, le bien-être collectif et la prospérité économique, qui favorisent à leur tour les relations amicales et la coopération entre les pays. Comme l’histoire récente l’a régulièrement démontré, un Etat qui ne respecte pas les droits de l’homme et les libertés fondamentales représente une menace en premier lieu pour sa population. En fonction des conséquences qui peuvent découler d’une telle situation interne, un tel Etat peut également devenir une menace pour les Etats et la région qui l’entourent, voire pour le monde entier.

⁴² Pour les deux précédents rapports, voir FF **2006** 5799 et **2011** 961 1210.

Les droits de l'homme sont reflétés dans les normes contenues dans les traités internationaux et le droit coutumier, mais aussi dans notre Constitution (Cst.)⁴³. Ils guident à ce titre l'action du Conseil fédéral en matière de politique intérieure et extérieure. L'art. 54 Cst. consacre cette situation par la mention de la promotion du respect des droits de l'homme comme l'un des cinq buts principaux de la politique étrangère de la Suisse. L'engagement de notre pays en faveur des droits de l'homme est non seulement ancré dans son ordre juridique, mais également dans sa tradition. Il s'inscrit en outre dans la ligne de celui en faveur du droit international humanitaire. Le rayonnement international de la Suisse par la «Genève humanitaire et des droits de l'homme» ainsi que la solide collaboration avec la société civile dans le domaine, en Suisse comme à l'étranger, en sont de solides exemples.

De même, la protection des droits de l'homme sert les intérêts de la Suisse. Sur le plan national, elle est indispensable à la concrétisation de la démocratie directe, car elle fonde la liberté et la sécurité de chacun. Le succès du «modèle suisse» démontre que le respect des droits de l'homme conditionne le bon fonctionnement de son Etat. Les droits de l'homme responsabilisent l'Etat dans son action et subordonnent d'une façon générale son intérêt à celui de sa population. Sur le plan international, la protection des droits de l'homme contribue à la sécurité internationale, à la prévention des conflits et au développement des pays fragiles, autant de dimensions globales qui sont également dans l'intérêt de notre pays.

Dans ce contexte, la Suisse continue de défendre les droits de l'homme avec détermination et crédibilité. Parmi les valeurs spécifiques qu'elle considère comme fondamentales figurent la coexistence pacifique et le respect mutuel entre des groupes de population aux religions, langues, ethnies et cultures différentes, sa tradition humanitaire, ses bons offices universellement appréciés, l'Etat de droit, la stabilité, la solidarité et la fiabilité. La neutralité, la non-participation à des alliances militaires permanentes et l'absence d'un agenda politique caché sont d'autres atouts-clés pour la crédibilité de l'engagement de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme. Ce dernier est par ailleurs renforcé par l'expertise disponible auprès des acteurs de la société civile, par exemple académiques, établis en Suisse ainsi qu'au sein de l'administration fédérale. Enfin, la concrétisation de l'engagement de la Suisse en matière de droits de l'homme est rendue possible par un important réseau extérieur.

Comme l'exigent l'existence et l'essence des droits de l'homme considérés dans leur dimension universelle et multisectorielle, la politique de la Suisse en la matière a des incidences sur d'autres domaines, où les droits de l'homme occupent une place notable. La *Stratégie de politique étrangère 2012–2015*⁴⁴ de la Suisse rappelle l'importance transversale des questions de droits de l'homme dans les affaires du monde et dans l'engagement international de notre pays.

⁴³ RS 101

⁴⁴ *Stratégie de politique étrangère 2012–2015*, pp. 5 et 14, www.dfae.admin.ch > Le DFAE
> Mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse

4.2

Les droits de l'homme sur la scène internationale: tendances et défis

L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme se déploie dans un contexte international exigeant et caractérisé par des évolutions à première vue contradictoires. D'une part, la défense et la promotion des droits de l'homme se sont développées de façon très dynamique au cours des dernières décennies dans les enceintes internationales⁴⁵. Nombre de normes et de mécanismes visant à une meilleure protection et à un plus grand respect des droits de l'homme ont ainsi été mis en place ou consolidés à l'échelle mondiale, régionale et nationale.

D'autre part, la mise en œuvre par les Etats de leurs obligations et engagements en matière de droits de l'homme constitue encore et toujours le principal défi. Malgré une architecture mondiale toujours plus complète, les violations des droits de l'homme demeurent une réalité dans le monde entier, que ces violations soient commises délibérément ou non par les Etats, qu'elles soient explicitement minimisées par l'invocation d'impératifs présentés comme supérieurs aux obligations en la matière (par exemple la sécurité ou la souveraineté nationale) ou simplement ignorées. Ces évolutions se déploient dans un contexte caractérisé par une nature transnationale des acteurs et une complexité des conflits qui vont croissants. Elles posent un défi permanent à un système de gouvernance mondiale fondé avant tout sur une communauté d'Etats souverains. L'impunité, les inégalités et la migration constituent d'autres phénomènes globaux ayant une influence particulièrement forte et imprévisible sur les questions de droits de l'homme.

Ainsi, plus de vingt ans après la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne* sur les droits de l'homme, les experts s'accordent sur la frustration générale qui domine par rapport au contenu ambitieux énoncé dans ce texte du 23 juin 1993 ainsi que, dans certains cas, sur les retours en arrière constatés depuis lors. Dans un certain sens, les droits de l'homme sont victimes de leur succès. L'augmentation constante du nombre de traités, processus consultatifs, comités, résolutions et autres instruments et celle des Etats parties aux conventions pose la question de la capacité de l'architecture des droits de l'homme à répondre à des exigences en constante mutation et à rester connectée avec la réalité des droits de l'homme et de leurs violations commises sur le terrain.

Il est incontestable que l'important développement normatif et institutionnel de ces dernières décennies, complété par des facteurs exogènes comme la mondialisation ou les nouvelles technologies, a augmenté l'influence des questions de droits de l'homme dans la façon d'appréhender les défis globaux. Aujourd'hui, il n'est guère de situation ou crise politique qui se développe sans que la dimension des droits de l'homme ne soit explicitement mise en avant dans la rhétorique générale qui accompagne cette situation, dans les causes qui la sous-tendent ou les solutions qui sont formulées pour y remédier. Pendant la période sous revue, la vague de protestations et d'événements du Printemps arabe a bien illustré cette tendance. Cette dernière s'est aussi manifestée par le regain de capacité des institutions de droits de l'homme à influencer le traitement de certains événements et les réponses données par la communauté internationale. Dans le cas du Printemps arabe, le Conseil des droits de l'homme a pu intervenir en amont des décisions prises par l'Assemblée générale ou

⁴⁵ Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2007–2011), annexe 2 du rapport sur la politique extérieure 2010, FF 2011 961 1210.

le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU), donnant ainsi une dimension droits de l'homme à la perspective sécuritaire, voire humanitaire, adoptée ensuite par ces organes-ci.

La Suisse considère favorablement cette prise en compte toujours plus importante des droits de l'homme comme dimension inhérente des affaires du monde. Elle soutient également leur intégration croissante dans les processus de gouvernance internationale. Malheureusement, ce développement s'accompagne depuis quelques années par une politisation croissante des débats liés aux droits de l'homme. On constate en effet une tendance de la part d'Etats, y compris occidentaux, à l'instrumentalisation des droits de l'homme en faveur d'un agenda politique, géopolitique, économique ou sécuritaire. En plus de contribuer à passionner les débats, de telles approches délégitiment le cœur des droits de l'homme et leur caractère universel. Elles ouvrent la porte à l'argument des double-standards, souvent utilisé par des pays critiqués pour les violations commises afin de se dédouaner de leur responsabilité et de tenter de décrédibiliser les politiques de promotion des droits de l'homme menées par d'autres Etats ou institutions.

Ces évolutions ont lieu dans un environnement en phase de polarisation. Si la fin du vingtième siècle avait laissé entrevoir l'éclosion d'un monde véritablement multipolaire, celui-ci ne s'est pas concrétisé dans la durée dans le domaine des droits de l'homme. D'une part, la politisation des droits de l'homme mêlée à la prise de leadership de certaines puissances économiques émergentes provoque toujours plus de regroupement par blocs (régionaux ou culturels) dans les discussions ou initiatives dans le domaine. Sur certains thèmes comme l'intégration d'indicateurs sur les droits de l'homme dans l'agenda mondial pour le développement ou le rôle des entreprises par rapport au respect des droits de l'homme, c'est le risque d'une fracture Nord-Sud qui est même perceptible.

D'autre part, on assiste depuis quelques années à un retour de balancier en ce qui concerne le concept d'universalité des droits de l'homme avec la tentative de certains Etats de promouvoir l'idée de «valeurs traditionnelles» qui seraient supérieures au principe de l'application universelle. Cette forme de relativisme culturel est par exemple invoquée quand il s'agit de maintenir des discriminations à l'encontre des femmes, d'entraver les libertés fondamentales des personnes homosexuelles ou de légitimer certaines méthodes d'application de la peine de mort. Elle contribue au renforcement de la solidarité entre les tenants d'une conception minimaliste des droits de l'homme et, en conséquence, à davantage de polarisation des discussions dans les enceintes multilatérales.

Pour les Etats qui, comme la Suisse, s'engagent pour la promotion et la protection des droits de l'homme, les tendances décrites ici impliquent un objectif général de défense des acquis. Ces défis conduisent également à trouver des solutions créatives pour défendre l'universalité des droits de l'homme, promouvoir leur prise en compte dans l'action politique dans sa globalité, optimiser le système de gouvernance et de monitoring en la matière et garantir une architecture normative et institutionnelle qui soit en adéquation avec les exigences actuelles. En effet, il s'agit d'une part d'assurer une prise en compte des implications sur les droits de l'homme des nouveaux développements politiques (nouvelles constellations et rapports de forces internationaux, revendications populaires, montée des extrémismes), qu'ils représentent a priori des chances pour la promotion des droits de l'homme ou des risques de violations accrues. Il en va de même pour les nouvelles technologies, qui peuvent constituer, en matière de respect des droits de l'homme, autant d'opportunités (utili-

sation des médias sociaux pour dénoncer des violations ou demander des comptes aux responsables politiques) que de défis (utilisation de robots ou de drones ou stockage des données personnelles sur Internet). D'autre part, il est impératif de prendre en considération le dépassement du rôle traditionnellement réservé aux Etats dans la gouvernance internationale induit par la mondialisation. Il s'agit ainsi de considérer la responsabilité des acteurs non étatiques par rapport aux droits de l'homme, le rôle essentiel des entreprises dans le cadre de leur respect et la place centrale de la société civile dans le suivi de leur mise en œuvre, leur promotion et leur développement dynamique.

5 Points forts de la politique de la Suisse en matière de droits de l'homme 2011–2014

5.1 Remarques liminaires

La promotion de la protection des droits de l'homme telle que prévue par l'art. 54, al. 2, Cst. a une visée programmatique générale. De même qu'elle ne définit pas a priori des droits ou des thèmes à défendre ou à promouvoir en priorité, elle n'exclut pas non plus des catégories de droits de cet effort général et universel. Le Conseil fédéral a ainsi embrassé la notion de l'indivisibilité, de l'interdépendance et de l'universalité des droits de l'homme.

Pourtant, dans les faits, le Conseil fédéral doit opérer des choix parmi les domaines et les pays dans lesquels s'engager prioritairement, essentiellement afin d'utiliser les moyens à disposition de la manière la plus efficace possible et d'obtenir des résultats concrets de nature politique et opérationnelle. Les principes généraux qui guident cet établissement de priorités sont, d'une part, la valeur ajoutée de l'engagement de la Suisse sur un thème donné et, d'autre part, la cohérence entre l'objectif de protection et de promotion des droits de l'homme et les autres objectifs de la politique extérieure prévus par la Constitution.

Six points forts de l'effort général de protection et de promotion des droits de l'homme de la Suisse se dégagent ainsi pendant la période sous revue:

- 1) la promotion de la société civile et la protection des défenseurs des droits de l'homme;
- 2) l'engagement en faveur des droits des femmes et la lutte contre les discriminations;
- 3) l'intégration des droits de l'homme dans les agendas et activités de coopération au développement, d'aide humanitaire et de promotion de la paix;
- 4) l'engagement contre la peine de mort;
- 5) la considération des droits de l'homme dans les activités des entreprises;
- 6) le renforcement du monitoring de la mise en œuvre des droits de l'homme.

Ces points forts et les sous-thèmes qui leur sont liés constituent des thématiques où la Suisse a pu et su s'engager de façon substantielle, visible, et parfois décisive pendant la période sous revue – des «exemples marquants» sont détaillés pour chaque sous-chapitre –, même si l'engagement de la Suisse sur ces questions est antérieur à la période couverte par le présent rapport.

A ces six axes d'interventions prioritaires s'ajoutent d'autres actions en lien avec les droits de l'homme décrits dans d'autres documents qui guident l'action de la Suisse dans ce domaine⁴⁶.

5.2 Promotion de la société civile et protection des défenseurs des droits de l'homme

5.2.1 Principes et axes prioritaires d'engagement

La Suisse reconnaît le rôle essentiel d'une société civile indépendante dans toute démocratie, en Suisse comme à l'étranger. Une société civile active, résolue et dont les membres sont connectés entre eux, est en mesure d'observer en tout temps l'action d'un gouvernement démocratique, de lui demander des comptes et de se montrer critique à son égard. Son rôle consiste à tenir un miroir à l'ensemble de la société, en particulier pour ce qui est du respect des droits de l'homme.

Pourtant, cette attitude critique est de plus en plus souvent perçue comme une menace par certains Etats. Dans de nombreux pays, la société civile voit ainsi sa marge de manœuvre et sa liberté d'action diminuer. Ses acteurs sont en butte à des formes traditionnelles de répression, comme l'emprisonnement, l'intimidation, la disparition, voire l'exécution sommaire. De surcroît, certains gouvernements entravent le travail des représentants de la société civile par des méthodes plus surnoises comme l'ancrage législatif d'artifices administratifs ou juridiques qui font obstacle à l'enregistrement d'une organisation, l'empêchent d'être financée depuis l'étranger, lui interdisent de communiquer par les canaux publics ou d'exercer des activités de lobbying. Les justifications les plus souvent invoquées sont l'impératif de transparence des activités de la société civile, la sécurité ou souveraineté nationales. Ces pratiques vont pourtant à l'encontre de la liberté d'action dont doit pouvoir bénéficier la société civile en vue de la promotion, du respect et de la mise en œuvre des droits de l'homme.

La Suisse prône ouvertement la mise en place d'un espace d'action pour l'ensemble des acteurs de la société civile qui garantisse leur liberté d'action et leur sécurité. Elle se concentre sur certains thèmes pour affermir l'influence de la société civile en matière de droits de l'homme. En premier lieu, la liberté d'expression et le droit à l'information sont essentiels à la mise en œuvre d'autres droits de l'homme et fondent toute société pluraliste et démocratique. Si certaines restrictions des libertés fondamentales sont admissibles sous certaines conditions et selon des critères bien définis, les restrictions observées dans certains pays vont si loin qu'elles entravent considérablement le travail des acteurs de la société civile, des défenseurs des droits ou des journalistes et menacent leur sécurité.

La liberté de réunion et la liberté d'association sont également indispensables à l'engagement de la société civile. La possibilité de fonder une association, d'enregistrer une organisation (lorsque le cadre légal l'exige) et d'obtenir des financements de la part de tiers sont des conditions *sine qua non* à la réalisation d'activités non lucratives. Le respect du droit de réunion pacifique est également

⁴⁶ En particulier, le message du 29 juin 2011 concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016. Paix, droits humains, démocratie, politique humanitaire et migration, FF 2011 5875.

central: l'engagement de la société civile et, en particulier, des défenseurs des droits de l'homme se réalise de plus en plus par le biais de rassemblements et de manifestations. Certains des grands bouleversements politiques de la période sous revue (entre autres ceux connus sous le nom de *Printemps arabe*) ont confirmé le renforcement de cette tendance. La police et autres forces de l'ordre adoptent des attitudes variables devant ces actions de protestation, et la situation peut parfois les contraindre à recourir à la force pour maîtriser un rassemblement à l'origine pacifique. Dans ce contexte, elles ne respectent pas toujours le principe de proportionnalité, et il arrive que de graves violations des droits de l'homme soient commises par les forces de l'ordre dans de telles situations: exécutions sommaires, détentions arbitraires, disparitions, torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Pour prendre un exemple de grande actualité pendant la période sous revue (d'autres catégories de défenseurs des droits de l'homme seront abordées dans les chapitres suivants), les activistes du mouvement LGBTI (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex*) expriment très souvent dans la rue leur opposition à toute forme de discrimination, notamment dans les marches pacifiques de type *Gay Pride*. Ce genre de manifestation est interdit dans de nombreux pays, tandis que ces personnes sont aussi discriminées dans leur droit de s'exprimer et de se regrouper en association. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à l'engagement contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Il s'agit de garantir à ces personnes le plein respect de leurs droits fondamentaux dans les différentes régions du monde où l'on observe de l'intolérance à leur encontre ainsi que la criminalisation de leurs activités et de leur orientation sexuelle.

5.2.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis

La Suisse réaffirme et soutient le rôle de la société civile dans ces divers domaines et entend être pour cette dernière un partenaire dans la protection et la promotion des droits de l'homme et la consolidation de l'Etat de droit. Elle reconnaît la contribution décisive des défenseurs des droits de l'homme à la mise en œuvre des normes internationalement reconnues en la matière. La Suisse s'engage à protéger ces personnes à l'heure où leurs activités les exposent dans de nombreux pays à des actes d'intimidation et à des poursuites de la part des autorités. Le Conseil fédéral plaide pour une meilleure protection des défenseurs des droits de l'homme et intervient auprès des Etats qui entravent leur travail ou les menacent physiquement.

Concrètement, la Suisse participe au renforcement du cadre institutionnel au sein du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale de l'ONU et aborde les cas particuliers dans ses entretiens bilatéraux ou par le biais de démarches ad-hoc. Elle soutient aussi des projets concrets de protection des défenseurs des droits de l'homme, généralement réalisés par des organisations non-gouvernementales (ONG) internationales, comme par exemple l'*International Service for Human Rights* (ISHR) ou *Geneva for Human Rights* (GDH), deux ONG spécialisées dans la formation de défenseurs des droits de l'homme du monde entier sur le fonctionnement et l'utilisation des enceintes de l'ONU. Dans le cadre de ses activités de coopération au développement, notre pays soutient en outre le développement de la société civile et

promeut sa participation au sein des mécanismes décisionnels nationaux afin de renforcer le suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme dans le pays concerné.

En élaborant et publiant ses *Lignes directrices concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme*⁴⁷, la Suisse a souligné l'importance des acteurs de la société civile dans l'ensemble de sa politique extérieure, en particulier pour ce qui est de la promotion des droits de l'homme. Elle s'est ainsi dotée d'un instrument de mise en œuvre de cette politique. Il vise à sensibiliser les représentations à l'étranger à cette question et à la vulnérabilité des défenseurs des droits de l'homme, à favoriser l'harmonisation des rapports avec eux et, tout en légitimant leur travail, à dégager des options concrètes de protection de ces personnes. Cette publication constitue également un appel à la société civile, en démontrant que la protection effective des défenseurs des droits de l'homme n'est possible qu'avec le concours de tous les acteurs concernés.

Cette volonté politique d'ouverture et de protection à l'égard des défenseurs des droits de l'homme s'est aussi manifestée par d'autres canaux. La Suisse a ainsi consacré, en juin 2014, la conférence «dimension humaine» de sa présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à la protection des défenseurs des droits de l'homme et à la promotion des instruments de l'OSCE dans ce domaine. La mise en avant de ce thème est intervenue alors que le concept même des défenseurs des droits de l'homme est remis en question par certains gouvernements qui ont tendance, notamment au sein de l'espace OSCE, à recourir à des mesures législatives pour entraver les activités de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme. Dans ce contexte, la mise en œuvre des lignes directrices de la Suisse ainsi que la collaboration avec la société civile dans le monde entier représentent d'importants défis pour les années à venir.

La lutte contre les violations des droits de l'homme commises à l'occasion de manifestations pacifiques est une autre priorité de la Suisse. Le Conseil fédéral s'efforce de maintenir l'attention internationale sur le sujet et invite les Etats au dialogue. Avec la Turquie et le Costa Rica, la Suisse a porté en juin 2011 la question devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Trois résolutions à ce sujet ont été ensuite adoptées au mois de mars 2012, 2013, et 2014.

L'accent mis sur le rôle de la société civile dans le cadre de la politique des droits de l'homme de la Suisse est empreint d'autres défis concrets, notamment dans les contextes où la société civile court le risque d'être instrumentalisée dans le but de légitimer les politiques de certains Etats. C'est notamment le cas lorsque des organisations se présentent comme des ONG mais sont en réalité financées entièrement par un même gouvernement, voire mise sur pied par ce dernier (on parle alors de *Governmental Non-Governmental Organisation – GONGO*). Enfin, la priorité donnée à l'action de la société civile dans la promotion des droits de l'homme implique également que les individus, et notamment les jeunes, continuent d'être motivés à s'engager personnellement dans ce cadre. Pour la Suisse, il est ainsi crucial d'adopter une approche et de promouvoir un cadre qui favorisent la relève au sein des ONG et parmi les défenseurs des droits de l'homme.

⁴⁷ Lignes directrices concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme, décembre 2013, www.humanrights.ch > Dossiers thématiques > Défenseurs-se-s des droits humains.

5.3 Engagement en faveur des droits des femmes et contre les discriminations

5.3.1 Principes et axes prioritaires d'engagement

Les violations des droits des femmes et des filles sont nombreuses et touchent des personnes de tout âge et partout dans le monde. Elles peuvent prendre la forme, par exemple, de violence domestique, de mariages forcés ou précoces, de mutilations sexuelles ou de crimes à caractère sexuel commis dans les situations de conflits, voire se rencontrer à l'école ou dans le droit des successions. Ces discriminations sont le fait d'acteurs publics ou privés agissant publiquement ou dans l'espace privé et touchent toutes les couches de la société.

Si l'égalité des sexes et les droits des femmes et des filles ont progressé sur le plan juridique au cours des dernières années, cette égalité est loin d'être atteinte dans les faits. La consolidation du statut des femmes et des filles, par le biais de la formation, de l'intégration sur le marché du travail et le droit de consultation dans la vie politique et économique, est pourtant une condition nécessaire à la croissance économique et au développement durable.

Les efforts déployés actuellement visent non seulement à consolider les droits des femmes et des filles, mais aussi à s'opposer à l'action de ceux qui, parmi les groupes conservateurs et religieux, justifient et promeuvent de telles discriminations. Pour viser à un changement des normes sociales, à l'élimination des stéréotypes de genre et à une redistribution des rôles traditionnels au sein de la société, la Suisse doit poursuivre son engagement sur la scène internationale et accomplir un travail sur le plan national. Le Conseil fédéral continuera à s'engager, à tous les niveaux, pour des progrès en matière d'égalité de genre, y compris par une meilleure inclusion des hommes et des garçons dans ces efforts.

La promotion et la protection des droits des femmes et des filles implique un engagement en faveur de la consolidation de leur autonomie et de leur statut économique et politique ainsi que pour la protection de leur santé et de leurs droits sexuels et reproductifs. Il s'agit également de lutter contre toute forme de violence à leur égard. Dans ces efforts, il convient de tenir compte des besoins et des rôles différents des femmes et des hommes au sein de la société.

La Suisse suit cette même logique dans les actions qu'elle entreprend sous l'égide de la politique de paix. En effet, la paix et la sécurité ne peuvent être durables que si l'on parvient à intégrer dans une égale mesure les besoins spécifiques à chaque sexe. L'impact différencié des conflits et des situations post-conflit sur les femmes et les hommes doit également être pris en compte dans l'analyse du contexte, la définition d'une politique de promotion de la paix et sa mise en œuvre. Il s'agit également de garantir la participation à droits égaux des femmes aux processus politiques, conformément au *Plan national d'action pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité* (Plan national d'action 1325). Ce dernier constitue le document stratégique de référence du Conseil fédéral dans le domaine.

En général, la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes et la protection des minorités revêtent une grande importance aux yeux de la Suisse, notamment du fait de son multiculturalisme et plurilinguisme. Le Conseil fédéral s'engage ainsi contre les violations des droits de l'homme des minorités ainsi que contre le racisme et toute discrimination fondée sur la couleur de peau.

5.3.2

Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis

La Suisse est en première ligne dans la lutte contre les discriminations à l'encontre des femmes. Son action dans ce domaine a beaucoup gagné en visibilité et en efficacité ces dernières années. Notre pays est à l'origine d'initiatives comme *Women's human rights*, une application et un site Internet qui facilitent l'accès aux documents de référence internationaux pertinents. On y trouve notamment un index alphabétique qui permet d'obtenir aisément et rapidement les définitions, les normes juridiques et les formulations standardisées qui touchent à la protection des droits des femmes. Pendant la période sous revue, la Suisse s'est également engagée pour l'établissement d'un objectif séparé sur l'égalité de genre dans l'agenda de développement au-delà des Objectifs du Millénaire (*Agenda post-2015*). Elle soutient en outre financièrement l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (*UN Women*). Elle a également rejoint l'initiative *Equal Futures Partnership*, lancée par les Etats-Unis et visant à promouvoir l'émancipation économique et politique des femmes.

En parallèle à ces initiatives, la Suisse fait figure de chef de file dans la promotion des droits des femmes et des filles sur la scène multilatérale. Suite à son entrée à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies (*Commission on the Status of Women – CSW*), elle a joué en mars 2013 un rôle central dans les négociations de la 57^e session de la commission, et elle a été désignée pour représenter le groupe des Etats occidentaux au sein du bureau de la CSW. Lors de la 58^e session qui s'est tenue au printemps 2014, la Suisse a joué un rôle de facilitateur qui a mené à l'adoption du document final (*Conclusions concertées*). Dans un contexte polarisé, notre pays est parvenu, grâce à une approche transparente et inclusive, à ce que la négociation se déroule dans une atmosphère constructive et aboutisse à un résultat substantiel. Les Conclusions concertées soulignent notamment que la promotion des droits des femmes est une condition indispensable au développement durable.

L'action de la Suisse en faveur des droits des femmes et des filles se manifeste aussi dans le cadre de sa politique extérieure bilatérale. Notre pays aborde fréquemment ces questions dans les consultations politiques et les dialogues sur les droits de l'homme, des efforts qui ont par exemple facilité l'adoption d'une loi contre la violence domestique au Tadjikistan en 2013. La Suisse soutient par ailleurs dans plusieurs pays des projets de promotion des droits des femmes dans le cadre de ses activités de coopération au développement. De plus, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres services fédéraux se sont engagés, en vertu du Plan national d'action 1325, à intégrer la dimension genre dans l'ensemble de leurs programmes.

La politique de paix de la Suisse s'inscrit dans un même esprit, comme en témoigne l'engagement contre la violence sexuelle déployé dans les enceintes multilatérales et sur le terrain, entre autres par le biais d'un dialogue avec les acteurs armés non étatiques. Sur le plan multilatéral, la Suisse affirme sans relâche sa conviction selon laquelle la consolidation des droits des femmes et des filles est une composante essentielle de la prévention de la violence fondée sur le genre. Elle a notamment porté ce message à l'occasion de la conférence internationale des donateurs de la *Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en situation de conflit* organisée à Genève en novembre 2014. Cet événement a permis de sensibiliser la

communauté internationale quant à l'importance de consacrer davantage d'attention et de ressources à la lutte contre la violence sexuelle qui survient lors de conflits armés.

En outre, la Suisse s'engage de manière spécifique contre les mariages précoces ou forcés. Ces pratiques subsistent dans de nombreux pays et donnent lieu de graves violations des droits des femmes et des filles, comme les droits à l'autodétermination, à l'éducation, à la santé sexuelle et reproductive et à la liberté de mouvement. Pour diminuer le risque de mariage précoce ou forcé, il s'agit de renforcer le statut des filles dans la société en promouvant leur accès à l'éducation et en s'attaquant aux normes sociales qui fondent ces pratiques préjudiciables. La Suisse s'engage ainsi contre les mariages précoces et forcés par le biais de projets concrets comme au Bangladesh, où elle soutient l'offre de formation en anglais et dans le domaine des technologies de l'information à l'intention des jeunes filles afin d'encourager leur indépendance économique. Sur le plan multilatéral, la Suisse a joué un rôle décisif dans l'adoption par consensus d'une résolution sur ce thème par le Conseil des droits de l'homme au mois de septembre 2013, résolution qui a ensuite permis la tenue d'un débat de haut-niveau à ce sujet en juin 2014.

Au-delà des filles, les enfants en général constituent un groupe particulièrement vulnérable au sein de la société. La protection de leurs droits et la défense de leurs intérêts doivent être par conséquent prises en compte dans toute question ayant trait aux droits de l'homme. Plus spécifiquement, le DFAE a développé un plan d'action pour la protection des enfants associés à des forces ou groupes armés⁴⁸ afin de protéger les enfants-soldats impliqués dans les conflits. Ce plan de mise en œuvre se fonde sur la *Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés*⁴⁹ adopté par le Conseil fédéral en 2013. Dans le prolongement des efforts qu'elle déploie au Conseil des droits de l'homme pour consolider les normes internationales relatives à la protection des enfants, la Suisse a pris l'initiative d'organiser un congrès mondial sur la justice juvénile, qui se tiendra en janvier 2015 à Genève.

La lutte contre les discriminations imprègne l'entier de la politique du Conseil fédéral en matière des droits de l'homme, tant au niveau international que sur le plan interne. Si cet engagement se manifeste plus ou moins directement dans tous les thèmes de droits de l'homme sur lesquels la Suisse est active, notre pays thématise également de façon spécifique les discriminations et s'engage à promouvoir les droits des minorités. Pendant la période sous revue, la Suisse a, par exemple, activement participé aux négociations des résolutions de l'ONU sur ce thème dans le but de renforcer la protection des droits des personnes ou groupes de personnes victimes de discriminations. Elle s'est en particulier associée à la mise en œuvre de la *Déclaration et Programme d'action de la Conférence mondiale de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée* de 2001, dans laquelle elle joue un rôle de facilitateur.

⁴⁸ Plan d'action du DFAE pour la protection des enfants associés aux forces ou groupes armés dans les conflits armés 2014–2016, septembre 2014.

⁴⁹ Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés, octobre 2013.

5.4 Droits de l'homme, promotion de la paix, aide humanitaire et coopération au développement

5.4.1 Principes et axes prioritaires d'engagement

Le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme sont à la fois une condition et un objectif de la paix et du développement durable. Pour la Suisse, l'intégration des droits de l'homme dans les activités de promotion de la paix, d'action et de coopération au développement est un prérequis essentiel à tout objectif à moyen ou long terme de son engagement dans ces domaines. Dans ce contexte, la promotion et le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme sont deux aspects d'un seul et même engagement en faveur de la paix et du développement durable. Le Conseil fédéral soutient ainsi les efforts déployés à l'échelle internationale visant à un meilleur ancrage de la politique des droits de l'homme dans la coopération au développement, la promotion de la paix et l'action humanitaire, à l'instar de l'initiative «*Rights Up Front*» (*Les droits de l'homme d'abord*) lancée par l'ONU.

Un autre témoin de l'approche holistique de la Suisse est la *Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés* adoptée en 2013 et portant sur les années 2014 à 2017. Cette stratégie intègre les droits de l'homme, le droit international humanitaire et les normes relatives à la protection des réfugiés. Elle vise à contribuer à un meilleur respect du cadre normatif et des engagements politiques dans ces trois dimensions, et à renforcer leur intégration commune dans les missions de paix ainsi que dans les engagements opérationnels d'aide humanitaire et de coopération au développement destinés à protéger les populations civiles en situation de conflits armés.

Tout conflit possède, dans ses causes, ses manifestations et son développement, une dimension touchant aux droits de l'homme, comme les discriminations, les violations des libertés fondamentales ou l'impunité. A contrario, le respect des droits de l'homme constitue la base d'une société politiquement stable, socialement égalitaire et économiquement prospère. Afin de s'engager efficacement dans la prévention et la résolution des conflits, la politique de paix, la coopération au développement et l'action humanitaire de la Suisse se doivent d'intégrer cette perspective générale, tout en tenant compte du contexte propre aux situations où elles se déploient.

De manière générale, la Suisse fonde son engagement en matière d'aide à la transition post-conflit, de réduction de la pauvreté et d'action humanitaire sur une approche de droits de l'homme. Tous les programmes qui se déploient dans ce cadre doivent ainsi promouvoir la réalisation des droits de l'homme et se référer aux principes suivants:

- égalité de traitement et non-discrimination
- participation et inclusion
- reddition de compte et primauté du droit
- indivisibilité et universalité des droits de l'homme.

Des mesures spécifiques à l'intention des individus et groupes les plus vulnérables sont également mises en œuvre. Il s'agit d'une approche qui ne considère pas les personnes comme des «bénéficiaires» d'aide passifs mais comme des êtres humains qui ont des droits dont ils doivent pouvoir exiger le respect («titulaires de droits»), ce face à des institutions étatiques dont le devoir est de respecter, de protéger et de

réaliser ces droits ainsi que vis-à-vis d'acteurs non étatiques qui ont également des devoirs en ce qui concerne les normes de droits de l'homme («détenteurs de devoirs»). L'approche adoptée par la Suisse doit permettre aux individus «titulaires de droits» de les faire valoir, tout en renforçant parallèlement, dans les pays partenaires, les capacités des «détenteurs de devoirs» à s'acquitter de leurs obligations relatives au respect et à la promotion des droits de l'homme. Pour ce faire, il importe de créer des espaces et des processus à même de permettre aux gouvernements et aux populations de réaliser concrètement les droits de l'homme dans leur société.

Cette approche se reflète également dans la politique extérieure de la Suisse en matière de promotion et de concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels, comme par exemple dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'eau, de la santé et de l'éducation. L'impact social de la globalisation et les conséquences des crises économiques et financières rendent la promotion et le respect de ces droits d'autant plus nécessaires. La Suisse s'y emploie activement, tant dans ses relations bilatérales que dans les instances multilatérales compétentes, telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

Dans sa politique étrangère générale et plus particulièrement dans sa politique de développement, la Suisse s'engage pour la reconnaissance universelle du droit à l'eau et à l'assainissement, selon la définition donnée par le *Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels* de l'ONU. A cette fin, la Suisse a joué un rôle fondamental dans la création du mandat du Rapporteur spécial sur le droit à l'eau et à l'assainissement en juin 2006 et dans son renouvellement en 2013. Elle soutient financièrement et politiquement ce mandat depuis sa création.

5.4.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis

La politique de développement menée par la Suisse ces dernières années a montré que la promotion et la protection des droits civils et politiques contribuent de manière décisive à la lutte contre la pauvreté, à la prévention ou à la résolution d'un conflit et à la consolidation de la paix. En renforçant par exemple la liberté d'opinion et d'expression, l'accès à la justice, les réformes de sécurité des forces policières et militaires ainsi qu'en accroissant le sentiment de sécurité de la population au quotidien, on crée les bases nécessaires pour assurer la bonne gouvernance qui est essentielle pour garantir un développement durable. Selon cette approche, la Suisse a fortement consolidé son engagement dans ces domaines au cours des dernières années et, par exemple au Honduras, a déjà pu obtenir des résultats tangibles à même d'être utilisés comme meilleures pratiques dans les discussions multilatérales.

L'expérience de la Suisse montre également que l'intégration d'une approche basée sur les droits de l'homme notamment en vertu du principe de non-discrimination et de mesures spécifiques à l'intention des individus et groupes les plus vulnérables, est une condition fondamentale pour le succès de tout effort de développement. Le Conseil fédéral estime dès lors que l'inclusion des droits de l'homme, des principes de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance dans l'*Agenda post-2015* est impérative. Contrairement aux *Objectifs du Millénaire pour le développement* (OMD), qui réfèrent leurs indicateurs sur des moyennes nationales, les objectifs de l'Agenda

post-2015 doivent permettre de rendre compte des disparités au sein d'un même pays, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'éducation ou à la santé. Ainsi la discrimination, la marginalisation ou l'exclusion de groupes entiers de la population par rapport à l'un ou l'autre des progrès mesurés ne pourront plus, le cas échéant, être dissimulés par la bonne performance d'un pays sur l'un ou l'autre indicateur comme cela pouvait être le cas avec les OMD.

Dans les négociations en cours, la Suisse défend la définition de nouveaux objectifs de développement qui tiennent compte tout autant des droits civiques et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels. Il existe un consensus général sur la nécessité d'inclure une perspective des droits de l'homme dans des domaines comme la sécurité alimentaire, la santé ou l'éducation. Toutefois, certains Etats invoquent des arguments tels que la souveraineté nationale ou la spécificité culturelle pour s'opposer à la réaffirmation, dans ce contexte, de l'importance de la liberté d'expression et d'association ou de l'accès à la justice. D'autres soutiennent que l'utilisation d'arguments en faveur des droits de l'homme est uniquement un instrument pour imposer des conditionnalités à l'octroi de l'aide au développement. Cette remise en question des liens entre droits de l'homme et développement durable constitue un défi considérable et pourrait réduire la portée de ce futur agenda pour le développement.

Un autre défi a trait à la multiplication de situations de conflit ou de violences qui peuvent entraver très rapidement voire réduire à néant des progrès atteints dans la lutte contre la pauvreté et d'autres dimensions essentielles du développement humain. Les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées aggravent les tensions sociales et politiques, contribuant ainsi souvent à une instabilité encore plus grande, voire à la perpétuation du conflit. Dans de telles situations de fragilité, les Etats ne peuvent ou ne veulent pas toujours garantir leurs obligations fondamentales, parmi lesquelles le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire ainsi que la protection de leur population contre toute violation de ces droits.

La Suisse reconnaît le défi représenté par ce lien intrinsèque entre situations de fragilité des institutions étatiques, développement durable et droits de l'homme. Elle s'engage activement dans le contexte d'Etats fragiles afin de remédier aux causes des conflits et de contribuer à la consolidation des structures et des institutions étatiques. La Suisse s'engage par exemple en Afghanistan, pour renforcer les capacités nationales pour le respect, la protection, et la réalisation des droits de l'homme par un soutien au Ministère de la justice, à la Commission Nationale des droits de l'homme et à la société civile.

De même, la Suisse adapte son action au contexte propre à un pays ou une région en mettant un accent thématique sur les droits de l'homme concernés en premier lieu dans les causes qui sous-tendent de telles situations d'instabilité: elle met ainsi l'accent sur les droits des femmes en Tunisie, l'accès à la justice au Mali ou au Soudan ou le respect des droits de l'homme par le secteur privé en Colombie, pour ne citer que quelques exemples d'activités récentes ou actuelles de promotion de la paix menées par la Suisse.

Lorsqu'elle intervient pour assister les populations touchées par un conflit armé, la Suisse s'efforce de permettre à la population civile de bénéficier, de manière rapide et sans entraves, d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante qui réponde aux besoins concrets des personnes concernées. Ce faisant, elle veille au

respect du principe de non-discrimination et à l'acheminement d'une aide ciblée aux groupes les plus vulnérables. D'une manière générale, la protection de la population civile dans les conflits armés inclut le respect et la préservation des droits de l'homme.

Dans le prolongement de cette approche intégrée, la Suisse a entrepris des efforts au cours des dernières années pour favoriser une meilleure compréhension et une discussion constructive au sujet des droits économiques, sociaux et culturels sur le plan interne. Cet engagement tient compte des évolutions observées sur ce sujet dans les jurisprudences cantonales et sur le plan international, y compris suite à l'entrée en vigueur en mai 2013 du protocole facultatif relatif au Pacte du 16 décembre 1966 sur les droits sociaux, économiques et culturels⁵⁰. Dans cette optique, la discussion sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels se poursuit au sein des instances concernées.

5.5 Abolition de la peine de mort

5.5.1 Principes et axes prioritaires d'engagement

La Suisse est opposée à la peine de mort en toute circonstance, car ce châtement est incompatible avec le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine. Le droit à la vie est l'un des droits fondamentaux de l'être humain. En outre, la question de la peine de mort doit être appréhendée en lien avec les autres obligations de droits de l'homme, en particulier celui de l'interdiction absolue de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (notamment concernant l'attente dans les couloirs de la mort ou les méthodes d'exécution). De plus, l'application de la peine capitale peut être assimilée à une exécution extrajudiciaire, arbitraire et sommaire dans certaines circonstances, entre autres lorsque cette sentence est prononcée suite à un procès inéquitable. De surcroît, de nombreuses études montrent que les discriminations (couleur de peau, appartenance ethnique ou religieuse, orientation politique ou sexuelle) ont souvent leur part dans la décision de condamner une personne à la peine capitale ou de procéder à l'exécution de la sentence. De plus, la Suisse fonde son engagement contre la peine de mort sur des arguments comme l'irréversibilité des sentences ou l'impossibilité d'une révision du verdict après l'exécution. Elle insiste également sur le fait que la peine capitale n'a pas d'effet dissuasif supérieur à d'autres sanctions lourdes ou qu'elle n'apporte ni justice et ni réparation aux familles des victimes d'un crime.

La Suisse s'engage activement pour rallier le maximum d'Etats à ses positions. En premier lieu, il s'agit d'encourager les Etats non-abolitionnistes à établir un moratoire sur les exécutions en vue d'une abolition complète de la peine capitale. Il convient également que ces Etats rétentionnistes réduisent au maximum le nombre d'infractions passibles de la peine capitale ou, de manière générale, le nombre de sentences de mort et qu'ils respectent les normes minimales de droit international (pas d'obligation de prononcer cette sentence, condamnation seulement pour les crimes les plus graves, interdiction de prononcer la peine de mort à l'encontre de mineurs ou de l'appliquer à des femmes enceintes ou à des personnes souffrant d'un handicap mental, interdiction des procédures arbitraires et inéquitables, transpa-

⁵⁰ RS 0.103.1

rence). Enfin, l'engagement de la Suisse vise à renforcer le cadre normatif existant et à encourager les Etats à ratifier les instruments internationaux applicables en la matière.

Dans les discussions sur le sujet, notre pays s'efforce de considérer la peine de mort non seulement sous l'angle du droit à la vie, mais aussi par rapport à d'autres droits de l'homme comme l'interdiction de la torture ou les questions relatives aux garanties de procédures judiciaires ou aux conditions de détention. La Suisse ne se borne pas à faire valoir les droits de l'homme des condamnés à mort, mais aussi ceux des autres personnes directement concernées, comme les proches, les parents, les enfants et le conjoints ou partenaire de la personne condamnée. De plus, elle développe des initiatives intergouvernementales *ad hoc* pour promouvoir l'abolition. La Suisse recherche activement le dialogue avec tous les Etats engagés dans des processus d'abolition, pour les soutenir et les encourager à aller de l'avant. Des interventions bilatérales sont par ailleurs régulièrement entreprises, soit pour prendre position contre certains développements politiques ou judiciaires négatifs ou pour protester contre certains cas d'application de la peine de mort jugés les plus graves ou significatifs, soit pour soutenir des développements positifs.

5.5.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis

La nouvelle stratégie du DFAE relative à l'abolition de la peine de mort⁵¹ permet de réaffirmer, de systématiser et de porter plus loin encore l'engagement de la Suisse contre la peine capitale. Elle fixe l'objectif général d'une l'abolition de la peine de mort dans le monde d'ici à 2025. L'élaboration de ce document a reflété les nombreuses initiatives sur ce thème prises ou soutenues par la Suisse au cours de la période sous revue.

Sur le plan multilatéral, la Suisse s'est activement engagée dans le processus de négociation de la résolution bisannuelle de l'Assemblée générale de l'ONU appelant à l'introduction d'un moratoire mondial sur les exécutions. En 2012, la résolution a été adoptée par 111 voix pour, 34 contre et 41 abstentions, confirmant les progrès de la cause abolitionniste dans le monde constatés depuis plusieurs décennies. La Suisse a également fait de la nouvelle négociation de cette résolution à l'automne 2014 l'une des priorités annuelles de son engagement multilatéral dans le domaine des droits de l'homme. La résolution a cette fois été adoptée par un nombre record de vote favorable (117, pour 38 votes négatifs et 34 abstentions).

Dans un esprit complémentaire aux travaux de l'Assemblée générale, la Suisse s'est engagée de façon proactive sur ce thème au sein du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Après s'être porté co-auteur de deux résolutions en 2013, notre pays a été à l'origine d'une nouvelle résolution sur la question de la peine de mort déposée avec succès en juin 2014 auprès du conseil. Le texte demande aux instances compétentes de l'ONU la publication d'un rapport sur les violations des droits de l'homme de la personne condamnée et de ses proches qui surviennent aux différentes étapes de l'application de la peine de mort et prévoit la tenue de discussions régulières sur

⁵¹ Stratégie du DFAE pour l'abolition de la peine de mort dans le monde 2013–2016, octobre 2013.

cette question. Le processus ainsi initié doit permettre de délégitimer encore davantage le recours à la peine capitale.

En outre, la Suisse a continué de saisir les opportunités de thématiser la question de l'abolition de la peine de mort au sein des instances multilatérales régionales, comme le Conseil de l'Europe ou l'OSCE, en soutenant la tenue de discussions sur ce thème que ce soit en plénière ou par l'organisation d'événements parallèles. En-dehors des instances multilatérales, la Suisse a été à l'origine d'un appel mondial contre la peine de mort lancé par plusieurs ministres des affaires étrangères à l'occasion de la Journée mondiale contre la peine de mort (10 octobre). Cette initiative destinée à renforcer la mobilisation politique en faveur de l'abolition a été lancée pour la première fois en 2012 sous la forme d'un appel cosigné par la Suisse et ses pays voisins. Le 10 octobre 2013, ce sont les ministres des affaires étrangères de 42 pays membres du Conseil de l'Europe qui se sont ralliés à une seconde initiative élargie à l'Europe. En 2014, un nouvel appel, cette fois-ci transrégional et davantage inclusif, a été co-signé par le président de la Confédération et onze ministres des affaires étrangères. Il a réuni pour la première fois des pays engagés dans des processus d'abolition et d'autres ayant déjà entièrement aboli la peine de mort.

Dans la foulée du quatrième *Congrès mondial contre la peine de mort* organisé en 2010 à Genève, la Suisse a développé son soutien aux actions de la société civile et aux acteurs non étatiques engagés en faveur de l'abolition. Elle a contribué à donner corps à une idée née du Congrès de Genève en soutenant la création de la Commission internationale contre la peine de mort (CIPM). Cette institution, dont le membre suisse est l'ancienne conseillère fédérale Ruth Dreifuss, regroupe des personnalités reconnues qui interviennent auprès des chefs d'Etats et des ministres de pays non-abolitionnistes dans des activités de plaidoyer en faveur de l'abolition. La Suisse soutient financièrement la CIPM depuis ses débuts. Notre pays participe également au pilotage stratégique de cette organisation, de même qu'à celui des Congrès mondiaux contre la peine de mort organisé par l'ONG «Ensemble contre la peine de mort». Le cinquième congrès mondial a eu lieu en juin 2013 à Madrid avec un soutien financier et une participation au plus haut niveau politique de la Suisse.

Pendant la période sous revue, la Suisse a également soutenu financièrement le travail d'ONG reconnues et actives sur le thème de la peine de mort dans le cadre de leurs activités de terrain. Ces dernières promeuvent par exemple la tenue d'un débat informé au sein de la population sur la peine de mort et sur la perspective de son abolition et visent à renforcer la mobilisation politique dans ce but. Les représentations suisses ont également soutenu des projets à plus petite échelle menés par des ONG locales dans des pays rétionnistes et/ou sur la voie de l'abolition.

L'engagement accru de la Suisse et de ses partenaires contre la peine de mort coïncide avec une phase charnière de l'avancée progressive vers l'abolition de la peine de mort au niveau mondial. D'une part, aujourd'hui, quelque 160 Etats ou territoires ont soit aboli entièrement la peine de mort, soit ne l'appliquent plus. D'autre part, le progrès reste inégal et variable: il existe un risque de ralentissement de la tendance abolitionniste au niveau mondial et un risque de retour en arrière, comme en témoigne l'exemple de plusieurs Etats qui ont repris les exécutions aux cours des dernières années après avoir connu une période de moratoire de fait.

La Suisse a l'intention de redoubler d'efforts pour maintenir et développer la mobilisation politique internationale contre la peine de mort. En outre, elle souhaite soute-

nir les initiatives permettant de faire avancer le débat et d'apporter un nouvel éclairage sur cette thématique, comme c'est le cas avec les résolutions du Conseil des droits de l'homme ou les interventions au niveau des processus judiciaire (révisions et commutations de condamnations à mort). Enfin, la Suisse entend renforcer son soutien aux décideurs politiques ainsi qu'aux autres acteurs qui s'engagent, dans des contextes internes parfois difficiles, en faveur de l'abolition. La stratégie du DFAE pour l'abolition de la peine de mort offre une large palette d'instruments à même de concrétiser ces axes d'engagement.

5.6 Economie et droits de l'homme

5.6.1 Principes et axes prioritaires d'engagement

Comme le reconnaissent les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* (Principes directeurs), adoptés par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU en juin 2011, les Etats ont l'obligation de veiller à la protection des droits de l'homme, y compris dans le cadre des activités du secteur privé, et les entreprises ont la responsabilité de les respecter. En outre, l'accès à des voies de recours efficaces pour les individus et les communautés doit être assuré par des mesures judiciaires et non judiciaires relevant de l'Etat et des entreprises.

Si les entreprises, respectent les droits de l'homme, elles peuvent contribuer à la stabilité des sociétés humaines où elles opèrent par le biais d'une gestion responsable qui contribue au développement et au bien-être des populations. Cela passe par l'analyse et la prise en compte des risques de violations des droits de l'homme, y compris ceux liés à l'impact social, humain et environnemental de leurs activités. Les entreprises à caractère transnational qui déploient leurs activités dans des pays où l'état de droit est fragile ou soumis à des risques liés aux conflits sont particulièrement exposées. Elles doivent d'autant plus assumer leur responsabilité de mise en œuvre de standards internationaux en matière de respect de droits de l'homme. Les Etats, les citoyens, les consommateurs et les investisseurs attendent toujours plus des entreprises qu'elles respectent les droits de leurs employés et des consommateurs ainsi que les droits de l'homme des individus et des communautés au sein desquelles elles exercent leurs activités.

La Suisse encourage un dialogue permanent entre le secteur privé, la société civile, les institutions académiques et les gouvernements, afin de mettre en œuvre des solutions durables pour renforcer la contribution des acteurs économiques au respect des droits de l'homme, à la paix et à la stabilité, tout en maintenant un cadre favorable aux investissements et au développement durable. En tant que siège de quelques-unes des plus grandes sociétés multinationales de la planète, par exemple dans les domaines agro-alimentaire, pharmaceutique, financier, de l'industrie extractive et du négoce, la Suisse assume ainsi sa responsabilité de contribuer à la recherche de solutions permettant de veiller au respect des droits de l'homme et de conseiller les entreprises dans ce but.

La Suisse s'engage dans les efforts entrepris au niveau international pour éviter que l'activité économique des entreprises qui opèrent dans des contextes fragiles ne contribue à générer ou à entretenir des conflits ou des violations des droits de l'homme. La Suisse promeut aussi l'intégration du respect des droits de l'homme dans les activités nationales et internationales du secteur privé. De manière générale,

le Conseil fédéral promeut une approche qui se base sur la responsabilité sociale des entreprises et s'engage pour la consolidation de principes au niveau international qui pourraient servir de référence, le moment venu et en cas de nécessité, à l'adoption de mesures législatives dans ce domaine.

Il est tout aussi important d'associer le secteur privé aux efforts visant à renforcer la prise en compte des droits de l'homme et à les faire respecter dans la société mondiale de l'information et dans le domaine de la gouvernance de l'Internet. En effet, il n'est pas rare que le cadre dans lequel évolue l'internaute soit défini par les entreprises (multinationales) et non pas par les Etats (nationaux). La protection et la promotion des droits de l'homme sur Internet exige donc que les gouvernements, les acteurs économiques, la société civile et les individus engagent un dialogue multipartite ouvert, dans l'optique de trouver un consensus sur la définition de leur rôle dans ce domaine. A cet effet, la Suisse plaide activement, au niveau européen et mondial, pour que les organisations interétatiques s'ouvrent davantage aux acteurs économiques et à la société civile. Parallèlement, elle encourage cette dernière à prendre conscience de ses responsabilités et à les assumer.

5.6.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis

Le Conseil fédéral s'est engagé ces dernières années dans plusieurs initiatives multipartites volontaires visant à promouvoir le respect des droits de l'homme dans le cadre des activités du secteur privé. Ces initiatives regroupent les gouvernements, le secteur privé et la société civile qui élaborent, ensemble, des instruments pratiques afin de prévenir les violations des droits de l'homme et répondre aux risques liés aux conflits. La Suisse s'est engagée pour renforcer la diffusion et la mise en œuvre de ces initiatives et des standards qu'elles promeuvent et, dans certain cas, afin d'y intégrer des mécanismes de contrôle et de suivi indépendants.

Sur la base du *Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées* de 2008, la Suisse, en coordination avec le gouvernement britannique et celui des Etats-Unis, des représentants de l'industrie et de la société civile, a élaboré le *Code de conduite international des entreprises de sécurité privées* (ICoC). Ce dernier a été lancé en novembre 2010 et signé alors par 58 entreprises de sécurité privées, nombre qui n'a depuis lors cessé d'augmenter pour dépasser aujourd'hui 700, réparties dans le monde entier. Les entreprises signataires s'engagent à respecter les droits de l'homme et à se soumettre au mécanisme de contrôle indépendant prévu par l'ICoC. Le code de conduite est désormais le document international de référence dans le domaine de la sécurité privée et est utilisé par un grand nombre d'organisations et de gouvernements dans la mise en place de standards nationaux et internationaux. Les entités qui recourent aux services d'entreprises de sécurité exigent souvent de celles-ci qu'elles adhèrent au code de conduite et qu'elles le respectent.

Après le lancement de l'ICoC, un comité temporaire de pilotage, constitué de représentants de gouvernements, de l'industrie et de la société civile, a poursuivi le processus en élaborant une charte pour la mise en place d'un mécanisme durable de gouvernance et de contrôle sous la forme d'une association de droit suisse. L'Association du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoCA) a été fondée le 20 septembre 2013 à Genève. Le secrétariat de l'ICoCA est

hébergé au Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF). Le comité directeur de l'ICoCA – dans lequel sont représentés les gouvernements, l'industrie et la société civile – a élaboré les critères d'adhésion à l'association et travaille à la mise en place de fonctions de certification, monitoring, reddition de compte et traitement des plaintes. En août 2014, six Etats (Australie, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Norvège, Suède et Suisse), treize ONG et plus de 170 entreprises de sécurité privées avaient rejoint l'association.

En 2011, la Suisse a adhéré en tant que participant aux *Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme* (Principes volontaires), une initiative lancée en 2001 par les Etats-Unis et qui s'adresse aux entreprises actives dans le secteur de l'extraction minière, gazière et pétrolière. Les Principes volontaires encouragent ces dernières à évaluer les risques et à prendre les mesures qui s'imposent pour que les entreprises privées de sécurité, les forces militaires et les forces de police responsables de la sécurité de leurs opérations respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales des populations locales. La Suisse a élaboré un plan d'action par lequel elle s'est engagée à diffuser les Principes volontaires et à contribuer à leur mise en œuvre, notamment en sensibilisant les entreprises basées en Suisse qui exploitent des ressources naturelles dans différents pays. La Suisse a assumé la présidence des Principes volontaires entre mars 2013 et mars 2014 et a accueilli la réunion plénière de cette initiative les 26 et 27 mars 2014.

Au cours de sa présidence, la Suisse a conduit l'élaboration et l'adoption d'une stratégie pour l'initiative sur trois ans ayant pour but de renforcer la mise en œuvre, la transparence et la reddition de compte. L'alignement des Principes volontaires sur les Principes directeurs, approuvés par une résolution du Conseil des droits de l'homme de juin 2011, constitue un autre objectif de la stratégie adoptée sous présidence suisse. Notre pays a également intensifié les efforts de diffusion de l'initiative en obtenant l'adhésion d'un premier pays africain, le Ghana et en contribuant à la demande d'adhésion de la principale entreprise extractive basée en Suisse. La Suisse a également soutenu, en collaboration avec le CICR et avec le DCAF la création d'un outil pour la mise en œuvre des Principes volontaires dans les environnements complexes.

Depuis 2011, la Suisse a en outre participé activement et soutenu financièrement l'élaboration du *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*. Ce document a été élaboré et ses progrès valorisés par un processus participatif incluant tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en métaux, actifs notamment dans la région des Grands Lacs africains: entreprises extractives, d'affinage et consommatrices, ONG, gouvernements régionaux et gouvernements des pays membres de l'OCDE. Ce processus a permis de renforcer la responsabilisation de la chaîne d'approvisionnement en minerais provenant de zones de conflit. Avec des visées similaires – bien que non limitées aux conflits –, la Suisse a, en 2013, mis sur pied la *Better Gold Initiative*, qui vise à encourager une production aurifère responsable en soutenant les producteurs et en créant un marché international pour l'or issu de petites entreprises certifiées responsables par rapport aux normes internationales environnementales, sociales et des droits de l'homme. Cette initiative est mise en œuvre au Pérou en coopération avec la *Swiss Better Gold Association* qui regroupe les entreprises suisses consommatrices d'or.

Dans l'ensemble des sujets en lien avec le rôle des entreprises dans le domaine des droits de l'homme, la Suisse s'engage pour que les discussions aient lieu dans une

atmosphère aussi constructive que possible, bien que les acteurs poursuivent parfois des objectifs divergents comme l'a illustré la résolution adoptée sur ce thème par le Conseil des droits de l'homme en juin 2014. Présenté par l'Equateur et l'Afrique du Sud et rejeté par les pays-membres occidentaux du Conseil, le texte prévoit la mise en place d'un groupe de travail intergouvernemental à composition illimitée avec le mandat d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et les autres entreprises dans le domaine des droits de l'homme. La Suisse donne la priorité à la mise œuvre des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, raison pour laquelle, lors des négociations informelles sur cette résolution, elle a rejeté à ce stade l'idée de l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant dans ce domaine. Elle craint notamment que le lancement d'un tel processus à ce stade mène à un blocage de la discussion et ralentisse la mise en œuvre des Principes directeurs.

Les efforts de la Suisse sur le plan international ont été complétés par des activités en Suisse. Le Conseil fédéral prépare actuellement une stratégie de mise en œuvre des Principes directeurs en réponse à un postulat sur ce sujet⁵² et en application de la recommandation n° 10 du *Rapport de base: matières premières* de mars 2013. Ces travaux se fondent sur un inventaire des activités actuellement consacrées par la Suisse à la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU, ainsi que sur une consultation menée auprès des représentants des intérêts des entreprises, des ONG et des établissements universitaires quant aux attentes de ces acteurs vis-à-vis de la stratégie. Un autre processus national important en cours dans ce domaine concerne la mise en œuvre des recommandations du *Rapport de base*, qui a été attribuée aux départements fédéraux concernés (DFAE, DFF, DEFR et DFJP). Une plateforme interdépartementale a été créée afin de suivre la mise en œuvre des recommandations. Le premier rapport d'état d'avancement a été soumis au Conseil fédéral en mars 2014. Le DEFR et le DFAE sont, en coopération avec d'autres départements, en charge des recommandations qui traitent de la responsabilité des entreprises et des Etats, de la politique de développement et du risque de réputation. A ce titre, l'administration fédérale a lancé les premières consultations relatives à l'établissement d'un standard de responsabilité sociale des entreprises pour le négoce des matières premières, en collaboration avec le secteur privé et la société civile.

Enfin, le Conseil fédéral a adopté en mai 2014 un rapport concernant le respect des droits de l'homme et de l'environnement dans les activités des entreprises suisses à l'étranger, en exécution d'un postulat de la Commission de politique extérieure du Conseil national⁵³ et d'une recommandation formulée dans le rapport de base sur les matières premières ; il y esquisse certaines mesures législatives possibles concernant la publication d'informations autres que financières ou l'introduction d'un devoir de diligence obligatoire pour les entreprises actives à l'étranger sur la base d'une étude de l'Institut suisse de droit comparé sur les législations en matière de responsabilité sociale des entreprises en vigueur dans d'autres places économiques importantes.

Depuis le Sommet mondial sur la société de l'information à Genève en 2003 et à Tunis en 2005, la Suisse participe à de nombreux processus internationaux et s'efforce activement d'associer les acteurs du monde entier dans un dialogue visant

⁵² Po. 12.3503 Von Graffenried « Une stratégie Ruggie pour la Suisse ».

⁵³ Po. 12.3980 CPE-N « Rapport de droit comparé. Mécanismes de diligence en matière de droits humains et d'environnement en rapport avec les activités d'entreprises suisses à l'étranger ».

à favoriser la compréhension mutuelle des rôles et des responsabilités en matière de gouvernance de l'Internet et de protection des droits de l'homme dans la société de l'information. Pour ce faire, la Suisse siège au sein des entités de l'ONU responsables et s'implique dans des processus multipartites, tels que le Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI), le Dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet (EuroDIG) et l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Elle a également participé activement au processus NETmundial lancé par le Brésil, dans le cadre duquel. C'est ainsi dans ce cadre qu'elle est parvenue, en avril 2014, à obtenir un large consensus a été obtenu pour la première en avril 2014 fois un large consensus entre les gouvernements, les acteurs économiques et la société civile sur au sujet ldes principes fondamentaux découlant des droits de l'homme et l'internet. Lancée au printemps 2014 par le DFAE, en collaboration avec le DETEC, la Geneva Internet Platform (GIP) a également pour but d'améliorer la compréhension entre les différents acteurs.

5.7 Renforcement du monitoring de la mise en œuvre des droits de l'homme

5.7.1 Principes et axes prioritaires d'engagement

Jusqu'au milieu du XX^e siècle, le droit international était caractérisé par un ordre juridique fortement décentralisé, sans organes supranationaux ayant un pouvoir législatif et exécutif. L'idée d'institutions supra-étatiques veillant à la mise en œuvre des droits de l'homme a émergé après la Seconde Guerre mondiale, parallèlement à la codification des normes relatives aux droits de l'homme. Dans le sillage de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵⁴, on a assisté à la mise en place, au niveau régional, d'une procédure contraignante avec la mise sur pied de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Sur le plan international, il a longtemps été impossible d'instituer des tribunaux habilités à prononcer des jugements ayant une force contraignante.

En l'absence d'une cour internationale en la matière, la protection et le monitoring des droits de l'homme se fonde sur un système à trois niveaux. Premièrement, la plupart des traités relatifs aux droits de l'homme prévoient des organes conventionnels dont la tâche consiste à surveiller le respect et l'application des garanties en question au niveau national, à l'aide par exemple de rapports périodiques des Etats ou de l'examen de procédures individuelles de recours. Deuxièmement, il existe d'autres instruments d'application à caractère essentiellement politique, à l'instar du Conseil des droits de l'homme (voir ch. 4.5.2.) ou le Conseil de sécurité de l'ONU, qui a joué récemment un rôle important sur l'imposition des droits de l'homme au travers de mesures de contrainte sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Troisièmement, ces instruments d'application ont été complétés au cours des dernières décennies par diverses cours pénales internationales compétentes pour poursuivre des individus pour des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et le crime de génocide. Il incombe toutefois principalement aux Etats de veiller à une mise en œuvre réelle et efficace des obligations résultant des traités relatifs aux droits de l'homme auxquels ils sont parties.

⁵⁴ RS 0.101

Pour garantir la capacité d'action et la crédibilité du système de protection des droits de l'homme sous l'égide de l'ONU, il faut impérativement que tous les acteurs (organes conventionnels, Etats parties, Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme [HCDH], société civile) coopèrent de manière concertée. Un exemple probant est le mécanisme d'Examen Périodique Universel (EPU), établi en 2006 dans le cadre du Conseil des droits de l'homme. Il prévoit une évaluation quadriennale de chaque Etat par ses pairs de la situation en matière des droits de l'homme de chaque pays par l'Etat concerné, par le HCDH et par la société civile.

De manière générale, le Conseil fédéral constate depuis quelques années avec préoccupation que l'examen de l'application de divers traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme par les organes conventionnels compétents se heurte à une série de problèmes. Le nombre d'Etats qui ratifient les traités dans le domaine des droits de l'homme est en augmentation constante (c'est notamment l'un des effets concrets des recommandations présentées dans le cadre de l'EPU) et le retard dans le traitement des rapports périodiques des Etats est de plus en plus important car nombre d'Etats ne soumettent pas leurs rapports à temps. Alors qu'il y a quelques années la priorité portait sur des changements institutionnels du système de protection des droits de l'homme, les réflexions actuelles en matière de réforme se concentrent davantage sur des mesures pragmatiques et techniques portant sur la soumission de rapports aux organes conventionnels, sur l'harmonisation des méthodes de travail de ceux-ci et sur leur interaction avec d'autres mécanismes de monitoring (en particulier le Conseil des droits de l'homme). La question des coûts et du financement des solutions concrètes à apporter dans ces dimensions occupe également une place centrale dans les discussions. La Suisse s'engage dans cette approche d'optimisation du système en étant convaincue qu'elle peut permettre de relever certains de ses principaux défis et, ainsi, renforcer le monitoring des droits de l'homme, tout en reconnaissant que certaines questions doivent encore trouver des réponses satisfaisantes (par ex. les détails de la procédure d'établissement de rapports périodiques des Etats aux organes conventionnels ou la possibilité d'une meilleure prévention des violations desdits traités).

5.7.2 Exemples marquants de l'engagement de la Suisse (2011–2014) et défis

Afin d'améliorer l'efficacité des organes conventionnels, la Suisse a appuyé dès le début la procédure de consultation à large échelle lancée en 2009 par la Haut-Commissaire. Elle a mis l'accent sur l'indépendance des experts des organes conventionnels et soutenu l'objectif d'une meilleure application des recommandations formulées par les organes de surveillance. Elle a également soutenu la proposition d'une procédure simplifiée de présentation des rapports aux organes conventionnels. Cette volonté de renforcement des organes conventionnels a été confirmée par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU en avril 2014. Pour la Suisse, le système doit avoir pour objectif de garantir la meilleure protection possible à tous les détenteurs de droits et de veiller à ce que le dispositif conventionnel relatif aux droits de l'homme soit plus efficace, surtout au niveau national. La Suisse continuera ainsi à encourager les synergies possibles entre les parties prenantes, notamment entre les organes conventionnels eux-mêmes.

Pendant la période sous revue, la Suisse s'est également engagée pour renforcer les instruments à même de rendre les droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international pénal mieux justiciables. Il s'agit de garantir une architecture institutionnelle qui puisse procéder effectivement à l'examen des violations et, dans les cas les plus graves, à poursuivre leurs responsables en justice. La Suisse soutient plus particulièrement l'action de la Cour pénale internationale (CPI), qui est compétente pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de génocide. Entre fin 2011 et fin 2014, la Suisse a assuré la vice-présidence de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la CPI, dans le cadre de laquelle elle a promu une collaboration étroite entre les Etats parties et la cour. Elle a en outre soutenu une initiative visant à améliorer l'efficacité et la qualité des procédures engagées devant la CPI.

La Suisse insiste systématiquement, dans les cadres bilatéral et multilatéral, sur la nécessité de lutter contre l'impunité et poursuit notamment l'objectif de voir accroître le nombre d'Etats parties au Statut de Rome (actuellement 122). Dans le cadre de l'ONU, la Suisse s'engage en outre pour que les aspects touchant à la reddition de compte soient intégrés tant dans les résolutions pays que les résolutions thématiques. En 2013, la Suisse a en outre été à l'origine d'une lettre dans laquelle – avec le soutien de 57 Etats – elle a enjoint le Conseil de sécurité à déférer la situation en Syrie à la CPI. Sur le plan national, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale en février 2014 les modifications du Statut de Rome concernant le crime d'agression et les crimes de guerre en vue de leur ratification. Ces efforts pour renforcer la reddition de compte se reflètent également dans des activités de promotion de la paix menées sur le terrain. Au Népal, dans les territoires palestiniens occupés ou en Tunisie, la Suisse soutient ainsi le travail du HCDH dans ses efforts afin que les violations des droits de l'homme soient systématiquement répertoriées et traitées.

Pour compléter son engagement en matière de reddition de compte et de justice internationale, la Suisse a développé sa propre approche conceptuelle de traitement du passé et de prévention des atrocités. Ainsi, en sus d'efforts de poursuite pénale des graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la Suisse promeut activement des initiatives d'établissement des faits, de réparation et de réformes institutionnelles. Elle soutient de plus les efforts visant à promouvoir les droits des victimes et la capacité des Etats à assumer leurs devoirs. Dans ce cadre, la Suisse a, en 2012, été le moteur de la résolution au Conseil des droits de l'homme établissant un Rapporteur spécial pour la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et de la garantie de non répétition. Par ailleurs, la Suisse coopère avec de nombreux partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, engagés dans des initiatives de traitement du passé ou de prévention des atrocités (notamment l'Argentine, la Tunisie, la Colombie, les Philippines ou le Kosovo). A titre d'exemple, la Suisse a accepté en mai 2014 d'assurer la présidence de la *Commission pour la Justice Transitionnelle et la Réconciliation*, en réponse à la demande du gouvernement des Philippines et du Front Islamique de Libération du Moro, les deux parties à l'accord de Paix pour la région de Bangsamoro. Au Kosovo, une conseillère suisse accompagne depuis juin 2014 le "groupe interministériel sur le traitement du passé", dont la création a été recommandée par la Suisse au médiateur Martti Ahtisaari. La Suisse a aussi facilité le dialogue et le rapprochement entre les communautés d'acteurs engagés dans la prévention du génocide et ceux qui centrent leurs efforts sur le développement de la «responsabilité de protéger». Ces efforts ont

abouti à la création de l'initiative *Global Action Against Mass Atrocities Crimes* (GAAMAC). La première rencontre internationale de GAAMAC, co-organisée par la Suisse, l'Argentine, l'Australie, le Costa Rica, le Danemark et la Tanzanie en mars 2014 au Costa Rica, a réuni 52 gouvernements. La déclaration finale appelle les gouvernements à développer une politique et une architecture nationale, comme pilier central de la prévention des atrocités.

6 Instruments de la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme

6.1 Remarques liminaires

La large panoplie à disposition du Conseil fédéral dans la mise en œuvre de son engagement en matière de droits de l'homme englobe des instruments diplomatiques, comme les dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme, les interventions et démarches politiques au niveau bilatéral et multilatéral, la participation à des initiatives diplomatiques internationales et des mesures protocolaires ou diplomatiques à valeur symbolique. Viennent s'y ajouter des actions plus directes: programmes de soutien, projets, envoi ou détachement d'experts ou mesures organisationnelles internes à l'administration comme par exemple déploiement sur le terrain de conseillers en sécurité humaine. En outre, le Conseil fédéral dispose d'instruments juridiques, comme la participation active aux processus de codification et de développement des droits de l'homme, l'adhésion à des conventions et l'application des procédures de plainte interétatiques et individuelles prévues dans les conventions.

Parmi ces moyens d'action, le précédent chapitre a fourni de nombreux exemples thématiques de l'action de la politique extérieure de la Suisse sur les plans bilatéraux et multilatéraux et par le biais de la collaboration avec des acteurs non étatiques. Le présent chapitre est donc structuré selon ces trois axes, tout en mettant en avant un quatrième moyen d'action: la plateforme que constitue Genève dans son rôle de capitale mondiale des droits de l'homme. Si celle-ci se recoupe avec les autres instruments énoncés ci-dessus, le rôle de Genève dans la politique internationale des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les points forts présentés dans le précédent chapitre, revêt pour la Suisse une importance stratégique particulière et contient des enjeux spécifiques qu'il convient de considérer de façon approfondie.

6.2 Instruments bilatéraux

Parmi les instruments bilatéraux, les dialogues ou consultations bilatérales sur les droits de l'homme constituent un moyen de choix à disposition du Conseil fédéral dans la mise en œuvre de la politique de la Suisse en la matière. Cet instrument prévoit la tenue de rencontres bilatérales périodiques et structurées qui servent de cadre à un échange approfondi sur la situation des droits de l'homme au sein d'un pays donné ainsi que sur le positionnement de ce pays sur les questions ou initiatives internationales actuelles dans le domaine des droits de l'homme. Suivant le pays concerné, le dialogue varie en termes de format, durée des échanges, choix des thématiques abordées et objectifs spécifiques poursuivis.

Le but général de ces consultations est de renforcer les relations bilatérales, de créer un climat de confiance et de compréhension mutuelle permettant des échanges sur les priorités en matière de droits de l'homme au niveau national et international et sur les bonnes pratiques. Les consultations ont également pour but, dans la mesure du possible, de soutenir la réalisation de réformes et d'améliorations de la situation des droits de l'homme dans le pays partenaire. Ces objectifs ainsi que la nature souvent sensible des thèmes abordés impliquent dans la plupart des cas un strict respect de la confidentialité de ces échanges bilatéraux.

Dans sa politique de dialogue, la Suisse prend en compte les conditions locales et les besoins du pays partenaire. Elle ne s'engage dans le cadre d'un dialogue bilatéral sur les droits de l'homme que dans des pays dont le gouvernement a manifesté une disponibilité claire à mener un dialogue sérieux, critique et constructif en la matière et où il existe un intérêt de coopération au sens large et touchant à d'autres domaines que les droits de l'homme. L'inclusion de la société civile dans certaines des activités menées sous l'égide du dialogue constitue également pour la Suisse une condition essentielle au déploiement de cet instrument. Dans le cadre des ressources disponibles, ces critères s'appliquent pour évaluer l'opportunité d'ouvrir un nouveau dialogue ainsi qu'en ce qui concerne la continuation des dialogues déjà engagés.

A titre de mesures d'accompagnement de ces dialogues structurés, la Suisse finance des échanges d'experts et des projets sur le terrain dont le but est d'encourager des améliorations concrètes dans le domaine des droits de l'homme dans le pays partenaire. Ces projets sont liés aux principaux thèmes abordés lors des entretiens officiels, recourent dans la mesure du possible à l'expertise et l'expérience suisse et tiennent compte, le cas échéant, des activités que la Suisse déploie déjà dans le pays concerné. Cette approche aboutit à une structure à trois niveaux, caractéristique de cet instrument: 1) entretiens officiels avec les autorités sur des questions de droits de l'homme; 2) échanges techniques entre experts; 3) soutien à des projets, incluant une coopération avec des ONG et la société civile locale.

A l'heure actuelle, la Suisse mène des dialogues ou consultations bilatérales sur les droits de l'homme avec la Chine, le Nigéria, la Russie, le Sénégal, le Tadjikistan et le Vietnam. Le dialogue avec Cuba a été limité à un chapitre des consultations politiques annuelles dès 2013 puisqu'il ne correspondait plus aux critères d'engagement de la Suisse énoncés ci-dessus. Celui avec l'Iran est suspendu depuis 2011.

Les consultations ou dialogues sur les droits de l'homme contribuent à la crédibilité et à l'importance de la Suisse comme acteur dans le domaine des droits de l'homme sur la scène internationale. Le fait que peu de pays mènent de telles consultations octroie à notre pays une valeur ajoutée en la matière et renforce sa position. De plus, de par sa discrétion, son absence d'agenda caché et sa non-appartenance à une alliance militaire ou politique permanente lui permet de poursuivre des dialogues que certains de ses alliés traditionnels dans le domaine des droits de l'homme, comme par exemple l'Union européenne et les Etats-Unis, ne peuvent entretenir – comme, à l'heure actuelle, avec la Chine et la Russie.

En plus de ces dialogues structurés, le DFAE a décidé depuis mai 2011 d'intégrer systématiquement un chapitre sur les droits de l'homme dans toutes les consultations politiques bilatérales qu'il mène sur une base régulière avec de nombreux pays. Enfin, la Suisse n'hésite pas, lorsque cela s'avère opportun, à entreprendre des démarches bilatérales dans le cas de violations des droits de l'homme particulièrement graves ou significatives, souvent de concert avec des pays partageant ses vues.

Ces efforts s'inscrivent dans un esprit de complémentarité entre l'ensemble des instruments de la politique extérieure dans le domaine des droits de l'homme, tant sur le plan bilatéral, en particulier les dialogues, que multilatéral. Les messages transmis par ces différents biais se renforcent mutuellement au profit de la force et de la cohérence des positions de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme.

6.3 Instruments multilatéraux

La scène multilatérale constitue un instrument essentiel de la politique extérieure d'un petit pays comme la Suisse, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Les instances multilatérales permettent par définition de réunir des coalitions d'acteurs, et ainsi d'amplifier la portée, le levier et l'efficacité des interventions de la Suisse. Cette dernière n'hésite pas, pour sa part, à se joindre à des initiatives d'autres Etats lorsque celles-ci lui permettent d'atteindre ses propres objectifs et de défendre ses intérêts.

Les instances multilatérales continuent à jouer un rôle primordial dans la protection et la promotion internationale des droits de l'homme. Les nombreux acquis qui y ont été obtenus en termes normatifs comme en termes d'actions concrètes (par ex., les procédures spéciales ou les commissions d'enquêtes) nécessitent une défense active dans le contexte international actuel. La Suisse ne peut, à elle seule, influencer les processus décisionnels au sein du système multilatéral. Toutefois, grâce à des alliances au sein du groupe de pays occidentaux et transrégionales, la Suisse est parvenue ces dernières années à infléchir plusieurs discussions multilatérales dans la direction correspondant à ces objectifs et a ainsi pu influencer les processus de décision. Les forums multilatéraux continueront donc à l'avenir à constituer des instruments-clés à disposition du Conseil fédéral pour défendre au mieux les intérêts de la Suisse et promouvoir ses positions en matière de droits de l'homme.

6.3.1 Engagement au sein des Nations Unies

L'ONU est l'organisation globale de référence en ce qui concerne les droits de l'homme. La Suisse s'y engage principalement au Conseil des droits de l'homme et à la Troisième Commission de l'Assemblée générale, tout en suivant de près les travaux du Conseil de sécurité à cet égard. Dans ces enceintes, la Suisse participe activement aux débats sur les droits de l'homme et s'engage pour le renforcement de leur prise en compte dans le développement normatif ainsi que pour une promotion et une protection internationale accrue de ces droits. Elle s'engage en outre pour renforcer les instruments de monitoring de la mise en œuvre des droits de l'homme. Enfin, notre pays s'emploie pour que les questions de droits de l'homme soient intégrées dans les travaux d'autres instances onusiennes, comme le Bureau des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC).

Les droits de l'homme, qui constituent l'un des trois piliers des Nations Unies avec la paix et la sécurité ainsi qu'avec le développement, ne cessent de gagner en importance dans l'action onusienne. Cette tendance, que la Suisse considère positivement, est appelée à s'accroître à l'avenir, notamment sous l'égide de la mise en œuvre du rapport du Secrétaire général des Nations Unies «*Rights Up front*». Cette initiative vise à ancrer l'engagement en matière de droits de l'homme dans l'ensemble du

système onusien et à le diffuser dans l'ensemble de l'institution (*mainstreaming*). La Suisse soutient activement cette initiative dans le même esprit que celui qui guide son engagement en faveur d'un ancrage d'une approche basée sur les droits de l'homme dans l'*Agenda post-2015*.

Ces processus et les opportunités qu'ils ouvrent nécessitent des ressources suffisantes pour leur mise en œuvre. Toutefois, le pilier des droits de l'homme de l'ONU ne reçoit qu'à peine 3 % du budget ordinaire de l'organisation, la plupart des actions en la matière étant financés sur une base volontaire. La Suisse, en partenariat avec d'autres Etats, s'engage en faveur de l'augmentation du financement du pilier droits de l'homme par le budget ordinaire de l'ONU. Dans ce contexte, elle a lancé un dialogue multipartite sur la question et appelé en juillet 2014 le Secrétaire général des Nations Unies, dans une lettre soutenue par 55 Etats, à ce que le financement du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme (HCDH) provenant du budget ordinaire de l'ONU soit renforcé.

Au sein de l'ONU, la Suisse soutient en outre différents programmes, fonds et projets qui correspondent aux axes principaux de notre politique extérieure en la matière. L'appui peut assumer la forme d'un soutien financier ou celle de la mise à disposition d'experts. La Suisse appuie de surcroît les travaux des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme par la mise à disposition d'experts rattachés directement aux titulaires de certains mandats couvrant des thèmes prioritaires de la politique des droits de l'homme de notre pays. Il s'agit par exemple du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique ou d'association, du Rapporteur spécial sur les personnes déplacées dans leur propre pays ou du Rapporteur spécial sur le droit à l'eau et l'assainissement.

6.3.2 Engagement au sein des organisations régionales

Un engagement actif en faveur de la promotion et la protection des droits de l'homme au sein des enceintes régionales contribue à renforcer et compléter l'action de la Suisse au sein de l'ONU. Les organisations régionales servent également de relai aux efforts déployés par le biais d'instruments bilatéraux de la Suisse. Pendant la période sous revue, la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) que la Suisse a exercée en 2014 a permis à notre pays de promouvoir activement sa politique étrangère en matière de droits de l'homme auprès des 56 Etats participants de l'OSCE, parmi lesquels quatre membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.

A travers sa présidence, la Suisse a pu bénéficier de l'importante plateforme de dialogue politique et d'action sur le terrain offerte par l'organisation. L'OSCE a une conception globale de la sécurité qui considère le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie comme l'une des trois dimensions de la sécurité aux côtés de la sécurité politico-militaire et de la sécurité économique et environnementale. La Suisse s'est engagée depuis la création de l'organisation pour la promotion de la sécurité humaine au sein de l'OSCE. En 2011 et 2012, la présidence par la Suisse du *Comité de la dimension humaine* de l'OSCE a permis de renforcer le profil de notre pays en matière de droits de l'homme au sein de l'organisation. Pendant la période sous revue, la Suisse a également soutenu l'action de l'OSCE

dans le domaine des droits de l'homme par le biais de soutiens financiers ciblés à certains projets ou la mise à disposition d'experts.

La Suisse a renforcé son engagement dans le domaine des droits de l'homme au sein de l'OSCE à l'occasion de son année de présidence en travaillant en priorité, dans un souci de cohérence et d'efficacité, sur des thèmes qui constituaient déjà des points forts de son engagement au sein de l'OSCE ou par le biais d'autres instruments de sa politique en la matière: la prévention de la torture, la protection des défenseurs des droits de l'homme et la promotion de l'égalité entre les sexes. La présidence de l'OSCE a également permis d'offrir une plateforme de choix à certains partenaires de la Suisse (ONG, organisations internationales, experts indépendants, représentants du monde académique) pour renforcer la visibilité de leur travail au sein de la plus grande organisation de sécurité régionale au monde et, de ce fait, développer de nouvelles synergies et renforcer les partenariats existants.

Le Conseil de l'Europe (CdE), autre organisation régionale où la Suisse fait figure de membre actif, constitue un important instrument multilatéral de la politique de la Suisse visant au renforcement des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Notre pays y a démontré un fort engagement dans la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme initiée durant la présidence suisse et à l'occasion de la Conférence d'Interlaken en 2010. Cette réforme produit maintenant des résultats positifs, avec notamment, pendant la période sous revue, une diminution notable des requêtes en suspens devant la cour, qui gagne ainsi en efficacité. En outre, la Suisse soutient des projets stratégiques du CdE en finançant, entre autres, le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme et des initiatives visant à renforcer les institutions démocratiques au sein de l'espace du CdE ou au-delà, par exemple en Géorgie ou au Kosovo. La Suisse contribue également au renforcement des capacités l'organisation par la mise à disposition d'experts.

Le Conseil de l'Europe constitue également un acteur et un forum uniques du développement normatif dans le domaine des droits de l'homme. La convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est ainsi entrée en vigueur en 2014⁵⁵. D'autres traités ont récemment été ouverts à l'adhésion des pays membres, comme par exemple la convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (2011)⁵⁶ et le protocole n° 15 à la convention européenne des droits de l'homme (2013)⁵⁷ prévoyant le principe de subsidiarité. La Suisse a activement participé à l'élaboration de ces traités.

Enfin, en tant que pays observateur au sein de l'Organisation des Etats Américains (OEA), la Suisse participe au renforcement du système interaméricain des droits de l'Homme. Son engagement à travers cette organisation – par exemple en faveur de la liberté d'expression – permet à notre politique extérieure d'avoir un effet multiplicateur sur les 35 pays membres de l'OEA.

⁵⁵ Elle a été signée par la Suisse le 11 septembre 2013 mais pas encore ratifiée.

⁵⁶ Pas encore en vigueur. Elle a été signée par la Suisse le 28 octobre 2011.

⁵⁷ Pas encore en vigueur. La procédure de signature par la Suisse est en cours.

6.4

Collaboration avec des acteurs non étatiques

La participation croissante d'acteurs non étatiques aux évolutions politiques, économiques et sociales internationales constatées pendant la période sous revue s'accompagne de la reconnaissance accrue du rôle d'autres acteurs que les Etats en matière de droits de l'homme. Le Conseil fédéral, tant dans ses efforts de contribution au développement des normes que dans celui de l'application de ces dernières, s'appuie sur un vaste réseau d'acteurs non étatiques, en particulier les ONG, les instituts universitaires, les groupes de réflexion et le secteur privé. Ainsi, une société civile active constitue non seulement un objectif thématique de la politique de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme, mais également un moyen essentiel de la mise en œuvre de cette politique.

La collaboration avec les ONG dans le domaine des droits de l'homme revêt de multiples facettes, de la mise en œuvre de projets sur le terrain à la collaboration dans le cadre de négociations au sein des instances multilatérales, en passant par l'échange d'informations sur des sujets donnés ou des cas particuliers. En principe, la Suisse défend l'inclusion des ONG dans son traitement bilatéral des thèmes de droits de l'homme ainsi que dans les forums multilatéraux. Elle appuie par exemple les demandes de statut consultatif déposées au *Comité des ONG* de l'ONU sis à New York par des ONG suisses ou sises en Suisse. La Suisse s'appuie elle-même de façon proactive sur l'expertise reconnue d'ONG dans certains cas. Enfin, en plus des soutiens financiers accordés à des projets ciblés, la Confédération accorde des contributions financières générales (*core-contribution*) au budget d'ONG qui bénéficient d'une compétence particulière et d'une place stratégique sur des thèmes prioritaires de l'engagement de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme, comme l'Association pour la prévention de la torture (APT) ou l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT).

Un volet supplémentaire de cette coopération étendue avec des acteurs non étatiques est le soutien accordé par le Conseil fédéral, en juillet 2009, au *Centre de compétence sur les droits humains* (CSDH) qui a débuté son activité en mai 2011. Il s'agit d'un projet-pilote composé d'un réseau d'institutions universitaires et d'ONG chargé d'œuvrer au renforcement des capacités de mise en œuvre en Suisse, notamment en fournissant de la documentation et des analyses sur la situation des droits de l'homme dans le pays ainsi qu'en effectuant des études et des évaluations sur la portée et la mise en œuvre concrète des normes internationale en la matière. Le Conseil fédéral sera appelé à décider de l'avenir du projet en 2015, à l'issue de l'évaluation externe du CSDH qui sera menée à la fin de la présente phase-pilote. Il se prononcera alors sur l'opportunité de l'établissement d'une institution nationale des droits de l'homme.

De plus, la Suisse a établi des partenariats stratégiques avec différents instituts universitaires et groupes de réflexion établis en Suisse, comme l'Académie du droit international humanitaire et droits de l'homme à Genève (ADH) et le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF). Les compétences et les idées nouvelles issues de ces centres de recherches permettent à la Suisse d'accroître l'efficacité et le rayonnement international de son action dans la promotion des droits de l'homme. Enfin, notre pays travaille depuis de nombreuses années avec les entreprises afin de promouvoir l'intégration de la prise en compte des droits de l'homme dans leurs activités (voir ch. 2.6).

6.5 Genève, capitale mondiale des droits de l'homme

6.5.1 Conditions-cadres

La Genève internationale représente un atout considérable tant pour la politique étrangère de la Suisse, de par l'influence qu'elle donne à notre pays, que pour sa politique interne, en fournissant des contacts privilégiés aux offices fédéraux et des informations essentielles au développement de politiques spécifiques. C'est particulièrement vrai dans le domaine des droits de l'homme, puisque l'importance stratégique de Genève lui vaut dans les faits le rang de capitale mondiale dans ce domaine. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme y a son siège, les organes des traités y tiennent la plupart de leurs sessions régulières, et, avec la création du Conseil des droits de l'homme en 2006, c'est la première fois que la Suisse accueille de façon permanente au Palais des Nations un organe onusien majeur. Le dynamisme de la société civile, du monde académique et de la centaine d'ONG actives dans le domaine des droits de l'homme établies à Genève, contribue également à faire de Genève un centre de réflexion incontournable en matière de droits de l'homme.

Il s'agit de poursuivre le renforcement du *cluster* droits de l'homme à Genève. Cet engagement se déploie en conformité avec la stratégie pour le renforcement du rôle de la Suisse comme Etat-hôte, élaborée conjointement au premier semestre 2013 par la Confédération, le canton et la Ville de Genève et dont le Conseil fédéral a pris acte en juin 2013, intitulée «La Genève internationale et son avenir, Rapport du Groupe permanent conjoint Confédération-Canton sur les priorités de la Genève internationale du 25 juin 2013». Le message qui précise et chiffre les mesures décrites dans la stratégie a été adopté par le Conseil fédéral le 19 novembre 2014⁵⁸ et sera transmis au Parlement en 2015. Par ailleurs, le Conseil fédéral saisit régulièrement les opportunités de mettre à profit le vivier d'acteurs présents à Genève pour y organiser ou soutenir des événements et des discussions sur des thèmes importants de son engagement dans le domaine des droits de l'homme, comme le forum qui s'est tenu à l'automne 2011 pour les cinq ans de l'entrée en vigueur du protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT).

Dans le domaine des infrastructures, la rénovation nécessaire du Palais des Nations est un des principaux projets onusiens actuellement en discussion. Le Conseil fédéral a fait un don de 50 millions de francs pour la rénovation des façades, et s'est engagé en juin 2013 à octroyer des prêts préférentiels, pour la moitié du coût estimé à l'époque, avec une limite de 380 millions de francs. Le canton et la Ville de Genève participeront au prêt suisse pour un maximum de 30 %. A noter que le Conseil fédéral a également modifié sa politique en matière de rénovation des immeubles dont les organisations internationales sont propriétaires. Des prêts pourront désormais être octroyés pour les rénover, par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).

Afin d'attirer les Etats qui ne sont pas encore représentés à Genève, pour la plupart des petits pays sans grandes ressources financières, la Suisse leur a transmis une offre générale comprenant la mise à disposition de locaux équipés, le soutien administratif et logistique du Centre d'Accueil de la Genève internationale, ainsi que des

⁵⁸ Message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte ; FF 2014 9029

solutions pour assurer la caution du loyer des locaux officiels de la mission permanente. Par ailleurs, le canton et la Ville de Genève contribuent au loyer des missions permanentes des pays les moins avancés présents à Genève. La Suisse met également à disposition des bureaux équipés pour les délégués de pays non représentés à Genève participant aux travaux du Conseil des droits de l'homme, et offre la gratuité de l'utilisation du Centre international de Conférence à Genève pour les missions permanentes, les organisations internationales et certaines ONG.

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, en tant qu'institution intergouvernementale principale pour la promotion et la protection des droits de l'homme, est un partenaire stratégique d'importance cruciale pour la Suisse, non seulement parce que son siège est à Genève, mais aussi parce que son action défend les droits de l'homme de manière universelle. De plus, la contribution générale annuelle au Haut-Commissariat, la Suisse finance plusieurs fonds volontaires administrés par ce dernier, en particulier dans le domaine de la coopération technique et de la lutte contre la torture. Elle soutient également certains bureaux régionaux de l'ONU actifs dans les droits de l'homme, notamment dans les Territoires occupés palestiniens et au Honduras.

Le Conseil fédéral s'engage en outre pour que le *mainstreaming* des questions de droits de l'homme dans les multiples domaines d'action de l'ONU tel que prévu par l'initiative du Secrétaire général de l'ONU «*Rights Up Front*» ne se fasse pas au détriment du rôle capital de Genève en matière des droits de l'homme, mais puisse au contraire le renforcer. Enfin, l'engagement de la Suisse en faveur du renforcement des organes de traité et de l'amélioration de la coordination entre leurs travaux respectifs s'inscrit également dans ce double objectif d'optimisation du travail des institutions-clés de la gouvernance dans le domaine des droits de l'homme et de renforcement du rayonnement de la place genevoise à cet égard.

6.5.2 Conseil des droits de l'homme: opportunités et défis

L'importance de Genève dans le domaine des droits de l'homme découle pour une bonne part de la pertinence, de la crédibilité et de l'efficacité de l'action du Conseil des droits de l'homme. Cela est d'autant plus vrai au vu de l'ampleur croissante de son activité pendant la période sous revue. Depuis 2011 et les événements du «Printemps arabe», le Conseil des droits de l'homme a été fortement sollicité et s'est montré particulièrement réactif aux exigences et à l'urgence de certaines situations. Le Conseil des droits de l'homme a également été saisi à de nombreuses reprises pour traiter de crises humanitaires et de situations dans lesquelles de violations du droit international humanitaire sont commises, comme par exemple en Syrie ou dans les territoires palestiniens occupés. Le dynamisme du conseil est perceptible tant dans le traitement de situations des droits de l'homme dans des pays spécifiques (création de nouvelles procédures spéciales ou de mécanismes d'enquête) que sur les questions thématiques (nombre croissant de nouveaux sujets abordés et création de nouvelles procédures spéciales thématiques). Depuis 2011, le conseil a adopté chaque année une centaine de résolutions.

Une relativement bonne coopération entre Etats et blocs régionaux a pu être constatée entre 2011 et 2013, notamment grâce à une augmentation des initiatives transrégionales. Depuis, les travaux du Conseil des droits de l'homme continuent à progresser sur le fond, mais des changements significatifs sont perceptibles sur la

forme. En effet, l'atmosphère s'est progressivement polarisée et politisée, en partie en raison de la nouvelle constellation des Etats-membres du conseil et de la volonté, explicite d'un groupe de 18 Etats de mieux faire entendre leur voix critique vis-à-vis des droits de l'homme au travers du groupe transrégional *Like-Minded Group*⁵⁹. Ce dernier défend des positions de blocage et contribue à des clivages Est-Ouest/Nord-Sud sur des questions liées aux «valeurs traditionnelles» (femmes, personnes homosexuelles), à la souveraineté des Etats, à la participation de la société civile, à la démocratie ou à la lutte contre l'impunité. L'action de ce groupe alourdit le climat des discussions et rend l'avancement des travaux du conseil plus difficile.

Parallèlement à cette polarisation, le conseil continue à être confronté à plusieurs défis de taille depuis 2011. Le nombre de résolutions adoptées durant chaque session demeure élevé, de même que celui des mandats, des déclarations conjointes et des événements parallèles qui augmentent de manière constante. Si l'accroissement des activités du conseil est positif car il reflète l'importance que focalisent les Etats à cet organe, il entraîne aussi des inconvénients. En étant moins focalisées, ses actions perdent en visibilité. De même, la participation des petites et moyennes délégations est de plus en plus difficile et l'engagement des délégations devient ainsi toujours plus inégal, ce qui met à mal l'universalité de l'institution.

L'un des axes essentiels du programme de travail du Conseil des droits de l'homme est constitué par l'Examen périodique universel (EPU), mécanisme d'examen par les pairs créé en même temps que le conseil en 2006 et auquel chaque Etat membre de l'ONU doit se soumettre tous les quatre ans et demi. La Suisse y a été soumise en 2008 et 2012 (voir ch. 5.2.). Le mécanisme demeure un succès, notamment par la préservation de son caractère universel et impartial. L'EPU est bien accepté et a permis certaines avancées en encourageant les Etats à reconnaître et à combler leurs lacunes dans la protection des droits de l'homme, et à renforcer leur dialogue avec la société civile. Toutefois, ici aussi, le nombre croissant de recommandations reçues par les Etats –une centaine en moyenne – constitue un défi considérable pour leur mise en œuvre au niveau national.

La Suisse a siégé au conseil de juin 2010 à décembre 2013 et en a exercé la vice-présidence en 2013, après un premier mandat de 2006 à 2009. Elle est depuis le 1^{er} janvier 2014 Etat observateur et se représentera comme membre du conseil pour la période 2016–2018. Le statut d'observateur n'a en rien modifié l'engagement de la Suisse, mis à part qu'elle ne peut plus participer au vote final des résolutions. Elle se prononce fréquemment en plénière sur des sujets ou des situations particulières et continue à prendre activement part aux négociations informelles de nombreuses résolutions.

La Suisse est généralement active dans les discussions sur des situations spécifiques à des pays. Entre 2012 et 2014, elle a mené à plusieurs reprises le traitement de la situation des droits de l'homme au Bahreïn et s'est fortement engagée dans les négociations des résolutions sur la Syrie. La Suisse s'est associée en mars 2014 à la première déclaration commune sur la situation des droits de l'homme en Egypte. Sur les questions thématiques, la Suisse a renforcé son action dans le domaine de la reddition de compte en créant avec l'Argentine en septembre 2011 un Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle et en mettant sur pied en 2012 un Groupe des

⁵⁹ Afrique du Sud, Algérie, Arabie Saoudite, Bangladesh, Bélarus, Chine, Cuba, Egypte, Emirats arabes unis, Ethiopie, Inde, Iran, Pakistan, Russie, Singapour, Sri Lanka, Venezuela et Vietnam.

Etats amis de la Cour pénale internationale. Au moment du «Printemps arabe», la Suisse a lancé un nouveau thème au sein du conseil: la préservation des droits de l'homme dans le cadre de manifestations pacifiques. En partenariat avec d'autres Etats, la Suisse a permis d'ancrer avec succès l'abolition de la peine de mort dans le programme de travail à long terme du conseil en y faisant adopter une résolution sur ce thème en juin 2013. Au-delà de ses propres initiatives, la Suisse est associée à d'autres Etats sur des thèmes émergents comme le droit à la vie privée à l'ère digitale et d'autres thèmes fondamentaux comme les droits des femmes et les droits des enfants.

Au vu du dynamisme et du potentiel de la Genève des droits de l'homme, il est impératif que la Suisse s'engage activement pour défendre cet avantage stratégique et promouvoir cette plate-forme unique ainsi que les riches discussions et les développements positifs qu'elle permet dans le domaine des droits de l'homme. Ces efforts sont d'autant plus pertinents que plusieurs Etats, y compris européens, sont désireux d'attirer sur leur territoire des activités en lien avec les droits de l'homme du fait de l'attractivité politique et du potentiel de développement de ce domaine d'activité.

7 Garantie de la cohérence: principes et instruments

7.1 Remarques liminaires

La politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme ne se limite pas aux points forts ou aux instruments évoqués dans les précédents chapitres. Le cadre dans lequel s'inscrit la promotion des droits de l'homme prévue par le mandat constitutionnel de la Suisse est en effet plus large. Les questions relatives aux droits de l'homme doivent être prises en compte dans la planification et la mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse dans son intégralité, même dans les domaines où la promotion de ces droits n'est pas l'objectif premier.

Cet objectif général de promotion des droits de l'homme a également des incidences sur la dimension intérieure de la politique de la Suisse en la matière. Si l'impératif du respect des droits de l'homme par la Suisse répond aux obligations internationales de notre pays, le devoir de cohérence renforce encore l'importance du déploiement de l'ensemble des moyens à disposition du Conseil fédéral pour assurer sa mise en œuvre par la Suisse et en Suisse. Sous l'angle des droits de l'homme, la question de la cohérence doit ainsi être appréhendée dans une double dimension: d'une part comme critère d'articulation entre les multiples axes sectoriels qui constituent la politique extérieure, d'autre part comme lien intrinsèque entre politique intérieure et extérieure.

7.2 Cohérence entre politique intérieure et extérieure dans le domaine des droits de l'homme

La question de la cohérence entre politique intérieure et extérieure dans le domaine des droits de l'homme est étroitement liée à la ratification des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme et leur application dans le cadre de l'ordre juridique suisse.

La mise en œuvre et l'application effective de ces droits, c'est-à-dire leur respect, leur protection et leur garantie au plan international et national, constituent l'un des enjeux majeurs en la matière. A la conclusion d'un traité de droit international, l'Etat a la possibilité de formuler une réserve, c'est-à-dire d'exclure ou de modifier l'application d'une disposition contenue dans ledit traité. Si les réserves contribuent à ce qu'un grand nombre d'Etats deviennent parties contractantes, elles empêchent toutefois l'application uniforme du traité. Pour les conventions relatives aux droits de l'homme en particulier, il importe de veiller à ce que les réserves émises par les Etats ne vident pas de sa substance le caractère du traité et son objectif général de protection.

C'est dans ce sens que la Suisse a renforcé sa pratique de formulation d'objection contre des réserves inadmissibles émises par d'autres Etats lorsqu'ils rejoignent des traités de droit international multilatéraux, en particulier en ce qui concerne les conventions relatives aux droits de l'homme. La Suisse vise à adopter une pratique constante qui consiste, indépendamment de toute considération politique, à formuler une objection formelle contre les réserves susceptibles d'être inadmissibles au sens des directives de l'art. 19 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités⁶⁰ qui porte sur les critères d'admissibilité des réserves. Cette pratique s'inscrit dans l'objectif général de notre politique extérieure visant à la promotion du droit international et de l'état de droit. Avant de ratifier un traité international relatif aux droits de l'homme, la Suisse s'emploie de son côté à s'assurer de sa compatibilité avec la législation suisse, de manière à garantir qu'il soit applicable et ne reste pas un vœu pieu. Dans ce contexte, les autorités et les tribunaux jouent un rôle important puisqu'ils doivent prendre en considération les droits fondamentaux et les droits de l'homme dans le cadre de leur activité.

Pendant la période sous revue, la Suisse a notamment adhéré à la Convention de l'ONU du 13 décembre relative aux droits des personnes handicapées⁶¹ le 15 avril 2014. De plus, le Conseil fédéral a adopté le 29 novembre 2013 le message portant approbation et mise en œuvre de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées⁶². Les travaux quant à une éventuelle ratification par la Suisse du Protocole facultatif du 19 décembre 2011 se rapportant à la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, demandée par une motion⁶³, sont en cours. Enfin, dans son rapport du 2 Juillet 2014 sur la Charte sociale Européenne révisée⁶⁴, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que la Suisse remplissait d'un point de vue juridique les conditions minimales requises pour une ratification du texte.

Au-delà de la ratification d'instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme, le Conseil fédéral accorde une importance particulière à la mise en œuvre des obligations qui en découlent et ainsi que des mécanismes de monitoring prévus par les conventions, les chartes ou les protocoles ratifiés. La plupart des traités prévoient la possibilité d'une procédure individuelle de recours qui permet à un particulier, en cas de violation avérée d'un droit garanti par le traité concerné et

60 RS 0.111

61 RS 0.109

62 FF 2014 437

63 Mo. 12.3623 Amherd «Troisième protocole facultatif à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Ratification».

64 FF 2014 5549

après épuisement des voies de recours nationales, de faire recours contre l'Etat contractant en saisissant un organe de contrôle international. La Suisse est concernée en premier lieu par les requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a pour particularité de rendre des arrêts contraignants pour les Etats parties, dont l'exécution est surveillée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. En Suisse, un moyen important pour la mise en œuvre des arrêts de la Cour au niveau national est constitué par la possibilité offerte aux individus de demander une réouverture de la procédure nationale en question par le biais d'une demande de révision⁶⁵. De manière générale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constitue une source importante pour le développement normatif suisse lors de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme.

En plus des requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, la Suisse reconnaît la compétence à examiner des communications individuelles du Comité de l'ONU contre la torture⁶⁶, du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale⁶⁷ et du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination contre les femmes⁶⁸. Entre 2011 et la fin du premier semestre 2014, le Comité contre la torture a ainsi traité 46 communications individuelles contre la Suisse qui toutes concernaient l'obligation de non-refoulement lorsqu'un risque de torture ou de mauvais traitement existe et constate une violation de cette obligation dans cinq d'entre elles. Dans de tels cas, la Suisse dispose d'un délai de 90 jours pour fournir un rapport au comité qui détaille les mesures qu'elle a prises pour mettre en œuvre les constatations du comité. Pendant la même période, le comité pour l'élimination de la discrimination raciale a traité une communication contre la Suisse, finalement rejetée, tandis que le Comité pour l'élimination de la discrimination contre les femmes n'a été saisi d'aucune communication à l'encontre de la Suisse.

Tous les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme prévoient par ailleurs une procédure de remises de rapports obligatoire pour les Etats parties. L'examen des rapports remis par les Etats aboutit à une série de recommandations de l'organe conventionnel compétent, pour la mise en application desquelles la Suisse doit rendre compte à l'organe concerné. Le Conseil fédéral veille à intégrer les cantons et les services fédéraux concernés dans la préparation des rapports nationaux et à fournir des rapports aussi exhaustifs et concluants que nécessaire. Il accorde également une grande importance aux recommandations émises par les organes conventionnels et qui sont ensuite reprises dans la législation et la pratique de la Suisse. Pendant la période sous revue, la Suisse a soumis trois rapports nationaux⁶⁹ aux organes conventionnels compétents. Après le traitement d'un de ces rapports par l'organe compétent, la Suisse s'est vue remettre 20 recommandations⁷⁰,

⁶⁵ Art. 122, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

⁶⁶ Art. 22 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT; RS 0.105).

⁶⁷ Art. 14 de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD; RS 0.104).

⁶⁸ Protocole facultatif du 6 octobre 1999 se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (PF-CEDAW; RS 0.108.1).

⁶⁹ 7^e rapport de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (2014); 2^e, 3^e et 4^e rapports de la Convention relative aux droits de l'enfant (2012); 7^e, 8^e et 9^e rapports de la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale (2012).

⁷⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports of Switzerland, CERD/C/CHE/CO/7-9.

tandis que le traitement des deux autres rapports par les organes conventionnels compétents est encore en cours

L'Examen périodique universel (EPU) constitue un dernier exemple du soin particulier que le Conseil fédéral souhaite apporter à la mise en œuvre des mécanismes internationaux dans le domaine des droits de l'homme qui incombent à la Suisse. Les passages de la Suisse lors des deux premiers cycles de l'EPU au Conseil des droits de l'homme, respectivement en mai 2008 et en octobre 2012, ont chacun donné lieu à une préparation et à un suivi impliquant une consultation large de tous les services des autorités fédérales et cantonales concernés, des ONG et des institutions académiques suisses actives dans le domaine des droits de l'homme. Les recommandations ont été rejetées ou acceptées également dans le cadre d'une large consultation. Le recoupement par thématiques, l'attribution des compétences ainsi que la priorisation de ces recommandations en vue de leur mise en œuvre ont été effectués dans le cadre du *Groupe interdépartemental politique internationale des droits de l'homme* afin d'optimiser l'adéquation entre les recommandations acceptées et les priorités propres à la Suisse en la matière. L'établissement du rapport national en vue du troisième cycle (prochain passage de la Suisse à l'EPU prévu en avril 2017) se fera en consultation avec ces mêmes acteurs et dans le cadre des échanges réguliers sur ce thème entre l'administration fédérales et les parties intéressées.

Compte tenu du nombre croissant de rapports qui doivent être livrés à intervalles réguliers mais selon des périodicités variables, la Suisse est impliquée aujourd'hui de façon continue dans l'une ou l'autres des procédures d'établissement de rapports, tout en devant également traiter des recommandations émises par des organes internationaux (Comités de l'ONU ou Conseil des droits de l'homme en ce qui concerne l'EPU). Selon le domaine de compétence, l'obligation de mise en œuvre qui en découle incombe à la Confédération ou aux cantons. A l'heure actuelle et suite à la demande explicite des cantons, l'administration fédérale examine l'opportunité de soumettre au Conseil fédéral la création d'une nouvelle instance de coordination dont la tâche serait d'assurer la coordination de ces différentes procédures, tant du point de vue des délais que de l'organisation et du contenu. Cette instance serait appelée à soutenir les services fédéraux et cantonaux responsables dans leur travail et à développer des synergies entre les diverses procédures, ainsi qu'à harmoniser, le cas échéant, les processus au niveau organisationnel.

En dernier lieu, la cohérence entre politique intérieure et extérieure en matière de droits de l'homme implique une dernière dimension, celle des intérêts spécifiques à la Suisse en la matière – au-delà de la promotion générale des droits de l'homme. Ceci se manifeste, par exemple, dans l'engagement de la Suisse sur les discussions en vue d'une déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et d'autres personnes vivant en milieu rural. Du fait de la tradition agricole et de l'importance de ce secteur pour l'économie de notre pays, le Conseil fédéral est d'avis qu'un tel processus est à même de renforcer efficacement les droits de ces personnes, en Suisse comme ailleurs.

Le Conseil fédéral se doit d'assurer la cohérence générale de la politique extérieure de la Suisse, plus particulièrement celle entre son action en matière des droits de l'homme et d'autres domaines. Par sa fonction de coordination, le DFAE s'emploie à renforcer la cohérence de la politique extérieure avec les offices concernés, tant au niveau interne que dans les forums multilatéraux, ainsi que sur le plan bilatéral. Il convient avant tout de veiller à ce que l'action extérieure de la Suisse s'inscrive dans le cadre des impératifs du droit international, y compris les normes de droits de l'homme qui lui sont opposables. Cependant, certaines dispositions du droit international peuvent imposer à la Suisse des obligations opposées, voire contradictoires, suivant les situations. Dans de tels cas, il incombe aux services compétents de l'administration fédérale, voire au Conseil fédéral, d'évaluer les priorités et, le cas échéant, de communiquer clairement la position de la Suisse sur ces dispositions tant à l'externe qu'en interne.

Des situations de conflits d'intérêts peuvent également survenir entre les différents objectifs de la politique extérieure de la Suisse ou entre les droits de l'homme et d'autres intérêts de notre pays, comme c'est parfois le cas dans le domaine de l'exportation de matériel de guerre. D'un côté, il s'agit de fixer un degré élevé de respect des droits de l'homme au sein du pays destinataire, puisqu'un usage abusif des armes peut contribuer à perpétrer des violations graves et systématiques des droits de l'homme dans ce pays. D'un autre côté, les intérêts économiques de la Suisse et la préservation des capacités industrielles liées à la défense du pays doivent également être pris en compte dans la pesée d'intérêt. Pour garantir que les exportations de matériel de guerre soient cohérentes avec la politique étrangère de la Suisse dans son ensemble, y compris dans le domaine des droits de l'homme, un examen minutieux et au cas par cas de chaque demande est alors nécessaire.

Sur le plan interne, le Conseil fédéral entend veiller à ce que la dimension des droits de l'homme soit systématiquement intégrée dans tous les processus décisionnels de la politique extérieure et à la transparence de ces processus. Dans ce but, il existe un certain nombre de mécanismes internes d'information, de consultation et de décision, comme le *Groupe interdépartemental politique internationale des droits de l'homme*, qui regroupe tous les départements intéressés. Des efforts sont également dévolus à la qualité de la formation et de la sensibilisation du personnel de l'administration fédérale. A ce sujet, l'art. 35, al. 2, Cst. précise que quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. De plus, la coordination et la consultation entre offices de l'administration permettent d'optimiser l'intégration des considérations de droits de l'homme (*mainstreaming*) dans la définition et la mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse dans sa globalité. C'est notamment le cas dans des domaines comme la politique extérieure en matière économique, la politique de sécurité ou la politique de migration. Dans ces trois domaines, la Suisse s'engage également pour une prise en compte des droits de l'homme dans la formulation des politiques y relatives sur le plan international.

7.3.1

Cohérence de la politique économique extérieure par rapport à celle des droits de l'homme

Le Conseil fédéral veille à ce qu'une approche cohérente de ses politiques économique, sociale, environnementale, commerciale et des droits de l'homme, éléments interdépendants d'une politique de développement durable, soit assurée sur les différents niveaux d'action.

Sur le plan économique, le Conseil fédéral considère que la libéralisation des échanges qui résulte de la conclusion d'accords commerciaux, tant sur le plan multilatéral dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) que sur le plan bilatéral (accords de libre-échange, accords bilatéraux de promotion et de protection des investissements) contribue à la croissance économique et donc à la prospérité de la Suisse et de ses partenaires. Des effets positifs sont à escompter sur l'amélioration des conditions de travail, de création d'emplois et du niveau de vie, tant dans les pays partenaires qu'en Suisse. De plus, grâce au renforcement des engagements bilatéraux et multilatéraux, ces accords favorisent l'Etat de droit et contribuent au développement économique et à la prospérité, notamment en soutenant le secteur privé et la libre entreprise. Enfin, ils intègrent de manière accrue les partenaires dans le système juridique international et dans la coopération économique internationale.

Les accords de libre-échange (ALE), à l'instar des autres instruments de la politique économique extérieure, reposent avant tout sur des critères économiques, tout en prenant en considération le respect des normes sociales et environnementales et, d'une manière générale, les droits de l'homme. Depuis 2010, la Suisse ainsi que ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE) proposent systématiquement à leurs partenaires de négociations l'inclusion de dispositions à cet effet, notamment l'inclusion d'un chapitre «Commerce et développement durable». Le chapitre prévoit des dispositions spécifiques en matière de standards de travail et de protection de l'environnement, notamment la mise en œuvre effective et le respect des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi que des accords environnementaux multilatéraux ratifiés par les parties. En outre, la Suisse propose des références aux principaux instruments internationaux régissant les droits de l'homme ainsi qu'aux principes de responsabilité sociale des entreprises. Le Conseil fédéral veille encore, par une clause spécifique, à ce que les ALE conclus par la Suisse ne portent pas préjudice aux obligations internationales existantes ou ne contiennent pas de dispositions qui les remettent en question, y compris en matière sociale, environnementale et de droits de l'homme. Enfin, les ALE permettent explicitement aux parties de prendre des mesures dérogatoires pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, ainsi que de conservation des ressources naturelles non renouvelables. Les intérêts et les circonstances spécifiques aux pays partenaires dans le domaine social et environnemental sont de la sorte dûment pris en compte lors de la négociation et de la mise en œuvre de ces accords.

La Suisse développe de manière continue ses accords bilatéraux de promotion et de protection des investissements (APPI). Ainsi, le SECO a élaboré en 2012, en collaboration avec d'autres offices fédéraux intéressés, de nouvelles dispositions en vue de prendre en compte les aspects relatifs à la durabilité de manière plus approfondie. Ces dernières visent à souligner la nécessité d'interpréter et d'appliquer de manière cohérente ces accords, en conformité avec les autres engagements internationaux de

la Suisse et de ses partenaires relatifs à la défense d'intérêts publics (droits de l'homme, environnement, normes internationales du travail, etc.). Depuis 2012, la Suisse intègre ces nouvelles dispositions aux négociations d'APPI et continuera à le faire.

Dans le cadre de la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996, les Etats membres de l'OMC se sont engagés à se conformer aux normes de travail internationalement reconnues. Il n'y a toutefois pas pour l'heure de dispositions plus concrètes relatives aux questions sociales et de droits de l'homme à l'OMC. La Suisse s'est engagée lors du lancement du Cycle de Doha en faveur de l'inclusion de ces aspects à l'agenda des négociations, ce qui a été refusé par plusieurs Etats, principalement en raison de craintes d'utilisation de ces dispositions à des fins de protectionnisme. Tant par ce biais que par celui des autres instruments à sa disposition, le Conseil fédéral continuera à s'employer pour la cohérence entre les domaines économique, social, environnemental et des droits de l'homme.

7.3.2 Cohérence de la politique de sécurité extérieure par rapport à celle des droits de l'homme

L'objectif suprême de la politique de sécurité de la Suisse est de garantir la capacité d'action et l'autodétermination du pays ainsi que l'intégrité du territoire suisse et de sa population et de protéger ses bases existentielles contre toute menace directe et indirecte. Qu'il s'agisse d'actions étatiques, terroristes ou criminelles, un Etat libre a le droit et le devoir de lutter contre les menaces qui pèsent sur lui et les atteintes perpétrées contre lui et ses citoyens en prenant les mesures nécessaires à cette fin.

Ce faisant, il convient toutefois de préserver le principe de l'Etat de droit: les interventions de l'Etat doivent reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. L'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux, notamment le droit à la vie, la protection contre les traitements cruels, inhumains ou dégradants, la liberté individuelle, la liberté d'opinion et d'information, ainsi que la liberté de réunion et d'association. Si les acquis d'une société libre sont trop rapidement sacrifiés sur l'autel de la lutte contre les menaces et les risques, cela met en péril tant la sécurité que l'existence d'une société libre et pluraliste. Dans le même temps, la sécurité est une condition de l'application effective des droits de l'homme et vice-versa. Par conséquent, le Conseil fédéral est conscient que la lutte contre l'extrémisme, le terrorisme et contre d'autres menaces existentielles représente un enjeu particulier pour la sauvegarde des droits de l'homme.

L'engagement international de la Suisse dans le domaine de la sécurité se déploie selon ces mêmes principes: il est essentiel pour notre pays que la lutte contre le terrorisme, entre autres menaces, s'inspire d'une approche équilibrée entre prévention et répression qui s'effectue dans le respect du droit international en général et des droits de l'homme en particulier. La Suisse défend cette position de manière cohérente au sein de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et d'autres organes internationaux, à l'instar du Forum mondial contre le terrorisme. S'appuyant sur la *Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, la Suisse s'engage en faveur d'une approche globale et équilibrée qui tient compte en tout temps de l'Etat de droit et des droits de l'homme.

Dans ce contexte, la Suisse joue un rôle essentiel en ce qui concerne l'amélioration des garanties procédurales du régime de sanctions du Conseil de sécurité, notamment celles visant Al-Qaïda. Pendant la période sous revue, notre pays a également soutenu diverses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et organisé des événements internationaux de haut niveau portant sur la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, comme la Conférence d'Interlaken d'avril 2014 sous l'égide de la Présidence suisse de l'OSCE.

Sur le plan international, la Suisse œuvre par ailleurs à la protection des données et la protection de la sphère privée telles que garanties par les normes des droits de l'homme pertinentes. Ce thème est particulièrement d'actualité à une époque où les Etats sont en mesure d'entrer en possession de toujours plus de données informatiques concernant chaque individu. Sur ce point, la Suisse est d'avis que tous les Etats parties aux traités internationaux applicables en la matière sont fondamentalement tenus d'en respecter les dispositions, y compris pour les actions en lien avec leur souveraineté et leur sécurité nationale menées à l'étranger. La Suisse s'est notamment engagée dans le cadre de la première résolution de l'ONU sur ce thème adoptée en décembre 2013 à l'Assemblée générale, qui a consacré explicitement le droit de tout individu à la protection de sa sphère privée à l'ère digitale. Le Conseil fédéral salue le rapport du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme sur ce thème, ainsi que la discussion consécutive qui a lieu dans le cadre du Conseil des droits de l'homme en septembre 2014. La Suisse continuera à s'engager prioritairement sur ce sujet au sein de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme.

7.3.3 Cohérence de la politique migratoire extérieure par rapport à celle des droits de l'homme

La Suisse s'engage pour une politique migratoire extérieure qui soit cohérente avec son engagement dans le domaine des droits de l'homme et qui prenne en compte les droits des personnes migrantes dans son élaboration et son opérationnalisation.

La cohérence en matière de politique migratoire extérieure de la Suisse est assurée grâce à une approche gouvernementale intégrée qui repose sur une structure de coopération interdépartementale connue sous le nom d'*IMZ (Internationale Migrationszusammenarbeit)* réunissant les différents acteurs de l'administration fédérale concernés par la migration: le DFJP (avec l'Office fédéral des migrations, ODM, et l'Office fédéral de la police, fedpol), le DFAE (avec la Direction politique, DP et la Direction du développement et de la coopération, DDC) et le DEFR (avec le Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO). La coopération interdépartementale ainsi instituée permet de mettre en œuvre de manière effective la politique migratoire extérieure de la Suisse, de garantir la cohérence de cette politique par rapport, entre autres, à la politique des droits de l'homme et d'assurer un équilibre entre les intérêts provenant des différents mandats, priorités et objectifs des offices concernés. Cette structure offre également une plateforme utile pour relayer les différents intérêts de la Suisse en matière de migration, au nombre desquels figurent la gouvernance internationale de la migration, l'identification de liens possibles entre la migration et le développement, la protection des réfugiés et des migrants vulnérables, le retour et la réintégration, ainsi que la prévention de l'abus du statut de réfugié. Elle rend

possible la concrétisation de projets, de mesures et de dialogues politiques grâce à des échanges réguliers et à l'étroite concertation entre les différentes instances fédérales. Ceux-ci ont notamment lieu dans le cadre de groupes de travail thématiques et géographiques. Dans ce contexte, la Suisse soutient de nombreux projets pour la protection des droits des migrants par le biais des différents instruments de politique migratoire extérieure, tels que les programmes de protection dans la région, les partenariats migratoires, les programmes migration et développement ou encore des stratégies spécifiques, comme le *Programme suisse pour l'Afrique du Nord*.

Sur la scène internationale, la Suisse promeut une même approche intégrée et cohérente de la migration, notamment dans le cadre du *Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement* de l'Assemblée générale des Nations Unies. En septembre 2013, la Suisse a activement contribué au succès de la deuxième édition de ce dialogue qui a vu l'adoption à l'unanimité d'une déclaration qui reconnaît, entre autres, l'importance de mieux protéger les droits de l'homme des migrants. Elle s'engage également pour une meilleure protection des droits des migrants dans différents processus et forums internationaux, tels que la préparation de l'*Agenda post-2015, le Forum Mondial sur la Migration et le Développement* et le Conseil des droits de l'homme.

Dans le même esprit, notre pays a également été à l'origine des efforts visant à améliorer la protection des personnes forcées à quitter leur pays d'origine suite à des catastrophes naturelles grâce au lancement en 2012 de l'*Initiative Nansen*. Par le biais de consultations régionales, l'initiative entend dégager un consensus sur un agenda de protection au niveau international. Enfin, la Suisse s'engage dans le domaine de la prévention de la traite des êtres humains et en faveur de l'amélioration des normes visant à la protection des victimes de ce phénomène en suivant une approche fondée sur les droits de l'homme. En partenariat avec l'UNODC, elle s'est portée co-auteure d'une initiative diplomatique visant à clarifier les notions-clés de la définition de la traite des personnes dans le *protocole additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité organisée visant à prévenir et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* (protocole de Palerme) afin de rendre son application plus harmonisée dans les différents systèmes juridiques nationaux. Sur le plan bilatéral, la Suisse s'investit en outre en faveur d'un meilleur échange d'informations, d'expériences et des stratégies de lutte contre la traite avec les acteurs des pays de transit ou de provenance des victimes.

8 Conclusion

L'engagement de la Suisse en matière des droits de l'homme se fonde sur la conviction que le respect des droits fondamentaux de chaque individu partout dans le monde correspond aux valeurs et intérêts de notre pays. En vue de cet objectif général, le Conseil fédéral s'est efforcé pendant la période sous revue de concentrer son action autour de certains axes d'intervention. Le choix de ces points forts s'est fondé d'une part sur l'expertise reconnue de notre pays et la valeur ajoutée de son engagement. D'autre part, ce choix s'est fondé sur l'adéquation de ces axes d'engagement avec les autres intérêts de la Suisse, les exigences de certains développements internationaux et une utilisation rationnelle des ressources internes à disposition.

Combinant des instruments bilatéraux et multilatéraux à sa disposition, la Suisse a su ainsi, pendant la période sous revue, apporter une contribution significative ainsi

qu'une perspective novatrice sur certains thèmes spécifiques tant au niveau global que dans des pays et régions déterminés. Elle entend poursuivre son action dans le domaine des droits de l'homme selon cette orientation et déployer son engagement en la matière en fonction des mêmes critères d'expertise, de visibilité et de valeur-ajoutée.

En soutien à cet objectif général et à ces efforts thématiques, la Suisse s'efforcera de continuer à être une actrice influente de la gouvernance mondiale des droits de l'homme. Pour ce faire, elle continuera à s'engager de façon proactive dans les discussions et processus visant à améliorer le développement, l'efficacité et la pertinence des institutions internationales des droits de l'homme. Elle soutiendra les efforts visant à améliorer la prise en compte des droits de l'homme dans les instances de gouvernance internationale (*mainstreaming*) et à renforcer la cohérence de leur action. La Suisse s'engagera également pour développer des synergies entre organisations internationales, États et acteurs non étatiques jouant un rôle de plus en plus important dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Le Conseil fédéral souhaite ici développer les échanges et les coopérations avec la société civile, le monde académique et le secteur privé sur les thèmes de droits de l'homme. La préservation des intérêts de Genève en tant que capitale mondiale des droits de l'homme sera prise en compte dans l'ensemble de ces efforts.

La Suisse est au bénéfice d'atouts majeurs en vue de la réalisation de ces objectifs. La tradition de son engagement et l'expertise avérée en matière de droits de l'homme renforcent l'impact de son action. L'absence d'un agenda politique caché et l'impartialité sont des caractéristiques reconnues de l'approche suisse qui lui assurent une voix écoutée et respectée. La position ancrée dans le droit, mais ouverte au dialogue, qui caractérise l'engagement de la Suisse dans le domaine contribue à renforcer son rôle traditionnel de facilitateur entre positions divergentes ou interlocuteurs opposés. La valeur ajoutée d'un engagement de la Suisse fondé sur ces principes est même amenée à augmenter au vu de certains défis actuels en matière de promotion et protection des droits de l'homme, comme par exemple la polarisation croissante qui caractérise les discussions.

Pour la Suisse, la préservation de son avantage comparatif en termes de crédibilité dépend de son engagement effectif dans le domaine des droits de l'homme, lequel repose également sur la capacité de notre pays à assurer la cohérence de sa politique en la matière. Le Conseil fédéral continuera ainsi à prêter une attention prioritaire aux défis qui demeurent quant à la mise en œuvre des obligations de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme dans notre pays et dans le monde. De plus, il s'efforcera toujours de garantir la prise en compte des droits de l'homme dans la formulation de la politique extérieure dans sa globalité et de renforcer la cohérence des messages donnés dans les enceintes multilatérales et dans le cadre des relations bilatérales. Enfin, il veillera au bon fonctionnement des mécanismes internes soutenant la recherche permanente d'un équilibre entre la promotion et la protection des droits de l'homme et les autres objectifs de la politique extérieure de la Suisse.