



20.0XX

Rapport sur la politique extérieure 2019

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la politique extérieure 2019, en vous priant de bien vouloir en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent rapport brosse un tableau général de la politique extérieure menée par la Suisse en 2019. En vertu de l'art. 148, al. 3, de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral fait rapport à l'Assemblée fédérale sur les activités de politique extérieure de la Suisse, en se référant en particulier à la stratégie de politique étrangère 2016-2019. Conformément à la décision du Conseil fédéral du 11 mai 2011, le présent rapport consacre également un dossier spécial à un sujet qu'il examine en profondeur.

Le ch. 1 présente les lignes d'évolution actuelles de la politique mondiale en faisant un état des lieux de l'année 2019. Au ch. 2, le dossier spécial est consacré au bilan de la stratégie de politique étrangère 2016-2019 du conseil fédéral, qui est largement positif, même si certains objectifs n'ont pas encore été atteints, notamment en matière de politique européenne.

Les ch. 3 à 6 présentent en détail la mise en œuvre des quatre axes de la stratégie de politique étrangère 2016-2019 au cours de la dernière année de la législature.

La consolidation et le développement de la voie bilatérale par la conclusion d'un accord institutionnel est restée en 2019 au cœur de la politique européenne de la Suisse (ch. 3). Les consultations menées à large échelle sur le projet d'accord ont permis d'identifier de manière claire trois points à clarifier avant sa signature. En matière de sécurité et de migration, la bonne collaboration avec l'Union européenne pour renforcer les contrôles des frontières extérieures de l'espace Schengen et avec les autorités nationales s'est poursuivie. Malgré des relations globalement excellentes avec les États voisins plusieurs points restent ouverts (ch. 3.5). La Suisse est parvenue à intensifier ses relations avec des pays prioritaires tels que la Chine, les États-Unis, l'Inde ou la Russie (ch. 4).

Grâce à ses bons offices, la Suisse a aussi apporté d'importantes contributions dans le domaine de la promotion de la paix et de la sécurité (ch. 5), à l'image de la conclusion réussie du processus de paix au Mozambique.

La contribution de la Suisse dans les domaines du développement durable et de la prospérité est présentée par des exemples, notamment en matière de coopération internationale (ch. 6). Ils concernent notamment l'action concertée face aux défis mondiaux, la formation de base et professionnelle, l'expertise suisse au service de la lutte contre les effets du changement climatique ou encore la mise en œuvre du lien stratégique entre coopération internationale et politique migratoire. En tant qu'actrice humanitaire active à l'échelle mondiale, la Suisse a contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances de populations, notamment au Mozambique, en Amazonie et en Albanie en 2019. Pendant l'année sous revue, pour la première fois, une consultation facultative sur la nouvelle stratégie de coopération internationale 2021-2024 a été lancée.

Les prestations consulaires fournies aux citoyennes et citoyens suisses à l'étranger par le Département fédéral des affaires étrangères (ch. 7) se développent aussi bien de manière qualitative que quantitative: le nombre de voyages privés à l'étranger a atteint un maximum de 16,6 millions en 2019. En augmentant l'efficacité, les prestations en hausse ont pu être fournies avec les mêmes ressources (ch. 8). Le rapport se conclut par un aperçu des perspectives pour 2020 (ch. 9). Enfin, les annexes listent les rapports du Conseil fédéral consacré aux thèmes de politique extérieure et les publications du Département fédéral des affaires étrangères sur ce sujet.

Sommaire

Condensé	II
1 La Suisse dans le contexte politique international de 2019	1
2 Stratégie de politique étrangère : bilan 2016-2019 et perspectives 2020-2023	7
3 Relations avec l'UE/AELE	12
3.1 Consolidation de la voie bilatérale	13
3.2 Deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE	15
3.3 Sécurité intérieure et migration	15
3.4 Questions commerciales et fiscales	17
3.5 Relations avec les États voisins et les autres États membres de l'UE et de l'AELE	17
3.6 Le Brexit et la Suisse	19
3.7 Politique européenne : évaluation et perspectives	19
4 Relations avec les partenaires mondiaux	20
4.1 Europe de l'Est, Europe du Sud-Est et Asie centrale	20
4.2 Continent américain	22
4.3 Afrique subsaharienne	24
4.4 Proche-Orient, Moyen-Orient et Afrique du Nord	26
4.5 Asie et Pacifique	27
4.6 Relations avec des partenaires mondiaux : évaluation et perspectives	29
5 Paix et sécurité	29
5.1 Bons offices, promotion de la paix et protection de la population civile	29
5.2 Droits de l'homme	32
5.3 Politique de sécurité extérieure	33
5.4 Engagement multilatéral	35
5.5 Droit international et justice pénale internationale	38
5.6 Paix et sécurité : évaluation et perspectives	39
6 Prospérité et développement durable	40
6.1 Coopération internationale	40
6.2 La Suisse en tant qu'acteur humanitaire	44
6.3 Migration	45
6.4 Politiques extérieures sectorielles et cohérence des politiques	46
6.5 Développement durable et prospérité : évaluation et perspectives	49
7 Services consulaires et gestion des crises	50
8 Ressources et information	52
9 Perspectives pour 2020	53
Liste des abréviations	55

Rapport

1 La Suisse dans le contexte politique international de 2019

Durant l'année sous revue, cinq tendances majeures ont marqué la politique mondiale : les mouvements de protestation sociale, la progression de la transformation numérique, la rivalité stratégique entre les grandes puissances, le déclin de la sécurité dans le contexte régional élargi dans lequel s'inscrit la Suisse ainsi que le ralentissement de la mondialisation économique. Pour défendre efficacement les intérêts et les valeurs de la Suisse, la politique extérieure devient ainsi de plus en plus importante mais également de plus en plus complexe.

Mouvements de protestation nationaux et mondiaux

L'année 2019 a été marquée par l'émergence d'un nouveau mouvement global pour le climat. Baptisé *Friday for Future*, il a entraîné une nouvelle dynamique sociale qui a renforcé le sentiment d'urgence politique autour de la lutte contre les changements climatiques.

Lors du sommet sur le climat qui s'est tenu à New York en septembre 2019, le Conseil fédéral a adhéré à l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050. Il a pris des mesures de manière à ce que la mise en œuvre de sa politique extérieure aussi soit écologiquement supportable, notamment avec de nouvelles directives régissant les déplacements du personnel de la Confédération ainsi que la taille des délégations suisses, tout en améliorant la performance des représentations à l'étranger en matière de durabilité. Dans le cadre de sa nouvelle stratégie de coopération internationale 2021-2024, le Conseil fédéral augmentera substantiellement les moyens consacrés au financement de projets pour le climat.

Outre le phénomène mondial de la mobilisation en faveur du climat, l'actualité a été marquée par un nombre important de mouvements de protestation nationaux. Le monde arabe a ainsi été balayé par une nouvelle vague de révoltes contre la classe dirigeante. Les revendications des manifestants portaient cette fois, non plus seulement sur le remplacement de leurs dirigeants, mais également sur de profonds changements. Dans certains pays d'Amérique latine également, les foules sont descendues dans les rues pour exiger une amélioration de la gouvernance et de meilleures conditions de vie. Quant aux troubles qui ont ébranlé la Région administrative spéciale de Hong Kong, rattachée à la Chine, ils étaient alimentés par le souci des manifestants de préserver la démocratie et l'état de droit. Dans de nombreuses démocraties occidentales, les partis contestataires continuent d'avoir le vent en poupe, leur montée entraînant une fragmentation des paysages politiques nationaux. Observé depuis plusieurs années, ce phénomène ne s'est toutefois pas accentué en 2019.

En Suisse, le niveau de confiance dans les institutions politiques est élevé en comparaison internationale. Le Conseil fédéral entend maintenir ce niveau de confiance et conjuguer plus étroitement la politique extérieure avec la politique intérieure. Dans son rapport sur le *droit souple* en exécution du postulat 18.104 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États¹, il a esquissé des pistes qui permettraient au

¹ www.parlement.ch > 18.4104 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Parlement de participer plus spécifiquement à la politique extérieure dans le respect de la répartition des compétences établie par la Constitution. Pour la première fois, la stratégie de la coopération internationale 2021-2024 a fait l'objet d'une consultation publique, à titre facultatif². S'agissant du dossier européen, le Conseil fédéral a organisé différentes consultations au sujet du projet d'accord institutionnel et s'efforce depuis, en collaboration avec les partenaires sociaux et les cantons, de trouver sur les trois questions qu'il s'agit encore de clarifier une position reposant sur un large consensus. Au sujet de la candidature de la Suisse comme membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Conseil fédéral a procédé à un état des lieux avec les Commissions de politique extérieure, les responsables des partis gouvernementaux et les cantons. Outre sa participation à de nombreuses manifestations sur le thème de l'Europe, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a également organisé dans seize cantons des séries de discussion avec la population (*Meet the Ambassadors*), le but étant également de mener une politique étrangère proche des citoyens.

Transformation numérique en progression

Les mouvements sociaux évoqués plus haut ont ceci en commun que leur dynamique est favorisée par l'usage de *smartphones* et des réseaux sociaux. Deuxième tendance observée, la transformation numérique est restée, durant l'année sous revue, un phénomène marquant, touchant dans la même mesure la société, l'économie et la politique. L'évolution extrêmement rapide des technologies s'inscrit parfois davantage dans la rupture que dans un processus continu ou progressif. Le potentiel d'innovation est certes énorme, mais il comporte aussi des risques certains, doublés d'un besoin de gouvernance.

En témoigne le projet « Libra », dont tout le monde a parlé en 2019. Ces projets innovants mettent en évidence la manière dont le numérique influence un nombre croissant de nouveaux domaines. Pour l'heure, il est difficile de savoir quelles sont les approches qui parviendront à s'imposer. Le concept d'une monnaie internationale parallèle fondée sur la technologie des chaînes de blocs (*blockchain*) est parfois perçu comme une atteinte portée au cœur même de la souveraineté des États. Les cryptomonnaies de type *stablecoin* soulèvent de nombreuses questions touchant, notamment, à la stabilité financière, à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à la politique monétaire, à la protection des données et au droit de la concurrence. La Suisse s'engage pour que ces questions soient traitées au niveau international dans un esprit de coopération.

Le Conseil fédéral souhaite faire de la Genève internationale l'épicentre des discussions multilatérales sur la transformation numérique et d'autres domaines d'avenir. À cet effet, il a posé des bases pour la prochaine législature avec les crédits-cadres prévus pour renforcer le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte pour la période 2020 à 2023³ et pour soutenir les trois centres genevois pour les années 2020 à 2023⁴. La fondation d'« Geneva Science and Diplomacy Anticipator » (GESDA), issue d'une

² www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFAE

³ FF 2019 2331

⁴ FF 2019 1181

initiative commune du Conseil fédéral et du Canton de Genève, aura pour mission d'anticiper les défis mondiaux de demain et de proposer des solutions novatrices à l'interface entre la science et la diplomatie. La Suisse encourage la création de nouvelles enceintes de dialogue, à l'instar de la « Geneva Internet Platform » et du « Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace », qui tiennent compte du rôle important joué par les acteurs non étatiques (milieux industriels et scientifiques, ONG, etc.) dans les questions de gouvernance qui se posent aujourd'hui.

Concurrence stratégique des grandes puissances

Les changements sociétaux et technologiques restreignent le pouvoir d'action des États. Cela dit, une troisième tendance, allant à contre-courant des deux autres, s'est confirmée au cours de l'année 2019 : la politique de puissance constitue désormais la nouvelle norme et s'accompagne d'une concurrence croissante entre les grands pays. La fragmentation politique du monde s'accroît. Ce phénomène est dû à une redistribution des pouvoirs économiques dans le sillage de la mondialisation ainsi qu'à des divergences de valeurs de plus en plus apparentes. Les États gouvernés par des régimes autoritaires remettent en question le modèle de développement occidental. L'ordre international libéral vacille et pourrait, un jour, être remplacé par la cohabitation précaire de systèmes de normes et de valeurs régionaux antagonistes.

Durant l'année sous revue, l'expression la plus marquante de cette tendance a été la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine. Voyant sa position de *leader* mondial menacée durablement par Pékin, Washington a redéfini sa politique à l'égard de la Chine. En 2019, les tensions entre les deux premières puissances économiques portaient sur le progrès technologique et les échanges commerciaux. Comme le pouvoir, à l'ère numérique, sera de plus en plus souvent fondé sur la maîtrise de données, la course à la suprématie technologique risque fort de s'intensifier encore davantage. L'issue de la guerre commerciale entre les deux pays reste pour l'heure incertaine. Une chose est sûre toutefois : les mesures de rétorsion douanières ou tout autre moyen de pression économique resteront à l'avenir un instrument privilégié de la politique extérieure des grandes puissances.

La configuration actuelle de la politique mondiale n'est guère propice au multilatéralisme. Confrontées aux nouveaux rapports de force et à des thématiques inédites, de nombreuses organisations internationales ont besoin de réformes. Le retrait partiel des États-Unis de différents forums internationaux ne fait qu'ajouter à l'urgence de ces réformes. Loin d'être une forme de coopération dépassée, le multilatéralisme reste indispensable lorsqu'il s'agit de relever des défis supranationaux. Mais il doit évoluer et, à certains égards, être repensé.

Le Conseil fédéral a réagi à ces changements de différentes manières. Premièrement, il a accordé une attention particulière aux relations de la Suisse avec les grandes puissances, comme en témoignent les visites présidentielles à Washington, Pékin et Moscou, mais aussi les nombreux autres contacts noués à très haut niveau. Ainsi, pour la première fois depuis deux décennies, un ministre américain des affaires étrangères s'est rendu en Suisse pour une visite de travail bilatérale. Les relations ont aussi été intensifiées avec de nombreux États émergents - mentionnons par exemple la visite officielle du président indien.

Deuxièmement, la Suisse a continué, en 2019 également, à œuvrer inlassablement en faveur d'un multilatéralisme efficace. Elle a ainsi maintenu son soutien au programme de réformes ambitieux du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ainsi qu'aux mesures engagées pour accroître l'efficacité du système des Nations Unies pour le développement. La Suisse a également souligné sa volonté d'assumer des responsabilités : elle a fourni le président d'un nouveau groupe de travail de l'ONU dans le domaine de la cybersécurité et a poursuivi les travaux liés à sa candidature au Conseil de sécurité. Par ailleurs, les efforts que la Suisse a déployés ont contribué à renforcer la position de l'Union postale universelle, lors du congrès extraordinaire de Genève, en tant que système multilatéral d'envois dans le monde entier, et à éviter que les États-Unis ne se retirent du réseau postal mondial. La Suisse a en outre apporté des contributions importantes au financement du système multilatéral. À titre d'exemple, le DFAE a débloqué un crédit additionnel en faveur du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, dont les moyens sont en décalage croissant avec les besoins réels de nombreux pays où la situation des droits de l'homme est précaire.

La défense du droit international a toujours été un élément clé de la politique extérieure de la Suisse. Le Conseil fédéral a ainsi condamné l'intervention de la Turquie en Syrie, qui a eu lieu en violation du droit international. La Suisse continue aussi de soutenir le mécanisme que l'ONU a mis en place pour enquêter sur les graves crimes de guerre commis dans le conflit le plus meurtrier de ces dernières années. Par ailleurs, elle a profité du 70^e anniversaire des quatre Conventions de Genève pour rappeler aux États et aux parties non étatiques impliquées dans des conflits armés leur responsabilité en matière de respect du droit international humanitaire. La Suisse s'est en outre placée en première ligne dans la lutte pour le respect du droit international dans l'espace numérique.

Diminution de la sécurité

Dans la perspective de la Suisse, la situation sécuritaire régionale s'est détériorée dans l'ensemble. L'évolution de cette quatrième tendance n'est toutefois pas linéaire. Dans le contexte européen, le bilan de l'année 2019 est disparate : d'un côté, les États-Unis et la Russie n'ont pas trouvé de terrain d'entente pour sauver le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire ; le dispositif de contrôle des désarmements s'est affaibli ; le rôle joué par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et l'Union européenne (UE) dans le domaine de la sécurité européenne demeure controversé ; la profonde crise de confiance entre la Russie et les pays occidentaux a fragilisé la capacité d'influence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). D'un autre côté, les efforts visant à résoudre le conflit ukrainien se sont soldés par de premiers progrès et la crise concernant l'appartenance de la Russie au Conseil de l'Europe a pu être désamorcée.

Par contre, dans les foyers de crise au Sud de la Méditerranée et, partant, dans le contexte régional élargi de la Suisse, la situation s'est détériorée. Dans le conflit syrien, c'est la logique militaire qui a continué de prévaloir. La situation au Proche-Orient est toujours dans l'impasse. Suite au changement de position de l'administration américaine concernant les colonies israéliennes, les perspectives d'une paix négociée se sont éloignées. Dans la région du golfe Persique, la tension est nettement montée. La question de savoir si l'accord nucléaire avec l'Iran peut être maintenu reste ouverte.

La situation humanitaire au Yémen reste désastreuse. La crise s'est aggravée dans la région du Sahel, où l'on assiste à une montée de la violence et des mouvements extrémistes. La région est confrontée à d'énormes défis : pauvreté, croissance démographique élevée, vulnérabilité climatique et fragilité étatique.

L'Europe ne pourra pas ignorer les conséquences de ces évolutions qui ont cours au Sud de la Méditerranée. Le terrorisme djihadiste continue de représenter une menace. Selon le Service de renseignement de la Confédération (SRC), le niveau de menace pour la Suisse est élevé. Il est probable que la pression migratoire persiste. Bien que le nombre de requérants d'asile en Europe soit en baisse, le risque de voir surgir de nouvelles crises migratoires persistera aussi longtemps que les perspectives d'avenir pour les jeunes vivant dans de nombreuses régions au Sud de la mer Méditerranée ne s'amélioreront pas. Et l'Europe est toujours insuffisamment préparée pour y faire face.

Dans le cadre de sa politique migratoire extérieure, la Suisse concentre ses efforts sur la lutte contre les causes de la migration irrégulière et des déplacements forcés. La moitié des moyens financiers destinés à la coopération au développement bilatérale de la Direction du développement et de la coopération (DDC) est affectée spécifiquement à la lutte contre les causes des conflits et de la fragilité, notamment au Proche-Orient et en Afrique subsaharienne. La formation de base et la formation professionnelle, ainsi que la création d'emplois font partie des domaines d'action prioritaires. La protection, sur place, des réfugiés et des personnes déplacées demeure une préoccupation majeure. En 2019, l'essentiel des activités d'aide humanitaire était encore une fois destiné aux populations victimes du conflit syrien. L'aide humanitaire a permis de sauver des vies et d'atténuer les souffrances de populations dans des pays touchés par des catastrophes naturelles, à l'instar du Mozambique, frappé par deux cyclones destructeurs.

Dans ce pays du Sud-Est de l'Afrique, où la coopération suisse au développement est présente depuis quatre décennies, la Suisse a favorisé durant l'année sous revue la signature d'un accord de paix mettant fin à la guerre civile. D'une manière générale, les bons offices de la Suisse étaient encore très demandés en 2019. Au Cameroun, par exemple, la Suisse facilite depuis peu un processus de négociation inclusif. Forte du mandat de puissance protectrice qu'elle exerce à Téhéran pour le compte de Washington, elle a œuvré avec succès en faveur de la libération de prisonniers de part et d'autre. Deux nouveaux mandats de puissance protectrice sont venus s'ajouter à ceux que la Suisse assume déjà, l'un en faveur de l'Iran au Canada et l'autre pour les États-Unis au Venezuela, ce dernier devant cependant encore être confirmé par Caracas. Dernier exemple, le poste important de représentante spéciale du président en exercice de l'OSCE pour l'Ukraine, occupé par Madame Heidi Tagliavini en 2014 et 2015, a de nouveau été confié à une diplomate suisse, Madame Heidi Grau. Dans le cadre du Groupe de contact trilatéral, l'ambassadeur Toni Frisch, en tant que responsable du groupe de travail chargé des questions humanitaires, a également apporté une contribution importante à la libération de plus de 200 prisonniers des zones contrôlées et non contrôlées par le gouvernement en Ukraine. Le rôle d'intermédiaire de la Suisse prend ainsi de l'importance au regard de la situation politique internationale actuelle.

Transformation de la mondialisation

La cinquième tendance observée durant l'année 2019 est le ralentissement et la transformation de la mondialisation économique. La croissance économique mondiale n'a jamais été aussi faible depuis la crise financière et la marge de manœuvre de la politique monétaire en tant qu'instrument de stimulation de la conjoncture est aujourd'hui plus restreinte globalement qu'elle ne l'était alors. La gestion de nouvelles crises passera davantage par la mise en place de mesures visant à augmenter la productivité.

La transformation de la mondialisation se manifeste à trois niveaux : premièrement, la croissance du volume des échanges de marchandises dans le monde a ralenti selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC), alors que le commerce des services est en passe de devenir le nouveau moteur de la mondialisation. Cela s'explique par la mise en place de mesures protectionnistes, mais également par la réalisation de nouvelles avancées technologiques. Deuxièmement, la transition énergétique mondiale s'accompagne de changements de nature géoéconomique. Les bouleversements qui se préparent sur les marchés énergétiques, résultant du passage des combustibles fossiles aux énergies renouvelables, favoriseront la décentralisation de l'approvisionnement en énergie. Si la fin de l'ère du pétrole est un processus long, ses répercussions sur les relations énergétiques internationales et sur les rapports de force économiques n'en seront pas moins considérables.

Troisièmement, le commerce régional tend à se développer plus rapidement que les échanges entre les régions. Ce phénomène est dû à des facteurs géopolitiques et de politique commerciale, ce qui signifie qu'un renversement de tendance n'est pas exclu à l'avenir. Les bouleversements dans la production industrielle liés à la numérisation et à l'automatisation pourraient toutefois favoriser davantage encore la régionalisation du commerce. Selon certaines hypothèses, les économies pouvant être réalisées grâce à de nouvelles techniques de production pourraient ouvrir la voie ces prochaines années à une relocalisation des usines dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), aux dépens des pays à bas salaires.

Il semble par conséquent que le marché européen continuera d'avoir une importance cruciale pour la prospérité de la Suisse. Pour le Conseil fédéral, l'entretien de relations étroites, stables et évolutives avec l'UE reste donc une priorité de la politique extérieure suisse. En Suisse, l'année sous revue a été marquée par un large débat politique sur le projet d'accord institutionnel, qui doit permettre de développer l'accès au marché intérieur de l'UE, de consolider la voie bilatérale de manière générale et d'en assurer la pérennité. Pour la première fois, après des années de négociation, un projet d'accord a été présenté. Cela a permis de mener des discussions concrètes et ciblées sur les questions institutionnelles. En conclusion des consultations ayant eu lieu durant le premier semestre, le Conseil fédéral a réaffirmé le jugement, positif dans l'ensemble, qu'il porte sur le résultat des négociations. Il a néanmoins demandé la clarification de certaines dispositions portant sur la protection des salaires et des travailleurs, sur les aides d'État et sur la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union. Le Conseil fédéral entend trouver avec la nouvelle Commission européenne des solutions satisfaisantes pour les deux parties sur ces trois points sur la base d'une position suisse bénéficiant d'un large consensus.

Au niveau des relations avec le Royaume-Uni, le Conseil fédéral a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de la stratégie « Mind the Gap ». En 2019, des accords bilatéraux ont été conclus dans les secteurs du commerce, du marché du travail, des droits des citoyens, du transport routier, des assurances et de la sécurité sociale. Ainsi, la Suisse est préparée à tous les scénarios de sortie du Royaume-Uni.

Parallèlement à sa politique européenne, le Conseil fédéral a poursuivi ses efforts en vue d'assurer à l'économie suisse l'accès aux marchés situés au-delà des frontières de l'Europe. Pour le succès de la Suisse, il est crucial que le commerce mondial continue de reposer sur des règles multilatérales et que ce régime soit encore renforcé. En raison de l'incertitude qui plane sur le commerce, le Conseil fédéral entend développer le réseau des accords commerciaux préférentiels. Durant l'année sous revue, les négociations en vue d'un accord de libre-échange entre les États de l'AELE et les pays du Marché commun du Sud (MERCOSUR) ont pu être achevées quant au fond. Des entretiens exploratoires en vue de la signature d'un accord de libre-échange bilatéral ont par ailleurs eu lieu avec les États-Unis. Enfin, le Conseil fédéral a aussi accordé une grande attention aux travaux relatifs à l'imposition des multinationales qui ont eu lieu dans le cadre de l'OCDE. Il est prévu que plus de 130 États conviennent de règles communes d'ici la fin de 2020. En 2020, la Suisse s'attachera à défendre efficacement ses intérêts dans ce dossier et participera aux travaux du G20, auquel elle a été invitée pour la première fois.

2 Stratégie de politique étrangère : bilan 2016-2019 et perspectives 2020-2023

La Suisse compte parmi les pays les plus mondialisés de la planète. L'évolution de l'environnement international exerce une influence majeure sur sa prospérité et sa sécurité. La Suisse se doit donc de contribuer activement à le façonner. Conscient du rôle clé joué par la politique étrangère à cet égard, le Conseil fédéral a chargé en 2011 le DFAE de lui soumettre, au début de chaque législature, une stratégie définissant les axes prioritaires de la politique extérieure de la Suisse.

La stratégie de politique étrangère 2016-2019⁵ est arrivée à son terme à la fin de l'année 2019. Le présent chapitre en dresse le bilan et revient sur les principales activités déployées par la Suisse le long de ses quatre axes stratégiques : 1) relations avec l'UE et les États de l'UE/AELE, 2) relations avec les partenaires mondiaux, 3) paix et sécurité et 4) développement durable et prospérité.

Relations avec l'UE et les États de l'UE/AELE

Entre 2016 et 2019, les relations entre la Suisse et l'UE ont été marquées aussi bien par des périodes de tension que de normalisation. Pendant cette période, la Suisse a cherché à entretenir avec l'UE des relations de partenariat contractuelles susceptibles d'évoluer, grâce à la consolidation et au renouvellement de la voie bilatérale.

L'année 2016 a été marquée par la mise en œuvre de l'initiative « Contre l'immigration de masse ». Le Parlement a adopté en décembre 2016 une loi d'application de l'art. 121a Cst. compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes

⁵ www.dfae.admin.ch > DFAE > Stratégie et mise en œuvre de la politique étrangère > Stratégie de politique étrangère 2016-2019

(ALCP)⁶. Suite à cette adoption, le Conseil fédéral a ratifié le protocole concernant l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie, ce qui a permis de remplir la condition pour bénéficier de la pleine association au programme cadre de recherche « Horizon 2020 » dès le 1^{er} janvier 2017. Cette mise en œuvre compatible avec l'ALCP a permis de relancer les négociations dans différents dossiers, notamment concernant le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE). Ratifié en décembre 2019, l'accord sur le couplage des SEQE de la Suisse et de l'UE⁷ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Les négociations portant sur la définition d'un cadre institutionnel se sont intensifiées et ont débouché, fin 2018, sur un projet d'accord. Le Conseil fédéral a estimé que le projet correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse, mais qu'il était important de consulter les acteurs politiques et économiques suisses principalement concernés. Suite aux consultations qui ont eu lieu début 2019, le Conseil fédéral a demandé que certaines clarifications soient apportées au projet d'accord. La Commission européenne a considéré, toutefois, que les progrès concernant l'accord institutionnel n'étaient pas satisfaisants et décidé de ne pas prolonger la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation boursière suisse au-delà du 30 juin 2019. Ces développements ont conduit le Parlement à lier l'octroi d'une deuxième contribution de cohésion à l'absence de mesures discriminatoires de l'UE envers la Suisse.

L'association de la Suisse aux accords de Schengen et Dublin s'est poursuivie normalement, notamment suite à l'adoption claire en mai de la modification du 28 septembre 2018⁸ de la loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes⁹ qui met en œuvre une nouvelle directive de l'UE. La coopération européenne dans le cadre de Schengen a été fortement dynamisée. Dans les limites de ses droits de participation, la Suisse a défendu ses intérêts dans le processus de mise en place de nouvelles bases légales par l'UE. Dans le domaine de l'asile et de la migration, la Suisse a pris des engagements allant au-delà de ses obligations, notamment en faveur du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Elle a avant tout plaidé pour plus d'équité dans la répartition des charges sous le régime de Dublin, un processus resté bloqué depuis 2016 malgré la nécessité de réformes.

S'agissant des rapports bilatéraux avec les gouvernements des États membres de l'UE ou de l'AELE, l'accent a été mis spécifiquement sur les pays voisins ainsi que sur les pays qui ont exercé la présidence du Conseil de l'UE. Cette stratégie a permis de résoudre certaines questions bilatérales avec les pays entourant la Suisse. Parmi les principaux accomplissements, citons l'entrée en vigueur du protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Italie le 13 juillet 2016¹⁰ ainsi que de l'accord conclu avec la France régissant la fiscalité applicable à l'aéroport

⁶ Modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) ; RO **2018** 733

⁷ Accord du 23 novembre 2017 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; RS **0.814.011.268**

⁸ RO **2019** 2415

⁹ RS **514.54**

¹⁰ RO **2016** 2769

de Bâle-Mulhouse le 28 décembre 2017¹¹. D'autres dossiers en suspens n'ont par contre pas pu être clos. Les relations avec les pays voisins de la Suisse ont aussi pu être approfondies dans certains domaines spécifiques, ce qui les a encore renforcées dans la perspective de la coopération multilatérale. Suite au référendum populaire sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE en 2016, la Suisse a – dans le cadre de sa stratégie « Mind the Gap » – conclu une série d'accords avec le Royaume-Uni afin de garantir, autant que possible, leurs relations étroites.

Relations avec les partenaires mondiaux

Pays neutre à la politique extérieure indépendante, la Suisse entretient, selon le principe d'universalité, de bons contacts avec tous les États du monde. Entre 2016 et 2019, la Suisse a ainsi eu pour objectif d'approfondir ses relations avec ses partenaires mondiaux afin de préserver ses intérêts et de résoudre les défis concrets pouvant se poser.

La Suisse est parvenue à intensifier et à diversifier ses relations avec les pays prioritaires que sont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Japon, la Russie et la Turquie. Cet engagement s'est notamment traduit par de nombreuses rencontres bilatérales, souvent au niveau le plus élevé. La Suisse a par exemple accueilli les présidents chinois (2017) et indien (2019) en visite d'État, alors que le président de la Confédération s'est rendu aux États-Unis et en Russie pour des visites de travail (2019). La Suisse a aussi renforcé le cadre juridique de ces relations. La Confédération a ainsi conclu un « partenariat stratégique innovant » avec la Chine, achevé la négociation, sur le fond, d'un accord de libre-échange avec les États du MERCOSUR et signé plusieurs protocoles d'entente avec l'Inde. Pour la Suisse, une politique étrangère cohérente implique également la promotion de ses valeurs fondamentales sur la scène internationale. La Suisse a régulièrement abordé les questions des droits de l'homme et d'état de droit dans le cadre de ses échanges, notamment avec la Chine, la Russie et la Turquie.

Cette recherche du dialogue proactif a également caractérisé les relations de la Suisse avec ses autres partenaires. Entre 2016 et 2019, la Suisse a mené des consultations politiques systématiques et régulières avec de nombreux États, consolidant son ancrage dans toutes les régions du monde. En parallèle, la Suisse a développé sa coopération avec différentes organisations régionales. Elle a, par exemple, obtenu le statut de partenaire de dialogue sectoriel de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) en 2016 et celui, en 2017, d'observateur auprès de la Communauté de développement d'Afrique australe et du Conseil de l'Arctique. La Suisse a également pu participer au volet financier du G20 sur invitation de la Chine (2016), de l'Allemagne (2017), de l'Argentine (2018) et du Japon (2019). Ce vaste réseau de relations, aux niveaux bilatéral et multilatéral, lui a servi de plateforme pour la défense de ses intérêts et la promotion de ses valeurs.

Paix et sécurité

La Suisse a besoin d'un environnement stable et d'un ordre international viable pour préserver sa sécurité et sa prospérité. C'est pourquoi elle a cherché, entre 2016 et

¹¹ RS 0.748.131.934.924

2019, à renforcer son engagement en faveur de la paix et de la sécurité et à soutenir les efforts pour un ordre international juste et viable.

La Suisse occupe une position unique dans le domaine de la médiation. Entre 2016 et 2019, elle a accompagné pas moins de 17 processus de paix en moyenne par an. La Suisse a, par exemple, joué un rôle clé dans la conclusion en 2019 d'un accord de paix au Mozambique. Elle s'est aussi pleinement investie dans la promotion de la paix en Colombie, notamment en accompagnant les négociations de cessez-le-feu entre le gouvernement et les rebelles des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). En parallèle, afin d'éviter l'éclatement de nouvelles crises, la Suisse s'est investie dans plusieurs domaines, tels que le traitement du passé, l'accompagnement des processus démocratiques, la prévention de l'extrémisme violent, ainsi que la promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Symbole de cet engagement, la Confédération a lancé en 2016 son « appel du 13 juin », soutenu par 70 pays, dans lequel elle a invité ses partenaires à s'engager en faveur d'une meilleure prise en considération des droits de l'homme dans la prévention des conflits. En 2019, la Suisse a également célébré en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) les 70 ans des Conventions de Genève.

La Suisse s'emploie aussi à faciliter le dialogue et créer des passerelles au titre de ses activités de puissance protectrice. Entre 2016 et 2019, elle a obtenu quatre nouveaux mandats : pour l'Iran en Arabie saoudite et au Canada, pour l'Arabie saoudite en Iran et pour les États-Unis au Venezuela (la mise en œuvre de ce mandat requiert encore le consentement du Venezuela). Par ailleurs, des progrès significatifs ont été obtenus dès 2018 dans la mise en œuvre de l'accord douanier entre la Géorgie et la Russie, signé en 2011 sous l'égide la Suisse, puissance protectrice. Le comité mixte de cet accord, présidé par la Suisse, s'est réuni pour la première fois en février 2019. Dans le cadre des mandats de puissance protectrice qu'elle exerce entre l'Iran et l'Arabie saoudite, la Suisse a contribué, en juillet 2019, à la libération d'un pétrolier iranien ainsi qu'au transfert médical d'un marin iranien blessé. En décembre 2019, la Suisse a joué un rôle dans le « geste humanitaire » qui a eu lieu sur son territoire et qui a mené à la libération d'un Américain emprisonné en Iran et d'un Iranien détenu aux États-Unis.

La Suisse s'est aussi mobilisée en faveur de la paix au sein d'organisations internationales telles que l'ONU et l'OSCE. Depuis 2017, elle a activement soutenu les plans de réforme portés par le nouveau secrétaire général de l'ONU afin de renforcer les capacités des Nations Unies à prévenir les conflits. Cette même année, l'ambassadeur Thomas Greminger a été nommé secrétaire général de l'OSCE. Dans le cadre de cette organisation, la Suisse a en outre assuré la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité au premier trimestre 2019. La promotion du dialogue a également été au cœur de l'organisation des tables rondes de Chambésy sur la sécurité européenne et de Zermatt sur la sécurité en Asie du Nord-Est.

Le rôle de la Genève internationale comme centre de compétences au service de la paix et de la sécurité et lieu d'accueil de pourparlers de paix a été consolidé. À titre d'exemple, la Suisse a accueilli entre 2016 et 2019 des négociations de paix sur la Syrie (2016, 2017 et 2019), le Yémen (2018) ou encore le Sahara occidental (2018). Le renforcement du travail en réseau s'est concrétisé par la création d'une dizaine de plateformes qui favorisent la collaboration entre les acteurs dans les différents pôles

de compétence de la Genève internationale. Parmi celles-ci, la fondation GESDA, qui a pour mission d'anticiper les futurs thèmes à l'agenda de la gouvernance mondiale, de favoriser des alliances créatives entre les acteurs concernés et de proposer des solutions aux défis globaux. Enfin, en 2019, la Suisse a participé à la célébration des 100 ans du multilatéralisme à Genève.

Développement durable et prospérité

La Suisse œuvre pour un monde sans pauvreté et pour un développement durable ; elle participe à l'instauration d'un environnement international propice à la prospérité. L'Agenda 2030 pour le développement durable a servi de cadre de référence à la réalisation du quatrième axe de la stratégie de politique étrangère 2016-2019.

Dans l'ensemble, le travail de la coopération internationale (CI) de la Suisse a porté ses fruits lors de la période 2016-2019. Le rapport final sur la mise en œuvre du message sur la stratégie de coopération internationale 2017-2020 et ses annexes reviennent en détail sur les résultats obtenus. L'efficacité de la CI a notamment été confirmée par des évaluations thématiques et des rapports d'impact établis par des évaluateurs externes, par exemple dans les domaines de l'eau, de la protection sociale et de l'égalité des sexes. Ces évaluations permettent également de développer de manière ciblée des projets et des programmes.

La Suisse a contribué à l'élaboration d'un cadre international susceptible de relever les défis mondiaux. Elle a ainsi encouragé la réforme des agences de développement de l'ONU (PNUD) afin qu'elles apportent un soutien plus stratégique au développement des pays à faible et moyen revenu. Dans le but de garantir un accès durable pour tous aux ressources et aux services, elle a par ailleurs accentué ses efforts dans les domaines de l'eau et de l'éducation. En parallèle, la Suisse s'est engagée à renforcer la gouvernance démocratique et équitable, notamment en Mongolie et au Laos. Au Nicaragua et au Honduras, elle a également soutenu des initiatives visant à promouvoir le débat social.

La Suisse peut s'appuyer sur une tradition humanitaire solide et appréciée sur le plan international. En raison des nombreux conflits, crises et catastrophes, le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) a été fortement sollicité entre 2016 et 2019. Celui-ci s'est montré flexible, rapide et efficace, comme l'ont démontré ses récents engagements en Indonésie en 2018 et au Mozambique en 2019. En adoptant sa Stratégie Égalité des genres et droits des femmes en 2017, le DFAE a fait de l'égalité des sexes et des droits des femmes et des filles un objectif prioritaire de la politique extérieure de la Suisse. Enfin, consciente que la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 ne saurait reposer sur le seul secteur public, la CI a collaboré étroitement avec le secteur privé et la société civile en tant qu'acteurs du changement et de l'innovation, en favorisant par exemple des mécanismes de financement innovants tels que les « Social Impact Incentives ».

Pour maintenir sa prospérité, la Suisse est tributaire d'une économie ouverte, performante et novatrice. De 2016 à 2019, la Suisse a ainsi exercé son influence sur la définition des règles et des normes internationales, notamment auprès de l'OCDE et de l'OMC, et a poursuivi l'extension de son réseau d'accords de libre-échange.

Perspectives : la stratégie de politique étrangère 2020-2023

Dans l'ensemble, la Suisse a obtenu de bons résultats dans l'application de sa stratégie de politique étrangère 2016-2019. À l'heure du bilan, le constat s'avère positif même si tous les objectifs, notamment en matière de politique européenne, n'ont pas encore pu être atteints. Dans un monde de l'immédiateté, une telle stratégie se justifie-t-elle toujours ? La réponse est oui, une stratégie est essentielle. Elle offre le recul nécessaire face au diktat de l'actualité et, en fixant des lignes directrices sur un terme plus long, elle favorise la cohérence de l'action de la Suisse à l'international. Elle est la boussole de tous les acteurs de la politique étrangère.

L'insertion de la Suisse dans les réseaux internationaux s'est poursuivie entre 2016 et 2019. Facteur de succès pour la Suisse, cette insertion lui a permis de faire davantage valoir ses politiques sectorielles au niveau international. Un tel développement exige une coordination accrue, acceptée et soutenue par tous, afin d'assurer la cohérence des relations extérieures de la Suisse. La stratégie de politique étrangère joue un rôle central à cet égard. C'est pourquoi les aspirations en termes de coordination et de cohérence se voient accorder une attention accrue dans la nouvelle stratégie.

Le Conseil fédéral adoptera la stratégie de politique étrangère 2020-2023 au début de l'année 2020. Garante de la cohérence de la planification politique, elle se situe au sommet d'une « cascade stratégique » qui comprend notamment les stratégies thématiques (notamment les stratégies relatives à la coopération internationale, à la communication internationale et au renforcement du rôle de la Suisse comme État hôte) ainsi que les stratégies géographiques (Moyen-Orient, Proche-Orient et Afrique du Nord, Chine, Afrique). La stratégie de politique étrangère sera diffusée de la manière la plus large possible afin que tous les acteurs de la politique étrangère suisse soient associés à sa mise en œuvre. La nouvelle stratégie introduit des objectifs clairs, concrets et mesurables.

3 Relations avec l'UE/AELE

En 2019, les relations entre la Suisse et l'UE ont continué à être dominées par les questions institutionnelles, dans l'optique de consolider l'accès au marché de l'UE et, d'une manière générale, la voie bilatérale, ainsi que d'établir des relations susceptibles de développement avec l'UE. L'accent a été mis en particulier sur les processus politiques internes : après plusieurs mois de consultations avec les milieux concernés à propos du résultat des négociations relatives à un accord institutionnel, les partenaires sociaux et les cantons ont entamé leurs travaux en juin en vue de définir une position suisse bénéficiant d'un large consensus sur les trois points encore en suspens – aides d'État, protection des salaires et directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union (ch. 3.1.). En 2019, le Parlement suisse a approuvé la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE. Le Parlement a cependant décidé que les engagements dans le cadre de la contribution seraient liés à la condition que l'UE n'applique pas de mesure discriminatoire à l'encontre de la Suisse (ch. 3.2). Ainsi, dans le cadre de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, d'importants travaux de mise en œuvre visant à améliorer le contrôle des frontières extérieures

Schengen ont été poursuivis (ch. 3.3). En 2019, l'évolution des questions commerciales et fiscales au niveau de l'UE a également fait l'objet d'une attention particulière (ch. 3.4).

Dans les relations avec les États voisins membres de l'UE, des progrès ponctuels ont été réalisés dans les dossiers en suspens, certaines questions importantes nécessitant encore des clarifications, notamment avec l'Italie (ch. 3.5). Dans ses relations avec le Royaume-Uni, la Suisse a poursuivi avec succès sa stratégie « Mind the Gap » dans la perspective du Brexit (ch. 3.6).

3.1 Consolidation de la voie bilatérale

La politique européenne de la Suisse a pour objectif d'assurer une intégration optimale au marché intérieur de l'UE et une coopération avec l'UE dans certains domaines d'intérêt, tout en préservant une autonomie politique maximale. La conclusion d'accords sectoriels, à savoir la voie dite bilatérale, s'est imposée comme approche sur mesure permettant de sauvegarder au mieux les intérêts de la Suisse dans ces domaines. La création d'un accord institutionnel doit permettre de consolider l'accès au marché intérieur de l'UE et la voie bilatérale, d'en assurer la pérennité et de permettre son développement.

Du 1^{er} février au 16 avril 2019, le Conseil fédéral a mené des consultations sur le résultat des négociations avec les acteurs politiques et économiques les plus concernés. Ces consultations ont permis un débat de politique intérieure sur les avantages et les inconvénients de l'accord institutionnel et ont contribué à clarifier les préoccupations émises et à les réduire à quelques questions principales. Lors de sa séance du 7 juin 2019, le Conseil fédéral a réitéré, sur la base des résultats des consultations, son appréciation globalement favorable du projet d'accord, envoyant ainsi un signal positif à Bruxelles. Néanmoins, dans la perspective de la signature de l'accord institutionnel, il a également envoyé à la Commission européenne une lettre demandant des *clarifications dans trois domaines*. Le Conseil fédéral entendait, *premièrement*, préciser que les dispositions du projet d'accord institutionnel relatives aux aides d'État n'ont pas d'effets horizontaux au-delà des accords couverts par l'accord institutionnel (ne concerne actuellement que l'accord sur le transport aérien) ; *deuxièmement*, apporter une sécurité juridique quant au niveau de protection des salaires en vigueur en Suisse ; et *troisièmement*, déclarer que l'accord institutionnel n'oblige pas la Suisse à adopter la directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union. Le Conseil fédéral a également décidé d'associer étroitement les cantons et les partenaires sociaux à la recherche de solutions.

Au cours de sa séance du 7 juin 2019, le Conseil fédéral a également recommandé le rejet de l'initiative populaire « Pour une immigration modérée (initiative de limitation) » et a transmis le message correspondant¹² au Parlement qui a rejeté cette initiative. De l'avis du Conseil fédéral, la dénonciation de l'ALCP exigée par l'initiative aurait des répercussions négatives considérables pour le pôle économique et scientifique suisse et signifierait notamment la fin des Bilatérales I.

¹² FF 2019 4807

En réponse aux clarifications sur l'accord institutionnel demandées par le Conseil fédéral, l'UE s'est montrée disposée à poursuivre les discussions avec la Suisse, tout en écartant toute renégociation. Pour la Commission européenne, la décision du 7 juin 2019 du Conseil fédéral n'a pas constitué un progrès suffisant. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas prolongé la reconnaissance temporaire de l'équivalence de la réglementation boursière suisse (*équivalence boursière*) au-delà du 30 juin 2019. Le Conseil fédéral a immédiatement qualifié ce lien politique d'infondé et de contreproductif pour la suite du processus et a mis en garde contre une dynamique négative. La Suisse a réagi en mettant en œuvre la mesure précédemment adoptée par le Conseil fédéral pour protéger l'infrastructure boursière suisse avec effet au 1^{er} juillet 2019¹³. Le refus d'accorder ou de prolonger l'équivalence boursière a également influencé les débats parlementaires sur l'approbation de la deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE (voir ch. 3.2).

Au second semestre de l'année, la priorité a été donnée à la recherche de solutions concernant les trois domaines nécessitant des clarifications : sous la coordination du DFAE, les représentants du Conseil fédéral et de l'administration ont rencontré régulièrement et à différents niveaux les partenaires sociaux et les cantons afin d'élaborer, pour les trois points en suspens, des propositions de solutions bénéficiant d'une forte adhésion sur le plan intérieur. En ce qui concerne la protection des salaires, les travaux se sont déroulés dans un premier temps exclusivement entre partenaires sociaux.

À la suite du retard pris en 2019 dans la conclusion de l'accord institutionnel, l'UE a suspendu les négociations de divers nouveaux accords qu'elle subordonne à un règlement des questions institutionnelles. Les accords touchant à l'électricité, la sécurité alimentaire et la santé publique sont à ce propos d'une importance particulière. Le paragraphe de l'accord déjà pleinement négocié concernant la participation de la Suisse à l'Agence du système global de navigation par satellite européen (GSA) a également été interrompu par l'UE. Selon la Commission européenne, l'UE n'est plus disposée à mettre à jour les accords d'accès au marché conclus avec la Suisse. En outre, la participation de la Suisse à la nouvelle génération des programmes européens en matière d'éducation, de recherche et d'innovation, en particulier le programme-cadre de recherche de l'UE « Horizon Europe » reste également incertaine.

La Suisse s'est engagée à poursuivre ses travaux dans tous les dossiers. Ainsi, à propos des différents programmes de l'UE, elle a procédé en 2019 au niveau interne à des clarifications d'intérêts et à des préparatifs (espace, culture) et, avec l'UE, à des discussions préliminaires informelles au niveau technique (éducation, recherche, innovation). En parallèle, désireuse de préserver ses intérêts futurs, la Suisse s'est également préparée aux éventuels effets négatifs d'un échec de l'accord institutionnel, a élaboré à titre provisionnel, dans les domaines où cela semblait possible et judicieux, des mesures visant à limiter les conséquences indésirables et les a appliquées, par exemple dans le cas des mesures de protection des infrastructures boursières.

¹³ Ordonnance du 30 novembre 2018 concernant la reconnaissance de plates-formes étrangères pour la négociation de titres de participation de sociétés ayant leur siège en Suisse, RS 958.2

3.2 Deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE

En 2019, le Parlement s'est penché sur la décision relative à une deuxième contribution suisse de 1,3 milliard de francs en faveur de certains États membres de l'UE. Pendant la session d'hiver 2019, le Parlement a donné son accord de principe à une contribution, mais a assorti sa mise en œuvre d'une condition : les crédits-cadres¹⁴ ne doivent pas être contractés si et tant que l'UE adopte des mesures discriminatoires à l'encontre de la Suisse, notamment pour ce qui est de l'octroi de l'équivalence boursière.

Par cette deuxième contribution, la Suisse entend contribuer à une réduction des inégalités économiques et sociales et à une meilleure gestion des flux migratoires dans certains États membres de l'UE. La contribution autonome de la Suisse constitue un investissement dans la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe. Elle permet à la Suisse de renforcer ses relations bilatérales avec les pays partenaires et avec l'UE dans son ensemble. Avec cette contribution, le Conseil fédéral veut faire davantage bénéficier les pays en question des compétences spécifiques de la Suisse et, en mettant l'accent sur la formation professionnelle et la migration, contribuer à relever les défis actuels en Europe, qui concernent aussi la Suisse.

La première contribution suisse à l'élargissement en Bulgarie et en Roumanie s'est achevée comme prévu à la fin de l'année 2019. Quelque 90 projets ont amélioré la qualité de vie de nombreuses personnes. Par exemple, plus de 10 000 Roms bénéficient maintenant d'un meilleur accès aux secteurs de l'éducation et de la santé. La Suisse a également mis en œuvre au total 40 projets de partenariats de recherche et a permis le développement des transports publics et de la mobilité électrique dans quatre villes. Ainsi, 28 anciens tramways des transports publics bâlois roulent aujourd'hui dans Sofia.

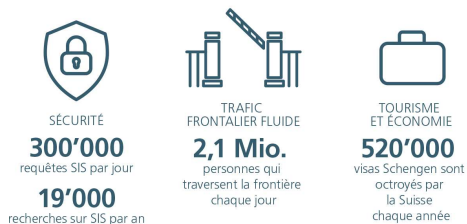
3.3 Sécurité intérieure et migration

Agir à l'aveugle : c'est ainsi que les autorités suisses de poursuite pénale qualifiaient, en début d'année, les conséquences d'un manque d'accès à la coopération Schengen sur leurs conditions de travail. Le 19 mai 2019, la révision de la loi suisse sur les armes a été approuvée par 63,7 % des voix, ce qui confirme l'importance de la coopération Schengen pour la sécurité suisse (cf. aussi ch. 2, relations avec l'UE et les États de l'UE/AELE). Une réglementation spécifique sur les armes militaires a également montré comment la Suisse pouvait intégrer ses intérêts dans la législation bruxelloise sur la base de ses droits de participation.

¹⁴ Arrêté fédéral du 3 décembre 2019 relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie (crédit-cadre pour la cohésion), FF 2020 739; arrêté fédéral du 3 décembre 2019 relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE visant à soutenir des mesures dans le domaine de la migration (crédit-cadre pour la migration), FF 2020 741.

La coopération Schengen est adaptée en permanence, ce dont la Suisse profite également. En 2019, l'accent a été mis sur l'amélioration du contrôle des frontières extérieures Schengen et sur la coopération entre les autorités nationales de sécurité et de migration. À cette fin, d'importants investissements dans les systèmes d'information de l'espace Schengen sont prévus au cours des années à venir. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a lancé des procédures de consultation sur l'introduction du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)¹⁵ et sur le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) ainsi que sur l'interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la migration, de la gestion des frontières et de la police. L'Assemblée fédérale a ensuite approuvé les messages concernant la mise en œuvre du système européen d'entrée et de sortie (EES)¹⁶ et sur la participation à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information des technologies de l'information (eu-LISA)¹⁷ qui chapeaute la mise sur pied de ces systèmes. Le 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message concernant un crédit d'engagement pour la période 2020-2025 afin d'assurer l'introduction ou l'adaptation des systèmes d'information suisses dans les délais nécessaires¹⁸. La coopération policière Prüm, qui permet une comparaison plus efficace des profils ADN, des empreintes digitales et des données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs, ne fait pas formellement partie de l'architecture du système Schengen, mais a acquis ces dernières années une grande importance pour la coopération policière en Europe. Le 27 juin 2019, au terme de deux ans de négociations, la Suisse et l'UE ont signé un accord ainsi qu'un protocole séparé en vue de l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac. La procédure de consultation a été ouverte le 13 décembre.

Coopération Schengen entre la Suisse et l'UE



En novembre 2019, le Conseil de l'UE a également adopté la réforme de l'agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes. Dès 2021, une réserve permanente sera successivement constituée. Elle comprendra jusqu'à 10 000 personnes d'ici à 2027 et sera dédiée aux situations de crise. Cette réforme prévoit également un soutien global aux procédures nationales de retour par Frontex. En décembre 2019, le Conseil fédéral a ouvert le processus de consultation sur la participation future de la Suisse.

¹⁵ Les consultations en cours et terminées du Conseil fédéral peuvent être consultées sur le site www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation.

¹⁶ FF 2019 4397

¹⁷ FF 2019 2099

¹⁸ FF 2019 5881

La répartition des coûts liés à l'asile dans l'UE a continué à susciter des débats controversés, ce dont témoigne la question de l'accueil de migrants secourus en mer. Diverses solutions transitoires telles qu'elles ont été proposées par la Commission européenne, l'Allemagne et la France en 2019 n'ont pas trouvé le soutien nécessaire ou se sont limitées à des cas individuels. Pour la Suisse, la réforme du système de Dublin, toujours bloquée en 2019, demeure une priorité. La Suisse a poursuivi son engagement en faveur de l'EASO. Six experts en matière d'asile ont passé plusieurs mois en Italie et à Chypre. La Suisse a également apporté un soutien bilatéral à la Grèce et à l'Italie, notamment dans le cadre de projets concernant les mineurs non accompagnés, dans le domaine du retour de migrants ou de l'acheminement de l'aide humanitaire.

3.4 Questions commerciales et fiscales

La Suisse a suivi de près l'évolution de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, liste adaptée à plusieurs reprises en 2019. Depuis 2017, la Suisse faisait partie d'un groupe d'États et de territoires considérés comme coopératifs, mais qui n'avaient pas encore complètement adapté leur réglementation fiscale (la liste dite grise). Lors du référendum du 19 mai 2019 contre la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA)¹⁹, le peuple suisse a voté à 66,4 % en faveur de la réforme de la fiscalité des entreprises. La RFFA entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020, de sorte que tous les régimes fiscaux qui ne sont plus tolérés au niveau international seront abolis à cette date. Avec cette réforme, la Suisse remplit les critères de l'UE pour être considérée comme un État coopératif dans le domaine fiscal. La Suisse a été retirée de la liste de l'UE le 17 octobre 2019. En 2019, les incertitudes politiques telles que le Brexit et les tensions commerciales internationales persistantes ont eu un impact négatif sur la situation économique en Europe. En février, l'UE a édicté des mesures de sauvegarde définitives, après l'adoption de mesures provisoires l'année précédente, à l'encontre des importations d'acier, en réaction aux taxes douanières américaines. Ces mesures affectent aussi l'industrie sidérurgique suisse, fortement intégrée dans le marché intérieur de l'UE.

3.5 Relations avec les États voisins et les autres États membres de l'UE et de l'AELE

Le transfert des relations bilatérales européennes à la Direction des affaires européennes (DAE), effective au milieu de l'année 2018, avait entre autres pour but de créer et d'exploiter des synergies. Ainsi, au cours de l'année sous revue, la politique européenne de la Suisse a été plus étroitement liée à la diplomatie bilatérale. Concrètement, cela s'est traduit par une coordination interne plus précise des objectifs des politiques bilatérale et européenne, une gestion uniforme et cohérente des 27 ambassades suisses dans les États de l'UE/AELE, une efficacité accrue grâce au regroupement des visites relevant de la diplomatie européenne et de la diplomatie étrangère en

¹⁹ FF 2018 2565

général. L'objectif consistant à mener au moins une série de consultations politiques avec tous les pays partenaires par l'intermédiaire de la DAE elle-même a été largement atteint. Avec certains petits et moyens pays, ces consultations ont eu lieu pour la première fois ou après plusieurs années d'interruption.

Au niveau du président de la Confédération, les contacts ont été renouvelés avec les *présidences successives de l'UE*. À cette fin, le président Ueli Maurer s'est rendu à Helsinki en mai, a reçu la présidente croate en juillet et s'est lui-même rendu à Zagreb à la fin novembre. En outre, il a effectué une visite officielle à Varsovie en mai et a participé à des rencontres officielles à Berne en février avec le premier ministre néerlandais et le président bulgare, ainsi qu'en septembre avec le président slovène. En juillet, le conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est rendu à Nicosie, Athènes et Ankara pour des entretiens sur les migrations et la coopération régionale. Il a également entretenu des contacts avec de nombreux autres ministres européens des affaires étrangères dans le cadre de visites de travail, mais aussi de discussions lors de réunions ministérielles multilatérales.

La Suisse et l'*Allemagne* coopèrent étroitement, notamment dans les domaines de la médiation, de la politique de paix, du climat et de la sécurité (ch. 5). Aucun accord n'a été trouvé à ce jour concernant la réglementation des procédures d'approche à l'aéroport de Zurich et les améliorations de la sécurité aérienne restent bloquées, notamment en raison de l'opposition de la population du sud du *Land* de Bade. Le cinquième « Forum per il dialogo tra la Svizzera e l'Italia » à Gênes a été l'un des temps forts des relations avec l'*Italie*. Cet événement est une précieuse occasion d'échanges entre les représentants de la politique, de l'économie et de la société civile des deux pays. Lors de sa séance du 20 décembre, le Conseil fédéral a approuvé l'échange de notes entre la Suisse et l'Italie concernant la modification du statut douanier de l'enclave italienne de Campione d'Italia qui fera partie du territoire douanier de l'UE à partir du 1^{er} janvier 2020. L'échange de notes confirme l'introduction d'une taxe d'accise locale conforme au système suisse de TVA et clarifie également le règlement des dettes existantes envers le canton du Tessin et les opérateurs privés suisses. En outre, les deux États s'engagent à maintenir les services existants dans la mesure du possible. Malgré l'ouverture de démarches et la communication des positions suisses, plusieurs points en suspens dans les domaines financier et fiscal n'ont pu être résolus au cours de l'année sous revue. Par exemple, l'accord paraphé en 2015 sur la fiscalité des frontaliers n'a toujours pas pu être signé. En se rendant à Vienne en janvier 2019, le président de la Confédération Ueli Maurer n'a pas failli à la tradition qui veut que les présidents de la Suisse et de l'*Autriche* effectuent leur première visite à l'étranger dans le pays voisin. De nombreux contacts avec la *France* ont eu lieu au cours de l'année sous revue, démontrant une fois de plus l'étroitesse des relations bilatérales. Dans le domaine des relations transfrontalières, la question de la gestion de l'eau dans le bassin du Rhône reste un point en suspens. L'ouverture de la ligne ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA) en décembre est un événement très positif, lié à la mise en service du Léman Express, la plus grande liaison ferroviaire régionale transfrontalière d'Europe. Les relations avec la *Principauté de Liechtenstein* ont culminé avec la visite d'État du prince héritier Alois von und zu Liechtenstein en Suisse, les 3 et 4 avril 2019. Les entretiens ont porté sur l'évaluation de 100 ans de relations bilatérales, les questions européennes et la coopération étroite entre les deux pays dans le contexte international.

3.6 Le Brexit et la Suisse

À la suite de plusieurs rejets par la Chambre des communes britannique de l'accord de sortie UE-Royaume-Uni négocié par la Première ministre britannique Theresa May et de deux reports de la date du Brexit, l'UE a finalement convenu en octobre d'un accord de sortie révisé avec le successeur de Theresa May, Boris Johnson. Toutefois, en raison du temps supplémentaire requis par l'approbation par le Parlement, un troisième report de délai jusqu'au 31 janvier 2020 a dû être négocié. Tout au long de cette période de turbulences et d'incertitude, la Suisse a poursuivi de manière conséquente la mise en œuvre de sa stratégie « Mind the Gap », qu'elle avait déjà arrêtée en 2016, dans le but de garantir dans toute la mesure du possible et indépendamment du scénario de sortie, les droits et obligations accompagnant les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, même après la sortie de ce dernier de l'UE. À cette fin, un certain nombre d'accords bilatéraux ont été conclus avec le Royaume-Uni. Ils s'appliqueront lorsque les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE ne seront plus applicables avec le Royaume-Uni. La majorité de ces accords ont été signés au cours de l'année 2019 et concernent le transport aérien (17.12.2018), les assurances (25.1.2019), le transport terrestre (25.1.2019), le commerce (11.2.2019) et la migration. Dans le domaine de la migration, outre l'accord sur les droits acquis (25.2.2019), deux accords temporaires ont été conclus, l'un sur l'accès mutuel au marché du travail (10.7.2019), l'autre sur la coordination en matière de sécurité sociale (31.10.2019) ; ils serviraient de solution de continuation temporaire uniquement en cas de sortie sans accord du Royaume-Uni de l'UE. La Suisse s'est ainsi préparée à tous les scénarios de Brexit (avec ou sans accord de sortie). De plus, en 2019, l'élargissement des relations entre la Suisse et la Grande-Bretagne tel que le prévoit la stratégie « Mind the Gap » a progressé au-delà du maintien des acquis après le Brexit. Les premières discussions exploratoires avec le Royaume-Uni ont eu lieu afin d'identifier les domaines d'intérêt commun possibles. En juillet, la Suisse et le Royaume-Uni ont signé une déclaration d'intention en vue de développer la coopération policière, notamment dans les affaires liées à la criminalité organisée et au terrorisme.

3.7 Politique européenne : évaluation et perspectives

Le règlement des questions institutionnelles restera au cœur des relations entre la Suisse et l'UE en 2020. Le Conseil fédéral poursuivra le processus interne d'élaboration de solutions de politique intérieure consensuelles pour les trois domaines définis qui nécessitent des clarifications – aides d'État, protection des salaires, directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union – et vise sur cette base la conclusion d'un accord institutionnel avec l'UE. En parallèle, la Suisse continuera d'élaborer en 2020 à titre prévisionnel des mesures permettant d'atténuer les effets négatifs éventuels d'une absence d'accord institutionnel et, si nécessaire, de les mettre en œuvre.

En 2020 également, la défense cohérente et efficace des intérêts suisses requerra une meilleure coordination des différents dossiers dans les relations bilatérales avec les États membres de l'UE et, dans les relations bilatérales, une coordination rigoureuse avec les objectifs généraux de la politique européenne de la Suisse.

Dans le cadre de sa stratégie « Mind the Gap », et indépendamment des différents scénarios du Brexit, la Suisse poursuivra dans ses relations avec le Royaume-Uni ses efforts en vue de garantir dans une large mesure les droits et obligations acquis entre les deux pays. Outre le maintien du statu quo, les relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni doivent être approfondies et étendues dans des domaines de coopération choisis.

4 Relations avec les partenaires mondiaux

Pour faire valoir ses intérêts dans un monde globalisé, la Suisse a développé des relations à l'échelle planétaire. Ce réseau est d'autant plus précieux qu'elle est un pays neutre. La politique étrangère de la Suisse s'appuie sur des dialogues politiques et sectoriels menés à intervalles réguliers et sur des contacts de haut niveau, souvent à l'échelon du Conseil fédéral et de la présidence de la Confédération. Le Secrétariat d'État du DFAE mène à cet effet des consultations politiques. Conformément à l'universalité de son approche, la Suisse entretient des contacts réguliers avec le plus grand nombre possible d'États de la planète, qu'elle dispose ou non d'une représentation sur place, ce qui permet d'anticiper les risques et les opportunités ainsi qu'un développement stratégique. La Suisse entretient un dialogue privilégié avec huit pays prioritaires : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Japon, la Russie et la Turquie. Ces États exercent une influence considérable sur les développements régionaux et internationaux ainsi que sur la sécurité internationale. Les relations avec ces États sont diversifiées et s'accompagnent de défis, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme, les conflits armés ou la sécurité.

4.1 Europe de l'Est, Europe du Sud-Est et Asie centrale

L'année sous revue a été marquée, dans ces régions, par des tensions aussi bien à l'échelle nationale qu'entre des États. Le mécontentement largement partagé au sein de la population quant aux dysfonctionnements des systèmes politiques a donné lieu à des mouvements de protestation. Ces mouvements ont par moment bloqué des institutions politiques en Albanie, en Bosnie et Herzégovine, au Monténégro et en Moldova. Dans plusieurs États, la volonté de changement et de renouvellement des forces politiques s'est exprimée dans les urnes. C'est ainsi qu'en Ukraine, en Moldova et au Kosovo sont arrivés au pouvoir des hommes et des femmes politiques incarnant une nouvelle voie. La résolution du conflit portant sur le nom qui opposait la Grèce et la République de Macédoine, aujourd'hui République de Macédoine du Nord, montre par ailleurs que malgré les tensions, des progrès sont possibles.

La Suisse accorde une importance particulière aux *Balkans occidentaux* pour des raisons de politique migratoire, économique et de sécurité. Près de 500 000 personnes qui résident sur son territoire ont des racines en Europe du Sud-Est, ce qui renforce encore l'intérêt de la Suisse pour la stabilité et le développement de cette région du monde. La célébration, en automne, des dix ans du partenariat migratoire avec la Serbie et la Bosnie et Herzégovine a mis en évidence le poids du thème des migrations

dans les relations avec les Balkans occidentaux. Par ailleurs, la nouvelle convention de sécurité sociale avec le Kosovo²⁰ est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019 après une période de plus de neuf ans sans accord. La Suisse a poursuivi son engagement en matière de politique de paix dans la région, en soutenant notamment, par l'organisation de débats complémentaires informels, le dialogue facilité par l'UE entre Belgrade et Pristina. Elle reste également investie dans la politique de sécurité : depuis septembre, pour la première fois, le poste de commandant en second de la Force multinationale au Kosovo (KFOR) est occupé par un Suisse. Le message relatif à la prolongation de la participation suisse à la KFOR a été adopté par le Conseil fédéral en novembre 2019²¹. De nombreuses rencontres bilatérales de haut rang ont en outre souligné l'importance de cette région pour la Suisse. Le président de la Confédération Ueli Maurer a rencontré son homologue serbe Aleksandar Vučić à deux reprises et a reçu en septembre à Berne la première ministre de Serbie Ana Brnabić. La conseillère fédérale Viola Amherd s'est par ailleurs rendue au Kosovo et en Bosnie et Herzégovine en mai.

Les relations avec la *Turquie*, pays dont la diaspora représente près de 130 000 personnes en Suisse, restent empreintes de défis. En parallèle, le nombre de demandes d'asile de ressortissants turcs a une nouvelle fois augmenté en 2019. La plupart des binationaux turco-suisse qui ont l'an dernier été interdits de sortie du territoire turc ont pu rentrer en Suisse au cours de l'année sous revue. Dans le cadre du conflit syrien (ch. 4.4), la Turquie joue également un rôle de plus en plus important comme pays d'accueil de nombreux réfugiés syriens et comme important partenaire pour fournir des services humanitaires transfrontaliers à la population syrienne en détresse. Son intervention militaire dans le Nord de la Syrie a de larges effets sur la stabilité et la sécurité de la région ainsi que sur la situation humanitaire (ch. 6.2). La Suisse a condamné cette intervention, la jugeant contraire au droit international, et a demandé l'arrêt immédiat des combats. Elle a en outre fait part de son inquiétude quant aux pressions exercées en Turquie à l'encontre des droits de l'homme et des principes fondamentaux de la démocratie et de l'état de droit, tant directement, par les voies diplomatiques, qu'au sein des instances multilatérales. À l'occasion de sa visite du mois de juillet, le conseiller fédéral Ignazio Cassis a évoqué, lors de sa rencontre avec le ministre turc des affaires étrangères, les préoccupations de la Suisse concernant les menaces qui pèsent sur les libertés individuelles. Malgré les tensions, les deux pays partagent des intérêts fondamentaux, notamment dans les domaines de la migration, de la sécurité et de l'économie. Avec un volume annuel d'échanges commerciaux de plus de 3,3 milliards de francs, la Turquie reste un marché important pour les entreprises suisses. Le Parlement suisse a adopté en juin la version modernisée en 2018 de l'accord de libre-échange entre l'AELE et la Turquie²². Le commerce et les investissements ont toutefois pâti de la récession économique et du manque de sécurité juridique.

Attachée à l'entretien de bonnes relations avec la *Russie*, la Suisse recherche activement et sans préjugé le dialogue avec ce pays prioritaire à l'échelle mondiale. Elle a ainsi participé au cours de l'année sous revue à une quinzaine de rencontres d'experts

20 RS 0.831.109.475.1

21 FF 2019 8001

22 FF 2019 4411

sur une grande variété de sujets. Plus de 800 invités, dont le conseiller fédéral Ignazio Cassis et plusieurs parlementaires, ont assisté en juin à l'inauguration de la nouvelle Ambassade de Suisse à Moscou. Ce fut notamment l'occasion, pour ce dernier, de s'entretenir avec le ministre russe des affaires étrangères Sergueï Lavrov. Le conseiller fédéral Guy Parmelin s'est rendu en août au Mondial des métiers (*WorldSkills Competition*) à Kazan et le président de la Confédération Ueli Maurer a rencontré le président russe Vladimir Poutine à Moscou en novembre. Ce dialogue intense a notamment permis d'aborder des sujets difficiles. Des divergences subsistent ainsi, en particulier concernant l'*Ukraine*. L'élection du nouveau président ukrainien et les signaux émis dans ce contexte à propos du conflit armé qui dure depuis cinq ans dans l'Est du pays incitent à un certain optimisme. Le conseiller fédéral Ignazio Cassis a rencontré en septembre son homologue ukrainien pour un premier échange lors de l'Assemblée générale de l'ONU à New York. La Suisse a employé en Ukraine différents instruments de promotion de la paix, notamment en mettant des experts à la disposition de l'OSCE et en soutenant des initiatives locales. Elle a également poursuivi ses actions humanitaires directes dans l'Est de l'Ukraine (ch. 6.2) tout en favorisant la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Un nouveau programme suisse de coopération a été élaboré pour la période 2020-2023. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé en mai d'élever le bureau d'ambassade au *Bélarus* au rang d'ambassade à part entière eu égard à l'intensification des relations entre les deux pays ces dernières années et à l'important engagement du Bélarus comme vecteur de stabilité dans la région.

L'*Asie centrale* est une région dont l'importance est croissante aux yeux de la Suisse, notamment parce que les pays qui la composent font partie de son groupe de vote au sein des institutions de Bretton Woods, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et, pour certains, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le président de la Confédération Ueli Maurer a reçu le président du Kirghizistan en juillet et celui du Tadjikistan en novembre. Il a en outre rencontré le président du Kazakhstan à deux reprises, la première fois en septembre à New York et la seconde en novembre à Noursoultan. Les réformes, dont l'accélération se poursuit en particulier en Ouzbékistan, ont des retombées positives sur l'ensemble de la région et sur les relations avec la Suisse.

4.2 Continent américain

Les relations avec les pays du continent américain ont été marquées en 2019 par l'intensification des contacts au niveau gouvernemental avec les États-Unis et le Brésil. Sur le plan intérieur, les élections présidentielles de 2020 sont de plus en plus au centre de l'attention aux États-Unis. Tandis qu'au Canada, le premier ministre Justin Trudeau reste en poste avec un gouvernement désormais minoritaire, dans plusieurs pays d'Amérique latine, des élections ont entraîné un changement important de gouvernement. Le basculement de majorités en faveur de partis soit de la gauche libérale, soit de la droite conservatrice, et les mouvements de protestation qui ont agité différents pays à la fin de l'automne témoignent de l'insatisfaction de larges pans de la population quant à leurs conditions de vie, et de la volatilité de la situation politique et socio-économique dans cette partie du continent.

Eu égard à leur poids politique, économique et militaire, les *États-Unis* conservent jusqu'à nouvel ordre leur rang de première puissance mondiale. La devise *America first* et la manière dont elle est appliquée ont causé de nouvelles incertitudes sur le plan de la politique tant intérieure qu'extérieure. Bien que la Suisse soit elle aussi concernée par les répercussions de cette politique en matière notamment de commerce, de politique monétaire, de protection de la propriété intellectuelle ou de sanctions, l'intensité et la qualité des relations bilatérales ont été renforcées au cours de l'année sous revue par plusieurs rencontres, notamment celle du président de la Confédération Ueli Maurer et du président Donald Trump à Washington en mai – il s'agissait de la première visite bilatérale d'un président de la Confédération à la Maison-Blanche –, celles du conseiller fédéral Ignazio Cassis et du secrétaire d'État Mike Pompeo à Washington et à Bellinzone, et celle du conseiller fédéral Guy Parmelin et du représentant américain au commerce Robert Lighthizer.

Sur le plan bilatéral, le renforcement des conditions-cadres dans le domaine économique et financier ainsi que la coopération en matière de paix et de sécurité restent des priorités. Les entretiens exploratoires menés en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange se poursuivent. Ils doivent permettre de déterminer s'il existe une base commune pour lancer des négociations. Le protocole modifiant la convention entre la Suisse et les États-Unis contre les doubles impositions a quant à lui été ratifié en septembre, presque dix ans après sa signature. Le mandat de puissance protectrice que la Suisse assume en Iran pour le compte des États-Unis reste lui aussi essentiel pour les relations bilatérales. Un arrangement visant à confier à la Suisse la représentation des intérêts américains au Venezuela a par ailleurs été signé. Le mandat correspondant entrera en vigueur dès que le Venezuela l'aura accepté. La nouvelle orientation donnée par les États-Unis à leur politique commerciale et leur retrait de différents mécanismes multilatéraux constituent toujours des défis. Bien qu'elle n'en soit pas la cible directe, la Suisse est affectée par les mesures prises par l'administration américaine, comme les droits de douane à l'importation ou les sanctions.

L'Argentine, le Brésil, le Canada et le Mexique sont eux aussi des partenaires bilatéraux importants pour la Suisse sur le *continent américain*. La visite du conseiller fédéral Ignazio Cassis en Uruguay, au Chili et au Brésil a permis d'approfondir les relations avec ces pays. Les contacts sont particulièrement bons avec le nouveau gouvernement brésilien, et les possibilités de coopérer nombreuses dans des domaines où les intérêts des deux pays convergent (économie, fiscalité, finances, sciences et technologie, p. ex.) ou divergent (droits de l'homme, développement durable ou questions multilatérales, p. ex.). Les négociations menées dans le cadre de l'AELE en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange avec les pays du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) ont abouti sur le fond en août. La Suisse souhaite en outre, comme les autres pays de l'AELE, que les accords de libre-échange conclus avec le Mexique et le Chili soient modernisés et que les entretiens exploratoires concernant une mise à jour de l'accord passé avec le Canada soient poursuivis.

L'*Amérique latine* connaît une évolution complexe. Tandis que plusieurs pays enregistrent une croissance économique et une démocratisation de leurs structures, d'autres affichent des tendances autoritaires et un affaiblissement de leur économie. Des scandales de corruption de grande envergure continuent de secouer de vastes par-

ties du sous-continent. La coopération judiciaire bilatérale est appréciée et a grandement contribué à la résolution de certaines de ces affaires sur le plan pénal au Brésil et dans d'autres pays. Parallèlement, les fortes inégalités sociales, l'aggravation des problèmes de sécurité et la violence ont posé de réels problèmes. La grave crise politique et socio-économique qui secoue le Venezuela et qui a déjà entraîné l'exode massif de plus de quatre millions de personnes vers les pays voisins affecte l'ensemble de la région. La Suisse a renforcé son aide humanitaire, notamment en faveur du Venezuela et de la Colombie, et s'est ralliée aux sanctions prononcées par l'UE à l'encontre du Venezuela. Elle a critiqué la situation qui règne au Venezuela, au Nicaragua, au Honduras et au Guatemala à plusieurs reprises, en particulier devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. En Amérique centrale, à Cuba, en Haïti, en Colombie, au Pérou et en Bolivie, elle a mis en œuvre des initiatives relevant des droits de l'homme et de la politique de paix ainsi que des programmes de la coopération au développement. Elle a par ailleurs fourni une aide d'urgence à la Bolivie et aux Bahamas à la demande de ces États frappés par des catastrophes naturelles.

Pour défendre ses intérêts sur l'ensemble du continent américain, la Suisse renforce la coopération avec les organisations régionales, dont l'Organisation des États américains (OEA), l'Alliance du Pacifique et la Communauté caribéenne (CARICOM).

4.3 Afrique subsaharienne

Le tableau qui peut être dressé du continent africain au cours de l'année sous revue est nuancé. Alors que la situation reste préoccupante dans de nombreux États, certains autres ont progressé vers la paix et la stabilité. Au Soudan, une vague nationale de manifestations a abouti à la destitution par l'armée du président Omar el-Béchir, au pouvoir depuis de longues années, et à la constitution d'un gouvernement de transition auquel participe l'opposition civile. Des accords de paix ont été signés au Mozambique et en République centrafricaine, le second étant peu respecté jusqu'à présent. Quant à la mise en œuvre des accords de paix au Soudan du Sud ainsi qu'entre l'Éthiopie et l'Érythrée, elle n'a que faiblement progressé à ce jour. Les efforts du premier ministre éthiopien pour améliorer les relations avec l'Érythrée et avec la région ont été récompensés par le prix Nobel de la paix. Dans bon nombre de pays, les conflits internes se sont aggravés, notamment au Cameroun, au Nigéria, au Mali et au Burkina Faso, où la présence de groupes terroristes reste un sujet d'inquiétude. Alors qu'en Afrique du Sud, au Sénégal et au Botswana, les élections se sont déroulées dans un climat globalement pacifique et démocratique, l'opposition a refusé de reconnaître les résultats au Nigéria, aux Comores, au Malawi, au Mozambique et en Mauritanie.

L'ensemble du continent reste affecté par des défis tels que la pauvreté, les disparités sociales, la corruption, les conflits violents, les violations des droits de l'homme et les épidémies. Des événements climatiques extrêmes comme la sécheresse dans la Corne de l'Afrique et dans la région du Sahel ou des cyclones dans le Sud-Est de l'Afrique contribuent à d'importants mouvements de population (ch. 6.1). Les États d'Afrique subsaharienne abritent 36 % des déplacés internes de la planète et de nombreux États africains restent à la fois les pays d'origine, de transit et de destination des importants mouvements de migrants et de réfugiés. Par contre, le développement économique a

suivi une ligne fortement ascendante, notamment en Éthiopie, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Rwanda et au Sénégal. Ces États figurent d'ailleurs parmi les pays qui ont enregistré la croissance économique la plus rapide en 2019. La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC) entrée en vigueur en 2019 est une belle réussite multilatérale de l'Union africaine (UA) qui pourrait bien offrir à la Suisse des perspectives intéressantes à moyen ou à long terme. Mais il faudra encore relever de nombreux défis avant que cette intégration régionale renforcée ne permette d'exploiter pleinement le potentiel économique de l'Afrique. L'Afrique subsaharienne continue de focaliser l'attention internationale et les réflexions géopolitiques. Par exemple, le premier sommet Russie-Afrique a eu lieu au cours de l'année sous revue. En outre, on observe une augmentation fulgurante des investissements en provenance des pays du Golfe, de la Turquie, de l'Inde et de la Chine.

Le continent africain revêt une importance croissante également pour la Suisse, que ce soit en termes de géopolitique, de politique du développement ou d'économie. En 2019, les relations bilatérales ont été renforcées et diversifiées, notamment par des accords sectoriels. La Suisse a ainsi conclu un accord migratoire avec le Botswana. Avec plusieurs États, elle a entamé et poursuivi des négociations relatives aux conventions contre les doubles impositions et aux accords de protection des investissements, et adopté des mandats de négociation. Elle a par ailleurs soumis en 2019 au Tribunal international du droit de la mer le cas de l'immobilisation par le Nigéria du pétrolier *San Padre Pio* battant pavillon suisse (ch. 5.5). En Afrique subsaharienne, elle continue de mettre en œuvre les instruments de sa politique en matière de paix et de droits de l'homme et de l'aide au développement. L'instabilité domine toujours dans les régions des Grands Lacs et du lac Tchad, au Sahel, au Soudan du Sud et en Somalie. Dans cette région, la Suisse a concentré les instruments de l'aide humanitaire et de la coopération au développement sur l'encouragement de l'économie locale, la formation de base et la formation professionnelle, la gouvernance, la santé et la sécurité alimentaire (ch. 6.1). Elle a finalement été très active dans le domaine de la politique de paix (ch. 5.1) et s'est engagée en faveur de la protection des droits de l'homme dans de nombreux États (ch. 5.2).

La Suisse a entretenu au cours de l'année sous revue des contacts de haut niveau avec plusieurs pays d'Afrique. En début d'année, le conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est rendu en Afrique du Sud, au Zimbabwe et en Zambie, pays dans lequel il a notamment signé un accord sur le transport aérien. Début août, il a effectué une visite au Mozambique, principalement pour assister à la signature de l'accord de paix conclu grâce au travail de médiation de la Suisse (ch. 5.1 et 5.4). Une délégation de parlementaires emmenée par la présidente du Conseil national Marina Carobbio s'est également rendue au Mozambique et au Rwanda où, en compagnie de la secrétaire d'État du DFAE, elle a participé aux cérémonies commémoratives du génocide et visité des projets de la coopération au développement. Le conseiller fédéral Alain Berset s'est lui rendu en République centrafricaine où il a rencontré son président pour aborder notamment les thèmes de la santé et de l'aide humanitaire. Et lorsque le président de la Confédération Ueli Maurer a reçu le ministre angolais des affaires étrangères, leur entretien a principalement porté sur la coopération économique et financière.

En 2019, la Suisse a consolidé ses relations avec les organisations régionales d'Afrique. Avec l'UA, la coopération se concentre sur la paix et la sécurité, domaines

auxquels la Suisse souhaite ajouter les migrations professionnelles entre les pays du continent. L'Organisation internationale de la francophonie (OIF), qui compte parmi ses membres un grand nombre de pays africains, constitue pour la Suisse une plateforme importante pour la consolidation des droits de l'homme et la promotion de la démocratie. Au cours de l'année sous revue, la nouvelle secrétaire générale Louise Mushikiwabo a été reçue à Berne par les conseillers fédéraux Alain Berset et Ignazio Cassis. Ce dernier a en outre participé à la Conférence ministérielle de l'OIF à Monaco, où il a eu l'occasion de mener plusieurs entretiens bilatéraux. Lors de la conférence, la Suisse a soutenu les plans de réforme administrative de l'OIF et s'est positionnée comme un acteur politique important au sein de l'organisation.

4.4 Proche-Orient, Moyen-Orient et Afrique du Nord

Durant l'année 2019, la situation dans cette région est restée volatile et instable. Outre les conflits qui perdurent en Syrie, au Yémen et en Libye, deux faits marquants peuvent être relevés. D'une part, dans le contexte de la décision des États-Unis de se retirer de l'accord sur le programme nucléaire iranien en mai 2018, la région du Golfe a vécu un regain de tensions alimenté par la lutte d'influence entre l'Iran et l'Arabie saoudite. D'autre part, les manifestations de centaines de milliers de personnes contre les « élites au pouvoir », notamment au Liban, en Algérie et en Irak, démontrent la fragilité de ces pays où les principes fondamentaux de la gouvernance économique ne sont pas garantis. Relégué à l'arrière-plan, le conflit israélo-palestinien n'a pas connu d'avancée nouvelle durant l'année sous revue. Le volet économique du plan de paix américain sur le Proche-Orient, présenté en juin à Bahreïn, n'a trouvé qu'un faible écho. Parallèlement, en Afrique du Nord, le conflit armé en Libye s'est intensifié, avec de graves conséquences sur les conditions de vie des migrants. La transition politique en Algérie et en Tunisie s'avère délicate alors que des protestations ont aussi été observées en Égypte. Associée à une grande fragilité économique, cette situation risque d'accentuer les tensions sociales et d'encourager la recrudescence de l'extrémisme violent.

La Suisse considère la région comme un axe prioritaire de sa politique étrangère. À ce titre, elle y a consacré, tout au long de l'année, une part importante de son engagement en faveur de la promotion de la paix, de la sécurité et du respect du droit international ainsi que de l'aide humanitaire, de la coopération au développement et dans le domaine de la migration. Dans la *région du Golfe*, la mise en œuvre des mandats de puissance protectrice confiés à la Suisse (défense des intérêts saoudiens en Iran et des intérêts iraniens en Arabie saoudite) a progressé, ce dont témoignent les deux succès concrets obtenus en 2019 grâce à ces mandats, à savoir la libération, le 21 juillet 2019, d'un pétrolier iranien retenu en Arabie saoudite depuis le mois de mai, ainsi que l'évacuation médicale, via Oman, d'un marin iranien blessé. À ces succès s'ajoute le geste humanitaire qui a eu lieu sur le territoire suisse et a permis la libération d'un Américain emprisonné en Iran et d'un Iranien détenu aux États-Unis. Outre les consultations régulières et les rencontres à haut niveau avec les pays de la région, le président de la Confédération Ueli Maurer s'est rendu en octobre aux Émirats arabes unis et en Arabie saoudite pour discuter des bons offices de la

Suisse dans la région et renforcer les relations économiques et financières. Lors de l'année sous revue, la Suisse a par ailleurs condamné à maintes reprises l'assassinat du journaliste Jamal Khashoggi par ses prises de position au sein des enceintes multilatérales et abordé cette affaire directement lors de rencontres bilatérales avec l'Arabie saoudite. Finalement, en ce qui concerne la crise au Yémen, la Suisse a annoncé une contribution de 13,5 millions de francs pour 2019 lors de la troisième conférence des donateurs qu'elle a co-organisé à Genève en février avec la Suède et les Nations Unies.

Au *Proche-Orient*, la Suisse est également restée très engagée. Lors de la troisième conférence sur la Syrie, qui s'est tenue à Bruxelles en mars à l'initiative de l'UE et de l'ONU, la Suisse a réaffirmé son soutien en faveur de la population syrienne et d'un règlement politique du conflit. À cette fin, elle a annoncé le déblocage pour 2019 d'un montant de 61 millions de francs. Cette somme est destinée aux populations nécessitant une assistance en Syrie, au Liban, en Jordanie et en Turquie. La Suisse a également poursuivi son action visant à renforcer les capacités des pays de premier accueil pour accueillir des réfugiés dans la région, notamment par des projets dans le domaine de la gestion des migrations. En novembre 2019, le Comité constitutionnel pour la Syrie a pu se réunir pour la première fois à Genève avec le soutien de la Suisse. Par ailleurs, celle-ci a régulièrement pris position sur la situation régionale au Proche-Orient. Suite à l'escalade des combats au Nord-Ouest de la Syrie (province d'Idleb), elle a appelé les parties impliquées à revenir à la table des négociations. Parallèlement, elle a condamné l'intervention militaire de la Turquie en Syrie (ch. 4.1). Après la recrudescence des violences entre la bande de Gaza et Israël, elle a appelé les parties à la plus grande retenue et au respect du droit international. En septembre à Lucerne, le conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est entretenu avec le ministre israélien des affaires étrangères Yisrael Katz, en marge des festivités marquant le 70^e anniversaire des relations diplomatiques entre la Suisse et Israël.

Les pays d'*Afrique du Nord* étant des partenaires importants en matière de migration et de sécurité, les contacts ont été intenses en 2019. Le conseiller fédéral Ignazio Cassis a reçu le ministre tunisien des affaires étrangères Khemaies Jhinaoui à l'occasion d'une visite officielle de ce dernier à Berne en février. En mars, le conseiller fédéral Alain Berset a effectué une visite d'État en Tunisie et rencontré le président Béji Caïd Essebsi et le chef du gouvernement Youssef Chahed. Une convention en matière de sécurité sociale a été signée entre les deux pays à cette occasion. Le conseiller fédéral Alain Berset a également profité de cette visite pour lancer un programme régional de coopération culturelle pour l'Afrique du Nord visant à promouvoir les échanges entre les acteurs culturels de la région. Finalement, dans le cadre d'une visite de travail au Caire en mars, le conseiller fédéral Ignazio Cassis a rencontré le président égyptien Abdel Fattah al-Sissi.

4.5 Asie et Pacifique

La région Asie-Pacifique poursuit son développement dynamique et reste un poids lourd de l'économie et de la politique mondiales. Mais, en regard de l'incessant déve-

veloppement économique et technologique, des défis et des tensions apparaissent : accroissement des inégalités économiques et sociales entre États et à l'intérieur des États, évolutions démographiques, augmentation des besoins en énergie, problèmes environnementaux et conséquences du changement climatique. À cela s'ajoutent le développement d'un certain autoritarisme dans plusieurs pays et des conflits irrésolus (Afghanistan, Cachemire, Myanmar, péninsule coréenne) qui menacent la stabilité de toute la région.

La période sous revue s'inscrit dans le droit fil des années précédentes. La région Asie-Pacifique continuera de gagner en importance aux yeux du monde et attirera une attention croissante ; la Chine en restera l'acteur principal tandis que l'Inde, le Japon et les pays de l'ANASE s'affirmeront davantage comme des contrepoids régionaux. En particulier, le partenariat avec la Chine recèle un potentiel important et des défis variés, par exemple en matière de promotion des droits de l'homme. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'entretenir avec soin ses relations bilatérales et multilatérales avec tous les États de la région. Sa forte présence et son excellente réputation lui permettent d'ores et déjà d'obtenir un accès privilégié au potentiel local, comme en témoigne la forte progression du volume des échanges au cours des dix dernières années, de 48 milliards de francs en 2008 à 130 milliards en 2018. Forte de son engagement en faveur de la paix et de la sécurité, du développement durable et d'un ordre mondial fondé sur des règles, la Suisse pourra encore, à l'avenir, apporter une contribution décisive à la résolution des problèmes les plus urgents dans les différents pays mais aussi à l'échelle de l'ensemble de la région (ch. 5 et 6).

Dans ce contexte, la Suisse a encore approfondi ses relations avec de nombreux pays de la région en 2019. En *Asie de l'Est*, elle a renforcé ses échanges avec la Chine à plusieurs niveaux. À l'issue du forum sur les nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Forum*), le président de la Confédération Ueli Maurer a effectué une visite d'État à Pékin à l'occasion de laquelle il a signé avec son homologue chinois un protocole d'entente sur la coopération économique et financière dans les États tiers dans le cadre de l'initiative des nouvelles routes de la soie (BRI). Au début de l'année, le président de la Confédération avait lancé avec le vice-président chinois, en prélude au Forum économique mondial, une plateforme de haut niveau visant à renforcer les relations économiques sino-suisse. Le Japon a invité la Suisse au volet financier du G20. Le président de la Confédération Ueli Maurer a rencontré à cette occasion le premier ministre Shinzō Abe pour un entretien bilatéral. Peu de temps après, le conseiller fédéral Guy Parmelin s'est rendu au Japon et au Vietnam avec une délégation de représentants de l'économie et de la recherche. La conseillère fédérale Viola Amherd a représenté la Suisse lors de la cérémonie d'intronisation du nouvel empereur du Japon.

Des rencontres de haut rang ont permis à la Suisse d'approfondir ses relations avec l'Inde. Le Conseil fédéral a accueilli le président indien pour une visite d'État en septembre, et un mois plus tard, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga s'est rendue en Inde avec une délégation économique. Des contacts de haut rang ont également eu lieu avec le Pakistan, le Népal et le Bhoutan. En *Asie du Sud-Est* et dans le *Pacifique*, la Suisse s'est concentrée sur le développement de ses relations avec les principales organisations régionales. Avec l'ANASE, elle a approfondi la collaboration dans le cadre du partenariat de dialogue sectoriel. La Suisse a une nouvelle fois participé à la rencontre des ministres des affaires étrangères de l'ANASE et au Forum des

îles du Pacifique, ce qui lui a permis d'entretenir, dans un cadre de haut niveau, ses relations avec les États de l'ensemble de la région.

4.6 Relations avec des partenaires mondiaux : évaluation et perspectives

La Suisse entretient des relations dans le monde entier, ce qui lui permet de préserver activement ses intérêts, de manière directe et en toute indépendance. Les intenses contacts qu'elle a eus au cours de l'année sous revue avec toutes les régions du monde, y compris au niveau diplomatique le plus élevé, témoignent de l'efficacité de sa présence. Il s'agit pour elle à chaque fois de mettre en balance l'entretien de relations universelles et l'engagement prioritaire dans certains pays ou régions afin de reconnaître les opportunités qui se présentent pour sa politique extérieure et d'en tirer le meilleur parti. L'entretien volontaire de relations privilégiées avec les huit pays prioritaires prend une importance accrue alors que les tensions et les incertitudes ne font que s'intensifier à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, la Suisse réagit aux événements politiques en fonction de ses intérêts et de ses valeurs afin d'assurer durablement à sa politique extérieure les meilleures conditions-cadres possibles. Elle vérifie en permanence l'orientation stratégique de ses partenaires mondiaux, garantissant ainsi que son réseau soit solide et bien positionné par rapport aux différentes régions du monde.

5 Paix et sécurité

En adoptant la stratégie de politique étrangère 2016-2019, le Conseil fédéral s'était fixé pour objectif de développer l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et de la sécurité. Depuis lors, ces deux domaines ont encore gagné en importance en raison des bouleversements politiques et des changements sociaux. Dans le monde multipolaire actuel, la Suisse n'est rattachée à aucune grande puissance et peut dès lors bâtir des ponts pour débloquer des situations. Le règlement pacifique des conflits et le respect de normes internationales contribuent à sa sécurité et à sa stabilité, et il est dans son intérêt que le multilatéralisme fonctionne et que les organisations internationales soient capables d'agir. Les bons offices sont un aspect important de son engagement pour la paix et la sécurité, qui comprend aussi des mesures de promotion civile et militaire de la paix afin de renforcer les droits de l'homme, la sécurité et le droit international.

5.1 Bons offices, promotion de la paix et protection de la population civile

La Suisse est toujours fortement sollicitée pour des contributions à la paix et à la sécurité, et notamment pour ses *bons offices*. En 2019, elle a accepté deux nouveaux mandats de puissance protectrice, l'un pour les États-Unis au Venezuela, l'autre pour l'Iran au Canada, le premier nécessitant encore le consentement du Venezuela pour

entrer en vigueur. Concernant l'accord douanier que la Géorgie et la Russie ont signé en 2011, une étape importante a été franchie en 2019 puisque le comité mixte présidé par la Suisse s'est réuni pour la première fois le 6 février. Depuis la signature de cet accord, elle est intervenue en tant que partie neutre pour faciliter sa mise en œuvre.

En matière de *médiation*, la Suisse a participé à 19 processus de paix au cours de l'année sous revue, notamment au Mozambique, en Syrie, au Cameroun et au Soudan du Sud. Au Mozambique, elle jouait depuis octobre 2016 un rôle déterminant de médiateur dans le conflit qui opposait le parti au pouvoir et le parti armé d'opposition. Un accord de paix a été signé en août, en présence du conseiller fédéral Ignazio Cassis. Au Cameroun, la Suisse dirige depuis le printemps, à la demande des parties au conflit, un processus de médiation afin de rétablir une paix durable dans le Nord-Est et le Sud-Est du pays. Dans le conflit syrien, la Suisse assiste le nouvel envoyé spécial de l'ONU Geir Pedersen en mettant notamment à sa disposition des spécialistes des questions relatives aux processus constitutionnels et de la négociation concernant les personnes prisonnières ou disparues. Elle facilite aussi le dialogue à l'appui du processus de négociation interne à la Syrie. Dans ce contexte, elle a acquis ces dernières années un solide savoir-faire lui permettant de soutenir les processus de paix sur des questions clés. Elle a également poursuivi, au cours de l'année sous revue, ses *efforts pour professionnaliser la fonction de médiateur*. La première volée du *Master of Advanced Studies* « Médiation dans les processus de paix » de l'École polytechnique fédérale de Zurich, créé en partenariat avec le DFAE et les ministères des affaires étrangères de Finlande, de Suède et d'Allemagne, a obtenu son diplôme en 2019.

La Suisse œuvre aussi à la *promotion des processus démocratiques*. Elle a soutenu en 2019 le processus électoral au Nigéria en encourageant le *National Peace Committee*, qui réunit des représentants du gouvernement et de la société civile et qui a incité les candidats à signer l'accord de paix d'Abuja dont le but est de réduire les violences lors des élections. Ce soutien aux processus démocratiques ne date pas d'hier. En 2019, la Suisse a célébré le 30^e anniversaire de sa participation à des missions internationales d'observation électorale. Depuis 1989, elle a détaché 2124 experts civils dans 308 de ces missions organisées par l'ONU, l'OSCE, l'UE, l'OEA, l'OTAN et d'autres organisations. En 2019 également, des experts civils ont été engagés aussi bien dans des missions bilatérales et multilatérales que dans des missions d'observation électorale.

Expertise de la Suisse à l'étranger 2019

Source : DFAE



Par ailleurs, la Suisse a contribué à la lutte contre les *causes politiques, sociales et économiques de l'extrémisme violent*. En plus de soutenir des dialogues régionaux ou nationaux au Sénégal, au Burkina Faso, au Cameroun et en République centrafricaine, elle a par exemple aidé le Liban à élaborer un plan d'action national. Le traitement

des conflits violents qui témoignent d'une dimension religieuse a par ailleurs constitué l'une des priorités, par exemple au Liban et au Mali.

La Suisse s'est par ailleurs impliquée dans différents processus politiques de traitement du passé, notamment aux Philippines ou au Zimbabwe. Elle a en outre contribué à organiser le débat politique mondial sur les personnes disparues et accompagné des projets sur cette problématique en Syrie, au Zimbabwe et au Sri Lanka. Les nouvelles technologies jouent un rôle important dans ces projets car elles renforcent l'efficacité des recherches concernant ces personnes et facilitent leur regroupement avec leurs proches. La Suisse a aussi présidé le réseau international de lutte contre les atrocités de masse (*Global Action Against Mass Atrocity Crimes*, GAAMAC), une plateforme internationale de renforcement des mécanismes nationaux de *prévention des atrocités*. En installant le bureau de soutien du GAAMAC à Genève et en organisant un débat thématique avec les représentants de 33 missions, elle a ajouté la prévention des atrocités au champ de compétences de la Genève internationale.

Dans le cadre de la *protection des populations civiles*, la Suisse a œuvré pour une meilleure protection des enfants dans les conflits armés. Elle a exigé, sur le plan multilatéral, l'instauration d'une procédure fondée sur des preuves concernant l'établissement de listes des parties au conflit qui portent gravement atteinte aux droits de l'enfant. Dans certaines des régions touchées, comme la Syrie, elle a soutenu des mesures en finançant, par exemple, l'intervention de spécialistes de la protection des enfants.

La Suisse s'est attachée en outre à la réalisation de son plan d'action *Femmes, paix et sécurité*²³ pour l'implication des femmes dans la prévention des conflits et dans les politiques de paix et de sécurité, pour l'affectation d'un nombre accru de policières à des missions de maintien de la paix, et pour la participation des femmes aux politiques de sécurité, de désarmement et de maîtrise des armements.

En matière de *déminage humanitaire*, la Suisse a ciblé son engagement sur les mines improvisées et sur les difficultés propres aux zones urbaines. Dans le cadre de la quatrième conférence d'examen de la Convention du 18 septembre 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (convention d'Ottawa)²⁴, elle a participé activement à l'élaboration du plan quinquennal 2020-2024. Elle a en outre financé des projets dans des pays tels que la Bosnie et Herzégovine, le Cambodge, la Colombie, la Croatie, le Myanmar ou la Syrie. Dans le domaine de la gestion des munitions, elle a participé à la mise en place d'une plateforme de conseil par le Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG) et le Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies. En collaboration avec son partenaire *Small Arms Survey*, elle a par ailleurs renforcé la priorité accordée au commerce illégal d'armes légères et de petit calibre en Afrique et en Ukraine, qui représente aussi un risque direct de sécurité pour elle-même.

²³ Femmes, paix et sécurité : Plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (2018-2022) ; www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Droits de l'homme et sécurité humaine > Politique de paix > Femmes, paix et sécurité

²⁴ RS 0.515.092

Le Centre de politique de sécurité (GCSP), le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF) et le CIDHG, basés à Genève, contribuent de manière décisive au renforcement de l'architecture multilatérale dans les domaines de la promotion de la paix, de la sécurité et de la transformation des conflits. Le DFAE a conclu en 2019 avec chacun d'eux, sur instruction des Chambres fédérales, un nouveau contrat-cadre pour la période de 2020 à 2023.

5.2 Droits de l'homme

Si de nombreux droits de l'homme sont aujourd'hui mieux réalisés que jamais, que ce soit dans les domaines de l'éducation ou de la santé, ou encore de l'égalité des sexes, par exemple, d'autres ont été sérieusement malmenés au cours de l'année sous revue, y compris dans des pays occidentaux. La Suisse, aidée de ses partenaires, oppose à ce phénomène des mesures de protection et d'encouragement tant sur le plan multilatéral que sur le plan bilatéral. Au sein de l'ONU, elle milite pour un cadre juridique international approprié et pour des institutions de défense des droits de l'homme fortes. Parmi ses priorités thématiques figurent l'abolition de la peine de mort, l'interdiction de la torture, la liberté d'expression et la protection des minorités.

En mettant en œuvre le Plan d'action national relatif *aux entreprises et aux droits de l'homme*²⁵ la Confédération encourage le dialogue entre le secteur privé, les ONG et les milieux universitaires pour la recherche de solutions durables renforçant et reconnaissant la contribution de l'économie au respect des droits de l'homme. Dans ce domaine, la Confédération est particulièrement attentive aux besoins des petites et moyennes entreprises. Pour promouvoir la mise en œuvre par le secteur des matières premières des principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le Conseil fédéral a intégré dans le plan d'action national les recommandations formulées dans le rapport du 30 novembre 2018 *Secteur suisse des matières premières : état des lieux et perspectives*. La Suisse s'est aussi engagée pour la création de conditions de concurrence égales à l'échelon international en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de normes. Elle a ainsi pris en 2019 la présidence des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme. Ces principes volontaires aident les entreprises du secteur minier à analyser les risques et à prendre des mesures afin de garantir la protection des droits de l'homme dans le cadre des mesures de sécurité. La Suisse a surtout œuvré pour l'application de ces principes au Ghana, au Nigéria, au Pérou et en République démocratique du Congo.

En 2019, comme les années précédentes, la *promotion de l'égalité des sexes et des droits des femmes* figurait parmi les priorités de la Suisse. Elle a abordé ce sujet dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Égalité des genres et droits des femmes du DFAE²⁶, notamment dans un dialogue bilatéral avec l'Arabie saoudite. Dans son engagement pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, elle s'est en

²⁵ Rapport sur la stratégie de la Suisse visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ; www.seco.admin.ch > Travail > Affaires internationales du travail > Entreprises et droits de l'homme

¹³ www.dfae.admin.ch > Publications > Toutes les publications > Stratégie Égalité des genres et droits des femmes du DFAE

particulier intéressée aux femmes, qui sont fréquemment exposées à un risque plus élevé d'agression, de discrimination ou de violences. Sur le plan multilatéral, la Suisse a participé activement, et pour la première fois, à l'échelon du Conseil fédéral, à la 63^e session de la Commission de la condition de la femme de l'ONU (CSW). De plus, elle s'est engagée à consacrer 16 millions de francs d'ici à fin 2020 dans le cadre de la conférence internationale *Ending sexual and gender-based violence in humanitarian crises*. Dans la perspective du 25^e anniversaire de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, la Suisse a pris la coprésidence de la conférence régionale d'examen dont le but était de dresser un bilan tout en renforçant la volonté politique de mettre en œuvre les engagements. La Suisse a aussi soutenu le mandat de la rapporteuse spéciale de l'ONU sur la violence contre les femmes et renforcé le bureau régional du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) pour l'Afrique de l'Est en y détachant une spécialiste des questions de genre.

La *protection des minorités* est inscrite dans le droit international et fait partie intégrante de la politique extérieure de la Suisse. Les minorités ethniques, religieuses et autres qui sont victimes de discrimination sont aussi exclues des processus politiques de décision, du progrès économique ou de l'accès aux services. Bon nombre des conflits actuels découlent d'injustices de ce genre. La Suisse signale fréquemment ces risques dans ses dialogues avec d'autres États tels que la Chine, l'Iran ou le Brésil, et œuvre en outre sur le plan multilatéral pour le respect des droits de l'homme des minorités. Dans le domaine de la protection des minorités religieuses, elle a défendu les droits des Ouïghours lors de la 41^e session du Conseil des droits de l'homme.

5.3 Politique de sécurité extérieure

L'objectif de la politique de sécurité extérieure suisse est d'accroître la sécurité de la Suisse ainsi que la stabilité et la sécurité internationales par la coopération bilatérale et multilatérale, dans le cadre d'organisations internationales efficaces et en s'appuyant sur la confiance et la transparence.

Les défis dans le domaine *de la maîtrise des armements, du désarmement et de la non-prolifération* ont continué d'augmenter pendant l'année sous revue. La Suisse s'est engagée pour la préservation et le respect des accords et des normes existantes. Elle reste activement impliquée dans le débat sur le renouvellement de la maîtrise des armements conventionnels en Europe. Elle regrette que les parties au Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) ne soient pas parvenues à trouver une solution qui eût permis d'éviter la dénonciation du traité. Elle a par ailleurs encouragé les parties restantes à l'accord sur le nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) à poursuivre la mise en œuvre de celui-ci. Pour des raisons de politique extérieure et de sécurité, le Conseil fédéral a décidé de renoncer temporairement à une adhésion de la Suisse au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN). Afin de respecter la volonté du Parlement (motion 17.4241 Sommaruga²⁷), il procédera dès 2020 à une nouvelle analyse de la situation. Indépendamment de son avis sur le TIAN, le Conseil fédéral réaffirme que, du point de vue de la Suisse, il est difficile

²⁷ Motion 17.4241 Sommaruga du 15 décembre 2017 (Signer et ratifier le traité sur l'interdiction des armes nucléaires).

d'imaginer comment les armes nucléaires pourraient être utilisées dans le respect des exigences du droit international public, en particulier du droit international humanitaire. Dans la perspective de la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), qui doit avoir lieu en 2020, la Suisse prévoit des étapes de mise en œuvre telles que la réduction des risques liés aux armes nucléaires et le développement de la vérification du désarmement nucléaire.

La Suisse a par ailleurs soutenu la mise en œuvre du programme de désarmement du secrétaire général de l'ONU en créant des formats multipartites pour débattre des effets des technologies de l'information et de l'intelligence artificielle sur la sécurité internationale. Au sein du groupe d'experts de l'ONU sur les systèmes d'armes létaux autonomes, elle a collaboré au développement de principes directeurs et plaidé pour le respect du droit international dans le développement et l'utilisation potentielle de tels systèmes. Son engagement pour le renforcement de la convention sur les armes chimiques et de la convention sur les armes biologiques est lui aussi axé notamment sur des aspects techniques et scientifiques. Dans ce domaine, elle a d'ailleurs soutenu le travail d'enquête sur l'utilisation d'armes chimiques en Syrie et dans d'autres pays et s'attache à consolider le mécanisme permettant au secrétaire général de l'ONU d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques ou biologiques. Elle a en outre poursuivi en 2019 son engagement international visant à réglementer les prestataires de services de sécurité privés.

La Suisse veille par ailleurs à ce que les mesures de *lutte contre le terrorisme* soient fondées sur l'état de droit. Elle contribue à éliminer les causes politiques, économiques et sociales du terrorisme à l'échelle mondiale²⁸. Suite à la visite l'année dernière du Comité de lutte contre le terrorisme du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse a expliqué au comité en décembre les derniers développements de son dispositif de lutte contre le terrorisme. Cette présentation a conclu un processus d'évaluation portant sur la mise en œuvre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité qui aura duré presque deux ans. Le comité a apprécié l'engagement de la Suisse et l'ouverture dont elle a fait preuve en donnant accès aux autres États ainsi qu'aux organismes de l'ONU aux résultats de l'évaluation et aux bonnes pratiques éprouvées qu'elle applique. Au sein du Forum mondial contre le terrorisme (GCTF), la Suisse a été réélue, avec le Nigéria, à la coprésidence du groupe de travail sur la justice pénale et l'état de droit, et ce jusqu'en 2021. Élaborées dans le cadre de ce groupe de travail, les recommandations de Glion sur l'utilisation de mesures administratives fondées sur l'état de droit dans le contexte de la lutte contre le terrorisme ont été approuvées lors de la conférence des ministres du GCTF en septembre 2019.

Le *cyberespace* et les *nouvelles technologies* telles que l'intelligence artificielle, la robotique et l'Internet des objets ne cessent de gagner en importance. La défense des intérêts et des valeurs de la Suisse dans le cyberespace est assurée par un engagement international renforcé et un profil plus affirmé dans le domaine de la cybersécurité et de la cyberdiplomatie. La Suisse a réussi pour la deuxième fois (après 2016-2017) à intégrer à partir de décembre 2019 un groupe d'experts de l'ONU en matière de cy-

²⁸ Cet engagement international se fonde sur la stratégie de la Suisse du 18 septembre 2015 pour la lutte antiterroriste, FF **2015** 6843, ainsi que sur le message du 17 février 2016 sur la coopération internationale 2017-2020, FF **2016** 2179.

bersécurité nouvellement créé, et à prendre la présidence d'un nouveau groupe de travail réunissant tous les États membres de l'ONU chargé d'examiner les progrès de l'informatique et des télécommunications dans le contexte de la sécurité internationale. Dans les processus de l'ONU sur la cybersécurité, la Suisse a poursuivi ses efforts en faveur d'un cyberspace ouvert, libre et sûr, et pour la reconnaissance, le respect et l'application du droit international en vigueur. Dans le cadre de l'OSCE, elle a plaidé pour la mise en œuvre des 16 mesures visant à établir la confiance, notamment la création d'un mécanisme de consultation et le renforcement des canaux de communication. La Suisse a été accueillie en 2019 au sein de la Coalition pour la liberté en ligne, qui réunit actuellement 31 États soucieux de défendre la liberté d'opinion et de protéger la sphère privée sur Internet. Elle a en outre continué d'assurer la promotion de la Genève internationale avec ses propres initiatives telles que le dialogue de Genève sur le comportement responsable dans le cyberspace (*Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace*) et la plateforme Internet de Genève (*Geneva Internet Platform*). La ville se positionne ainsi comme un lieu de référence des débats mondiaux sur la numérisation et les technologies.

5.4 Engagement multilatéral

Un système onusien efficace

Les réformes lancées par le secrétaire général de l'ONU afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'organisation sont entrées en vigueur début 2019. La Suisse s'est investie activement pour leur mise en œuvre et a notamment soutenu l'action de prévention des conflits et de promotion de la paix, que les réformes ont renforcé. Le représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies a été réélu à la présidence de la Réunion spécifique sur le Burundi de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU. Dans le domaine de la promotion militaire de la paix, la Suisse a détaché des membres de l'armée dans six missions de paix de l'ONU²⁹ et au quartier général de l'ONU à New York. Pendant la période sous revue, elle a aussi œuvré en sa qualité de présidente du groupe d'amis pour la protection des civils à l'occasion du 20^e anniversaire de la thématique « Protection des civils dans les conflits armés » au Conseil de sécurité de l'ONU. Parallèlement, elle a maintenu son engagement en vue de renforcer le mécanisme de médiateur pour le régime de sanctions de l'ONU visant l'Ei (Daech) et Al-Qaïda, ainsi que d'autres régimes. La candidature de la Suisse au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024 reste une priorité. En 2019, la Suisse a continué de communiquer sur sa candidature, qui a été lancée il y a huit ans, au niveau international.

Participation au sein des forums internationaux

En 2019, le rôle actif de la Suisse au sein des forums internationaux s'est concrétisé par plusieurs élections et nominations, notamment par son élection au Conseil exécutif de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour la période 2019-2023, par la réélection de Marcel Jullier au Comité

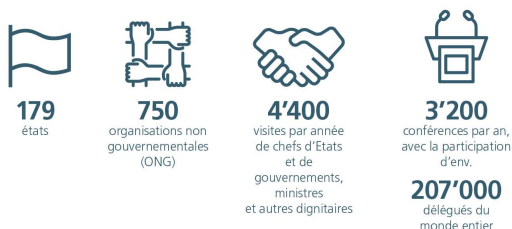
²⁹ Proche-Orient, frontière indo-pakistanaise, Soudan du Sud, République démocratique du Congo, Mali, Sahara occidental

consultatif pour les questions administratives et budgétaires de l'Assemblée générale de l'ONU pour la période 2020-2022, par la nomination de l'ambassadeur suisse Mirko Manzoni par le secrétaire général de l'ONU comme envoyé personnel pour le Mozambique ou encore par la nomination de la diplomate Heidi Grau comme envoyée spéciale de l'OSCE pour l'Ukraine. Durant l'année sous revue, l'adhésion, il y a 70 ans, de la Suisse à l'UNESCO a été spécialement mise en valeur par une série d'événements publics. Enfin, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie en matière de protection du patrimoine culturel en danger 2019-2023. L'engagement continu de la Suisse à l'ONU est présenté dans les autres parties du rapport (ch. 5.1, 5.2, 5.3 et 6.4).

Une Genève internationale renforcée

Le centenaire du multilatéralisme a été célébré le 16 septembre par le conseiller fédéral Ignazio Cassis et les représentants du canton et de la ville de Genève. À cette occasion, une déclaration pour un engagement commun en faveur de Genève comme centre de la gouvernance mondiale a été signée par les représentants des trois niveaux politiques. Le centenaire de l'Organisation internationale du travail et le 70^e anniversaire des Conventions de Genève ont également été l'occasion (ch. 5.5) de rappeler la longue tradition suisse d'accueil des organisations et des conférences internationales. Parallèlement, le Conseil fédéral a contribué à renforcer le rôle de Genève en tant que plateforme de réflexion sur l'avenir en soutenant la fondation GESDA créée en février

Universalité de la Genève internationale



2019 (ch. 6.4). Avec l'ouverture de deux nouvelles missions permanentes – celles des Îles Marshall (première en Europe) et de Nauru – la Genève internationale avance vers l'universalité des représentations étatiques sur son territoire (179 au 31 décembre 2019). ONU-Habitat, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, a ouvert en juin à Genève son nouveau bureau de liaison financé par la Suisse. Enfin, l'adoption par le Parlement de l'arrêté fédéral du 17 septembre 2019 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte pour la période 2020 à 2023³⁰ permet de poursuivre le soutien à la Genève internationale.

³⁰ FF 2020 733

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Au sein de l'OSCE, la Suisse a une nouvelle fois soutenu, en 2019, les mesures prises visant à garantir la capacité d'action de l'organisation, notamment grâce à des solutions créatives pour débloquer des situations délicates. La Suisse a pris la présidence du Forum pour la coopération en matière de sécurité au premier trimestre 2019. Sa présidence a été louée au-delà des pays qui partagent ses positions pour ses réformes structurelles. Pour ce qui est des thématiques abordées, elle a continué de participer aux activités du groupe de travail informel Dialogue structuré, qui explore la dimension politico-militaire des défis auxquels l'Europe est confrontée. Au niveau de la deuxième dimension, elle a participé à relancer les discussions autour de la connectivité économique. Elle a également permis d'inclure cette thématique parmi les priorités de l'actuelle présidence. Parallèlement, la Suisse a poursuivi son engagement dans les missions et activités de l'OSCE. En particulier, la Suisse met à disposition de l'organisation 17 personnes, dont huit pour l'Ukraine et neuf auprès de son secrétariat ainsi que pour des missions de terrain. Enfin, la nomination de la diplomate suisse Heidi Grau comme représentante spéciale du président en exercice de l'OSCE en Ukraine et auprès du Groupe de contact trilatéral a été l'un des points forts de l'année sous revue.

Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a célébré ses 70 ans au cours de l'année sous revue. Le conseiller fédéral Ignazio Cassis a profité de la réunion annuelle du comité des ministres à Helsinki pour souligner les réalisations de l'organisation et leur influence normative sur le système juridique suisse. Les ministres des affaires étrangères des 47 États membres ont décidé que le Conseil de l'Europe devait définir de nouvelles priorités dans les domaines de l'intelligence artificielle et de la traite des êtres humains. Ils ont en outre validé la mise en place d'une procédure de réaction conjointe pour le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire (APCE). Cette décision a été prise dans le contexte de la crise avec la Russie. Cette décision et la modification unilatérale, par l'APCE, de son règlement en matière de sanctions a convaincu la délégation russe de revenir siéger à l'APCE. La Russie a ensuite versé les contributions dues, ce qui a considérablement détendu la situation financière, au demeurant précaire, du Conseil de l'Europe. Les parlementaires suisses, et plus particulièrement la présidente suisse de l'APCE Liliane Maury Pasquier, ont activement contribué à désamorcer la crise institutionnelle. À Strasbourg, la Suisse a défendu des solutions constructives tout en recherchant le dialogue bilatéral avec les États concernés. Dans cet esprit, elle a ensuite plaidé pour une mise en œuvre constructive de la nouvelle procédure de réaction. En 2010, la Suisse avait lancé un processus de réforme du système de la CEDH à l'occasion de la conférence ministérielle qu'elle avait organisé à Interlaken. Dans un rapport à l'intention du comité des ministres, adopté en 2019, sur les mesures de suivi de ce processus, le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe conclut que les réformes introduites ont contribué à garantir l'efficacité à long terme du système des conventions.

5.5 Droit international et justice pénale internationale

Les instruments dits de droit souple (*soft law*) se sont développés ces dernières années. Ils contribuent à faire évoluer l'ordre international d'une manière consensuelle lorsque l'instauration de règles formelles de droit international n'est pas souhaitable ou pas possible. Pour la Suisse, le développement des instruments de droit souple représente non seulement une opportunité, mais également un défi. Elle doit participer à cette évolution afin que les nouvelles normes soient garanties en termes démocratiques et d'état de droit. Dans son rapport en exécution du postulat 18.4104 Commission de politique extérieure du Conseil des États³¹, le Conseil fédéral propose à la commission plusieurs mesures visant, dans le cadre de l'ordre juridique actuel, à améliorer l'information et la consultation du Parlement et à intensifier les échanges entre les deux pouvoirs au sujet du droit souple.

Le développement des *nouvelles technologies* suscite lui aussi de nouvelles questions de droit international. La Suisse milite pour le respect du droit international et pour le renforcement de principes fondamentaux de droit dans la numérisation. Pour cette raison, la stratégie Suisse numérique³² prévoit une mesure d'autodétermination en matière numérique selon laquelle les citoyens doivent pouvoir décider eux-mêmes qui peut utiliser leurs données, à quelles conditions et à quelles fins. Il faut pour cela créer un écosystème de données dans lequel chacun puisse gérer et contrôler lui-même ses données et l'accès à celles-ci, tout en tirant le meilleur parti possible des possibilités offertes à la société et à l'économie par l'exploitation des données. À cet effet, un réseau national et un réseau international ont été créés. Le droit international s'applique aussi au *cyberspace*. Mais comme ses règles ont été élaborées à une époque où Internet n'existait pas ou était encore très peu répandu, il est nécessaire de clarifier leur signification exacte dans cet environnement particulier. La Suisse a ainsi organisé, dans le contexte des deux processus de l'ONU sur la cybersécurité et dans un cadre informel, un dialogue d'experts sur l'application des règles de droit international aux différents acteurs du cyberspace et aux incidents qui s'y produisent.

Les quatre *Conventions de Genève* du 12 août 1949 ont célébré leurs 70 ans au cours de l'année sous revue. Elles sont aujourd'hui universellement ratifiées et expriment à ce titre un engagement en faveur d'une humanité partagée. Par tradition, la Suisse assume une responsabilité particulière en matière de droit international humanitaire. Elle a profité de cet anniversaire pour faire mieux connaître les Conventions de Genève et les principes fondamentaux de l'action humanitaire. Sur le plan bilatéral, elle a encouragé tous les États à agir pour renforcer le respect du droit international humanitaire, par exemple en prenant des engagements lors de la 33^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre à Genève. Sur le plan multilatéral, le président de la Confédération Ueli Maurer, notamment, a réaffirmé l'engagement de la Suisse lors de l'ouverture de l'Assemblée générale de l'ONU.

En 2019, la Suisse a maintenu son appui à la *Cour pénale internationale* (CPI). Elle a continué de plaider pour que la CPI considère comme un crime de guerre le fait d'af-

³¹ www.parlement.ch > 18.4104 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

³² www.ofcom.admin.ch > La Suisse numérique et Internet > La Suisse numérique > Stratégie Suisse numérique

famer des civils dans un conflit armé interne. Conformément à sa tradition humanitaire, elle entend endiguer cette tactique de guerre condamnable mais largement répandue et permettre que justice soit rendue aux victimes. L'Assemblée des États parties a adopté l'amendement du Statut de Rome de la CPI le 6 décembre 2019, permettant désormais sa ratification par les États, dont la Suisse.

En mai, la Suisse a soumis au Tribunal international du droit de la mer à Hambourg une affaire l'opposant au Nigéria, lui demandant notamment de prendre des mesures provisoires. Le Nigéria retenait en effet depuis 17 mois un pétrolier battant pavillon suisse. Cette situation a provoqué des dommages irréparables pour le pays. En contrepartie de la libération du navire, de son équipage et de sa cargaison, le tribunal demandait à la Suisse une garantie financière. Entretemps, l'équipage a pu quitter le Nigéria suite à un jugement rendu dans le pays. Le navire se trouve néanmoins toujours en territoire nigérian. Les modalités de dépôt de la garantie financière sont encore en cours de négociation. Dans la procédure sur le fond, le Tribunal international du droit de la mer jugera si le Nigéria a violé le droit international en saisissant le navire.

Enfin, l'engagement de la Suisse pour la *restitution à l'État d'origine d'avoirs acquis illicitement* par des personnes politiquement exposées à l'étranger renforce la crédibilité internationale de sa place financière (ch. 6.1). En 2019, le blocage de valeurs patrimoniales dans les contextes de la Tunisie (ex-président Ben Ali et son entourage) et de l'Ukraine (ex-président Ianoukovitch et son entourage) a été prolongé jusqu'en 2021.

5.6 Paix et sécurité : évaluation et perspectives

Au cours de l'année sous revue, la Suisse est restée très présente sur le plan international dans les domaines de la paix et de la sécurité. Elle a appliqué avec efficacité différents instruments de sa politique de paix et obtenu deux nouveaux mandats de puissance protectrice dans le cadre de ses bons offices. En apportant un appui ciblé à des processus de paix, comme en Syrie, au Mozambique ou au Cameroun, elle a mis en œuvre ses connaissances thématiques et ses compétences en matière de processus. Dans le cadre multilatéral, elle a notamment œuvré pour la préservation et le respect des accords et des normes de droit international existants et continuera de le faire. Au cours de la présidence de la conférence d'examen de la Convention du 30 mai 2008 sur les armes à sous-munitions³³ qu'elle exercera en 2020, elle veillera par exemple à ce que de nouveaux pays rejoignent la convention et s'engagent à proscrire ce type d'armes. Pour employer les ressources disponibles aussi efficacement que possible, il s'agit de veiller à une coordination ciblée et à une bonne répartition des activités menées par la Suisse au titre des politiques de paix, de sécurité et de développement. La stratégie de politique étrangère 2020-2023 et le prochain message sur la stratégie de coopération internationale, que le Conseil fédéral doit examiner en 2020, définiront le cadre de cette coordination.

33 RS 0.515.093

6 Prospérité et développement durable

En accord avec l'Agenda 2030 de l'ONU³⁴, la Suisse s'engage en faveur d'un monde durable sur les plans indissociables de l'environnement, de l'économie et de la société, par l'intermédiaire de ses activités de coopération internationale et de ses politiques extérieures sectorielles. Avec son économie ouverte sur le monde, la Suisse est en outre tributaire d'un ordre international juste et pacifique, fondé sur le droit et la coopération. La prospérité et la sécurité de sa population dépendent donc largement du contexte international. Enfin, les défis planétaires, comme le changement climatique, ne peuvent pas être surmontés en faisant cavalier seul. Ils nécessitent par définition une action conjointe de tous les États, qui complète les efforts entrepris au niveau national.

La Suisse s'emploie à créer des perspectives économiques là où les inégalités, la pauvreté et l'absence de débouchés favorisent les conflits ou l'extrémisme. Grâce notamment à l'aide publique au développement, la proportion des personnes vivant dans l'extrême pauvreté a reculé ces dernières décennies, passant de 41 % en 1981 à 10 % de la population mondiale en 2015. Mais il y a un revers à la médaille : ce progrès a été réalisé dans une large mesure au détriment de l'environnement. La croissance économique s'est accompagnée d'une aggravation des inégalités dans nombre de pays, ce qui favorise les conflits sociaux.

La politique extérieure de la Suisse soutient le développement durable. Elle couvre les aspects internationaux des politiques économique, financière, environnementale, énergétique, scientifique et de santé du pays, qui peut ainsi influencer sur les conditions mondiales. De plus, avec ses politiques extérieures sectorielles, la Suisse veille à la bonne coordination de ses politiques intérieure et extérieure dans chacun de ces domaines.

6.1 Coopération internationale

La Suisse se sert des instruments de la coopération internationale de manière ciblée et veille à ce qu'ils se complètent mutuellement, afin d'en maximiser les effets. Sept aspects de l'action de la Suisse dans le domaine de la coopération internationale sont présentés dans les pages qui suivent.

L'expérience suisse au service des négociations multilatérales

En 2019 également, la Suisse est parvenue à défendre ses intérêts en matière de politique de développement au sein des organisations multilatérales. Elle y a également cultivé d'étroites relations avec des partenaires clés. Ces alliances ont un effet positif sur l'image internationale de la Suisse, ainsi que sur sa politique extérieure et sa politique économique.

À partir de 2020, grâce à l'engagement coordonné de la Suisse, la Banque mondiale renforcera son action dans les contextes fragiles, où l'extrême pauvreté tend aujourd'hui à se concentrer. Elle y soutient en particulier les projets de développement axés sur la prévention des conflits ainsi que les plateformes de dialogue de haut niveau

³⁴ www.ddc.admin.ch > La DDC > Stratégie > Agenda 2030 de développement durable

visant à maintenir la dette extérieure des pays les plus pauvres dans des limites raisonnables. Étroitement liée à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, la restitution d'avoirs de potentats occupe une place importante sur la scène internationale (ch. 5.5). La Suisse a organisé en 2019, avec l'Éthiopie et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, une réunion d'experts pour développer des bonnes pratiques sur le recouvrement d'avoirs d'origine illicite en vue du financement du développement durable.

Une action concertée face aux défis mondiaux

Plus de 2 milliards de personnes vivent dans des pays connaissant de sévères pénuries d'eau. Parallèlement, la concurrence pour l'eau entre secteurs et entre pays va s'accroître. Une gestion équitable, transparente, collaborative et durable de l'eau peut cependant en faire un outil de promotion de la paix et du développement durable. C'est dans cette perspective que le mouvement « Blue Peace » a été créé à l'initiative de la Suisse. Afin de permettre aux pays d'avoir une meilleure appréciation des risques et des bénéfices liés à la gestion transfrontalière de l'eau, la DDC a collaboré avec l'« Economist Intelligence Unit » pour développer le « Blue Peace Index ». La première version en 2019 a permis de tester cet index sur cinq différents bassins versants, couvrant au total 24 pays.

Les bactéries résistantes sont à l'origine du décès de quelque 500 000 personnes par année dans le monde. La Suisse s'efforce donc de favoriser l'accès aux antibiotiques et leur prescription responsable. L'éventail de nouveaux antibiotiques est cependant limité, ce qui est très préoccupant. Cela s'explique par le fait que les entreprises pharmaceutiques ne sont guère incitées à investir dans ce domaine : la recherche est risquée et ne promet pas de gros bénéfices. Le « Medicines Patent Pool », que la Suisse soutient, a réfléchi en 2019 à la possibilité de négocier des licences gratuites avec les rares détenteurs de brevets de nouveaux antibiotiques afin de mettre des produits génériques avantageux à la disposition de la population des pays à faible revenu. En 2019, les contributions à ONUSIDA et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ont été renouvelées.

Assurer l'égalité des chances grâce à la coopération au développement

En 2019, la Suisse s'est engagée dans la lutte contre la violence sexuelle et sexospécifique, ainsi qu'en faveur du renforcement de la situation économique et de la participation politique des femmes. En tant que membre influent de l'initiative mondiale « Appel à l'action contre la violence à caractère sexiste dans les situations d'urgence », elle s'est mobilisée en particulier pour que, dans les crises humanitaires, les femmes et les filles, mais aussi les hommes et les garçons victimes de telles violences bénéficient d'emblée d'un soutien approprié. Au Tadjikistan, les femmes ont pu pour la première fois participer aux décisions communales dans le cadre d'un projet portant sur l'accès à l'eau et à la santé. Plus de 60 % des femmes vivant dans les communes concernées par le projet prennent désormais part aux décisions concernant l'entretien des systèmes hydriques, alors même qu'il s'agit de communautés conservatrices dans lesquelles les femmes n'ont traditionnellement pas voix au chapitre. En Albanie, le projet « Leave no one behind » (ne laisser personne de côté) contribue à améliorer les conditions de vie de la population marginalisée. L'application de la législation sociale

nationale au niveau communal renforce les services sociaux locaux et permet d'aider ainsi plus de 300 000 personnes.

Accès au marché du travail grâce à l'éducation et à la formation professionnelle

La Suisse s'emploie à renforcer les systèmes éducatifs locaux et à permettre aux enfants et aux jeunes issus de milieux défavorisés d'acquérir les compétences nécessaires pour exercer leur futur métier. Au Burkina Faso, par exemple, où des centaines d'écoles sont fermées en raison du conflit persistant qui sévit dans le pays, 60 000 enfants peuvent suivre des cours dans plusieurs matières (français, mathématiques, langue maternelle, prévention de la violence et santé) grâce à un programme radio-phonique éducatif innovant. Avec le soutien de la Suisse, le ministère de l'éducation a en outre instauré une politique plus inclusive axée sur les besoins spécifiques des enfants et des jeunes touchés par le conflit. Enfin, toujours avec le soutien de la Suisse, quelque 3000 jeunes (dont 1550 filles) rattrapent le programme éducatif de base et développent leurs aptitudes manuelles, afin d'accéder au système scolaire officiel ou d'entrer dans la vie professionnelle.

Durant l'année sous revue, la Suisse a par ailleurs collaboré étroitement avec le secteur privé, afin de former de la main-d'œuvre qualifiée pour les entreprises. Au Myanmar, elle mise sur un modèle combinant la théorie et la pratique : en 2019, un nouveau projet de formation professionnelle a permis de conclure des partenariats avec neuf hôtels-restaurants et sept entreprises de machines agricoles, en vue de proposer des formations de 18 mois dans les domaines de la cuisine et de la mécanique. En Macédoine du Nord, les entreprises privées sont incitées à proposer des stages aux jeunes, afin qu'ils puissent acquérir les aptitudes pratiques demandées sur le marché du travail. Parallèlement, la Suisse soutient la formation professionnelle au niveau institutionnel. En 2019, elle a formé 30 personnes provenant d'institutions étatiques du secteur de l'éducation, afin de renforcer les capacités de l'administration publique.

L'expertise suisse contre les effets du changement climatique

Selon la Banque mondiale, les catastrophes naturelles provoquent chaque année quelque 520 milliards de dollars américains de pertes et plongent 26 millions d'individus dans la pauvreté. C'est pourquoi la coopération internationale suisse accorde une importance particulière à la mobilisation de l'expertise et de l'expérience helvétiques dans la lutte contre les causes du changement climatique, ainsi que dans la maîtrise des défis sociétaux qui en découlent. En Asie centrale, les spécialistes suisses et locaux étudient l'influence du réchauffement global sur les glaciers et son impact sur les ressources en eau et sur les dangers naturels. Au Tadjikistan, on est parvenu, grâce à des mesures appropriées, à garantir l'approvisionnement en énergie hydraulique de nombreuses petites entreprises industrielles et artisanales, ainsi que d'un bassin de population comptant plus de 200 000 personnes. Au Kirghizistan, la Suisse a soutenu le gouvernement dans la mise en place de la réforme de l'eau, en partenariat avec la Banque mondiale et l'UE. En août 2019, une autorité nationale responsable des ressources en eau a été créée.

Une agriculture durable dans les pays en développement

En 2019, la Suisse a continué à jouer les précurseurs en relation avec l'élaboration et la mise en œuvre de politiques internationales innovantes ainsi que de méthodes éprouvées visant à améliorer les conditions de la petite paysannerie en Afrique et en Asie. On peut citer à cet égard la reconnaissance de méthodes de culture agro-écologiques par le Comité mondial pour la sécurité alimentaire. La Suisse encourage en outre le développement d'innovations profitant à des centaines de milliers de petites exploitations agricoles. En Asie du Sud, par exemple, elle promeut, en partenariat avec des entreprises locales et internationales, des méthodes de culture du riz et du coton peu gourmandes en eau. De plus, dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie, elle a soutenu le développement d'applications mobiles proposant des services d'information et des prestations financières. En 2019, la Suisse a par ailleurs renouvelé son engagement en tant que membre du conseil d'administration du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale. Elle s'y est mobilisée en particulier pour le développement de méthodes de culture ménageant les ressources et à même de résister au changement climatique. Enfin, au travers de sa contribution au Fonds international de développement agricole (FIDA), la Suisse a soutenu, dans les pays du Sud, de nombreuses petites et moyennes entreprises du secteur para-agricole, qui ont créé des dizaines de milliers d'emplois et ouvert de nouveaux débouchés aux exploitations agricoles proprement dites.

Nouvelles directives sur l'efficacité de la collaboration avec les ONG suisses

Pour répondre efficacement aux défis croissants liés à la lutte contre la pauvreté et au développement durable, les acteurs étatiques et non étatiques doivent coopérer plus étroitement. Disposant d'une vaste expertise thématique et opérationnelle, les ONG suisses jouent un rôle important dans la transmission de compétences techniques et d'innovations suisses et dans la fourniture de services aux acteurs locaux. Dans ce contexte, et suite à une évaluation externe, la DDC a revu en 2019 sa stratégie de collaboration avec les ONG suisses.³⁵ Avec les nouvelles directives de la DDC, le DFAE entend créer des synergies et des effets multiplicateurs permettant de mieux réaliser les objectifs de la coopération internationale. Ces nouvelles directives sont garantes de la transparence du système d'attribution des contributions de programmes et de la cohérence de leur répartition. Elles encouragent en particulier l'innovation et renforcent la concurrence entre les ONG. Enfin, la collaboration avec de grandes unités, comme des organisations faîtières, des fédérations cantonales et des alliances d'ONG, permet de concentrer les activités et de réduire les frais administratifs. L'étroite collaboration avec des ONG bénéficiant d'un fort ancrage dans la population suisse renforce en outre la compréhension de la coopération internationale comme une activité faisant partie intégrante de la politique extérieure.

³⁵ www.dfae.admin.ch > DDC > Partenariats et mandats > ONG > Collaboration avec les ONG suisses

6.2 La Suisse en tant qu'acteur humanitaire

En 2019, quelque 166,5 millions de personnes étaient tributaires de l'aide humanitaire. Si elles composaient la population d'un même pays, celui-ci serait le septième au monde sur le plan démographique. Selon l'Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2020, cette profonde détresse humanitaire n'a pu être soulagée qu'à hauteur de 54 % des besoins, estimés à 29,7 milliards de dollars pendant l'année sous revue. Conformément au principe « une aide d'urgence, mais pas de solutions d'urgence », la conception de cette aide doit être aussi durable que possible. Dans les situations de crise complexes et de longue durée, comme en Somalie, il est indispensable de recourir simultanément à différents instruments de coopération internationale, avec pour objectif à terme de rendre la population concernée indépendante de l'aide extérieure. C'est ainsi que l'aide humanitaire et la coopération au développement se conjuguent pour assurer l'intégration économique et sociale des déplacés internes dans les communes d'accueil. En 2019, l'engagement dans la crise syrienne est resté l'opération humanitaire la plus importante de la Suisse, avec un budget de 61 millions de francs consacrés aux domaines de la protection, de l'éducation, de l'eau et de la prévention des conflits. La moitié de cette somme a permis de venir en aide aux personnes en détresse en Syrie même et l'autre moitié aux réfugiés et aux communes d'accueil au Liban, en Jordanie, en Turquie et en Irak. Une aide d'urgence rapide et taillée sur mesure est décisive en cas de crise. Pour que la Suisse soit toujours à même de réagir adéquatement et avec flexibilité, le CSA est en permanence prêt à intervenir.

Le Corps suisse d'aide humanitaire en 2019



Source : DFAE

Au printemps, deux tempêtes tropicales ont frappé coup sur coup le littoral du Mozambique. La Suisse y a aussitôt envoyé 24 membres du CSA, qui ont pu, grâce à leurs compétences techniques et aux 20 tonnes de matériel de secours emporté avec eux, aider la population sinistrée en assurant le traitement de l'eau et la construction d'abris d'urgence. La Suisse s'est d'emblée appuyée sur une collaboration avec des organisations partenaires bien implantées localement, dont elle a développé les capacités. Ces partenaires, comme Solidar Suisse et Helvetas, ont creusé ou réhabilité des puits, construit de petits systèmes hydriques et organisé des formations continues, conjointement avec des organisations et des donateurs locaux, renforçant ainsi la durabilité de l'aide d'urgence.

En août, alors que les incendies de forêt faisaient rage en Amazonie, la Suisse a dépêché quatre experts en aide d'urgence, qu'elle avait formés dans la région, en Bolivie. Ils ont acquis 200 kits de lutte anti-incendie et les ont distribués aux équipes d'intervention. La Suisse a également développé un outil d'analyse d'images satellite, une innovation technologique simple permettant de planifier efficacement les missions d'extinction d'incendie. En 2019, la Suisse a par ailleurs poursuivi son action humanitaire directe en Ukraine. Les dix convois humanitaires qu'elle y a envoyés depuis

2015 ont contribué à ce qu'environ 4 millions de personnes vivant de part et d'autre de la ligne de contact disposent d'eau potable, si bien qu'il n'y a pas eu à ce jour d'épidémie due à la consommation d'eau insalubre.

6.3 Migration

En Suisse et, de manière générale, ailleurs en Europe, la migration irrégulière et le nombre de requérants d'asile se sont maintenus à un niveau modéré par rapport aux années précédentes. À l'échelle mondiale, le nombre de réfugiés et de déplacés internes a par contre augmenté. Fin 2018, pour la première fois depuis la création du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la barre des 70 millions de personnes déplacées a été franchie. De plus, en raison des nombreux foyers de crise au Proche-Orient, en Afrique, en Asie et Amérique latine, le risque de migration irrégulière et de fuite des populations reste élevé.

Plus de 80 % des réfugiés du monde entier vivent dans un pays de premier accueil situé dans leur région d'origine. En 2019, la Suisse a donc continué à travailler à la recherche de solutions durables permettant aux personnes déplacées ou réfugiées de rester aussi près que possible de leur propre pays. Une autre de ses priorités a été de créer des perspectives d'avenir dans les régions d'origine. La diaspora des pays partenaires concernés peut jouer à cet égard un rôle important. En Bosnie et Herzégovine, par exemple, le projet « Diaspora for Development » (diaspora pour le développement), financé par la Suisse, a permis, avec l'aide de la diaspora, de fonder de nombreuses *start-up*, de développer des entreprises et de créer des emplois (2019 : 234 emplois). La collaboration ciblée avec la diaspora a en outre favorisé les investissements, qui ont atteint 850 000 francs. L'implication des diasporas dans le développement économique durable de leur pays d'origine doit être encore renforcée et développée au moyen d'une stratégie appropriée.

Sur les 70 millions de personnes déplacées, plus de 40 millions sont des déplacés internes. La protection des déplacés internes contribue aussi à la prévention de la migration irrégulière. Au Nigéria, la Suisse a soutenu l'élaboration d'une stratégie nationale de protection des déplacés internes. Le Nigéria en compte plus de 2,2 millions et représente un des principaux pays d'origine des migrants qui arrivent en Europe. En Afghanistan, un des projets financés par la Suisse a permis à quelque 20 000 élèves de retourner à l'école en toute sécurité. Dans le domaine de la protection de ces personnes, en particulier, le HCR est un partenaire essentiel de la Suisse. Début juin 2019, le Conseil fédéral a décidé d'accorder au HCR une contribution de 125 millions de francs pour la période 2019-2022. Il n'est cependant pas toujours possible de garantir la protection nécessaire dans le pays de premier accueil. La réinstallation durable de réfugiés (*resettlement*) constitue alors un instrument complémentaire de première importance. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé d'admettre en Suisse dans les années 2020 et 2021 jusqu'à 1600 réfugiés particulièrement vulnérables reconnus par le HCR et en provenance de pays de premier accueil. Cette information a été communiquée par le conseiller fédéral Ignazio Cassis dans le cadre du premier Forum mondial sur les réfugiés, organisé le 17 décembre à Genève en collaboration avec la Suisse.

Les activités énumérées ci-dessus viennent cimenter le lien stratégique entre la coopération internationale et la migration. En 2019 aussi, ce lien s'est avéré un instrument important de la politique étrangère suisse en matière de migration. Il permet non seulement une utilisation ciblée des ressources dans l'intérêt de la Suisse, mais aussi un travail politique et diplomatique cohérent.

6.4 Politiques extérieures sectorielles et cohérence des politiques

Globalisé, le monde est de plus en plus régi par des règles communes. Il s'ensuit que les politiques intérieure et extérieure sont de plus en plus étroitement imbriquées. Durant l'année 2019 également, la Suisse a influencé la conception de ces règles internationales, défendant avec succès ses valeurs et ses intérêts.

Économie

La défense des intérêts de la Suisse, notamment dans le domaine économique, est indispensable à la prospérité de la population suisse. Le maintien de la prospérité du pays est une priorité de sa politique extérieure. Les développements observés dans ce domaine sont présentés dans le rapport sur la politique économique extérieure. Les arrêtés fédéraux sur le financement de la promotion des exportations et sur la promotion de la place économique pour les années 2020 à 2023 sont à la base de la poursuite de la collaboration entre la Confédération et l'association Switzerland Global Enterprise. Celle-ci est présente sur les principaux marchés d'exportation suisses, par l'intermédiaire des représentations officielles helvétiques et surtout des 22 Swiss Business Hubs. En 2019, la promotion de la Suisse était centrée sur la campagne #SwissTech, qui visait à mieux la faire connaître comme un pays *leader* en matière de haute technologie. Les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation sont d'une importance capitale pour la sauvegarde des intérêts économiques et de la compétitivité de la Suisse. Au cours de l'année sous revue, la Suisse a renforcé son positionnement bilatéral et multilatéral dans ces domaines.

Finance durable

La question du développement durable dans le secteur financier, en tant que moteur de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, gagne en importance, ouvrant la voie à de nouveaux marchés de croissance, par exemple dans le domaine de l'investissement dans des technologies à faibles émissions de carbone. En juin 2019, le Conseil fédéral a donc chargé un groupe de travail, dirigé par le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), en étroite collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le DFAE d'élaborer pour juin 2020 un rapport présentant l'impact sur la place financière suisse du plan d'action de l'UE sur la finance durable et de proposer des mesures concrètes.

Suite à l'installation à Genève en 2018 du secrétariat du réseau mondial des places financières durables (*International Network of Financial Centres for Sustainability, FC4S*), qui est à mettre au crédit des efforts déployés conjointement par la Confédération, le canton de Genève et le secteur privé, le DFAE a contribué à l'organisation et à la tenue de l'assemblée générale annuelle de ce réseau international, en octobre

2019. Cette assemblée générale était au cœur de la manifestation « Building Bridges Week », qui s'est déroulée à Genève et dont la trentaine d'événements, rassemblant 900 participants, a contribué à tisser des liens entre le monde de la finance et le système de l'ONU. La présence d'Ueli Maurer, président de la Confédération, à l'un de ces événements, le « Building Bridges Swiss Summit », a clairement souligné l'engagement de la Suisse en faveur de la finance durable.

Coopération fiscale internationale

La Suisse est active dans plusieurs organismes internationaux de renom dans le domaine de la politique fiscale, comme le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (forum mondial) et le Cadre inclusif sur le BEPS. Elle est engagée dans le domaine de l'économie numérique.

Le forum mondial est responsable du contrôle des normes internationales relatives à la transparence et à l'échange de renseignements en matière fiscale. Durant l'année sous revue, la Suisse a appliqué les recommandations émises lors de son examen de 2016, en particulier celles concernant le régime des actions au porteur. La Suisse a également subi son deuxième examen par les pairs relatif à l'assistance administrative sur demande en matière fiscale. La décision du forum mondial sur le classement de la Suisse est attendue pour le premier trimestre 2020.

Gouvernance numérique

La Suisse se mobilise pour l'avènement d'un espace numérique respectant les principes de la liberté, de l'état de droit et de la démocratie. Elle a joué un rôle clé dans l'élaboration des recommandations du panel de haut niveau sur la coopération numérique, publiées en juin, et a contribué à lancer le processus de suivi pour l'évolution du « Forum des Nations Unies sur la gouvernance d'Internet », devenu « FGI+ ». En tant que présidente du Comité directeur sur les médias et la société de l'information du Conseil de l'Europe, elle a contribué à l'élaboration de deux déclarations et de deux recommandations sur le journalisme de qualité à l'ère numérique et sur la question des droits de l'homme dans le traitement automatique des données. En outre, la Suisse a participé, dans le cadre du groupe d'experts de l'OCDE sur l'intelligence artificielle, à l'élaboration des principes sur l'intelligence artificielle adoptés par le Conseil des ministres en mai. Par ailleurs, elle a réussi à devenir membre du bureau du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI), nouvellement créé par le Conseil de l'Europe, qui examinera la faisabilité d'un instrument juridiquement contraignant sur l'intelligence artificielle. Enfin, la « Geneva Internet Platform », née à l'initiative de la Suisse, a confirmé son rôle de plateforme d'information neutre sur tous les aspects de la gouvernance numérique.

Diplomatie scientifique, recherche spatiale et questions polaires

La science peut générer des collaborations internationales là où la diplomatie traditionnelle rencontre des obstacles politiques. Le concept de diplomatie scientifique gagne en importance et permet un engagement dans les organisations de recherche internationales comme l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) et un support actif des projets de coopération scientifique régionale avec un potentiel diplomatique. La Suisse a, par exemple, soutenu un projet dans le Golfe

d'Aqaba en 2019 en vue de faciliter une collaboration au sein de la communauté scientifique de la région. La diplomatie scientifique vise à analyser l'impact social des défis technologiques et à proposer des solutions quant à la manière dont la communauté mondiale peut y faire face. Ainsi, la fondation GESDA, créée en 2019 (voir ch. 2 et 5.4), s'attache par exemple à prévoir les développements et à élaborer la gouvernance des nouvelles technologies dans un contexte multilatéral.

À la faveur de sa participation à la neuvième session du Conseil Espace de l'UE (ESA), la Suisse a consolidé sa position internationale de partenaire fiable et compétitif dans le secteur spatial. Elle a en outre intensifié son engagement en faveur d'un renforcement de la gouvernance mondiale des activités spatiales, en particulier au sein du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) de l'ONU. En 2020 et 2021, la Suisse présidera le Sous-Comité scientifique et technique du CUPEEA. Concernant la région arctique, la Suisse était en 2019 pour la première fois représentée à une réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique en qualité de pays observateur. L'objectif principal pour la Suisse est d'apporter son savoir-faire dans le domaine de la recherche polaire et de haute altitude et de profiter des échanges avec les pays arctiques et polaires.

Agenda 2030

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de ses 17 objectifs de développement durable (ODD) progresse dans le monde entier et la Suisse participe activement à l'avancement des travaux. Le Forum politique de haut niveau pour le développement durable sur l'examen de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 (HLPF), qui se réunit annuellement, s'est tenu du 9 au 18 juillet 2019. Lors de cette session, le HLPF a discuté de cinq ODD, sur lesquels la Suisse a donné son avis. Il s'agissait des objectifs sur le climat (ODD 13), sur l'éducation (ODD 4), sur le marché du travail (ODD 8), sur l'état de droit (ODD 16) et sur la non-discrimination (ODD 10). La Suisse a jugé l'évolution du HLPF comme globalement positive. La qualité des débats, en particulier, s'est améliorée par rapport aux années précédentes. Il s'agit néanmoins d'explorer des pistes permettant de perfectionner le processus, avec davantage de dialogue autocritique, des revues nationales volontaires à plus haute valeur informative et fondées sur des faits établis ainsi qu'une participation plus systématique de la société civile. Pour surmonter les défis et saisir les opportunités liés à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 national, le Conseil fédéral a institué en décembre 2018 un comité directeur pour l'Agenda 2030, au sein duquel est représentée la direction des offices principalement concernés. Ce comité a pour mission de piloter et de coordonner les travaux de mise en œuvre. Le Conseil fédéral a confié la direction opérationnelle de ces travaux à deux délégués à l'Agenda 2030, qu'il a nommés en mars 2019.

Environnement et santé

En mars 2019, lors de la quatrième Assemblée générale des Nations Unies pour l'environnement, qui s'est tenue à Nairobi, la délégation suisse dirigée par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a plaidé pour un renforcement du programme de l'ONU pour l'environnement (PNUE). La Suisse a également plaidé avec succès pour un développement de la réglementation internationale dans le domaine des produits chimiques et des déchets, pour des mesures de lutte contre la pollution des mers par

les (micro)plastiques ainsi que pour l'encouragement de l'utilisation durable des ressources naturelles et des matières premières. La 14^e Conférence des Parties à la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination³⁶ a décidé d'adapter la convention. Désormais, les exportations de déchets plastiques mixtes doivent être notifiées à l'avance et nécessitent l'approbation des États concernés. Enfin, à l'issue d'un vote demandé par la Suisse, sur une proposition présentée par cette dernière et 11 autres pays, la 9^e réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international³⁷ s'est prononcée très nettement en faveur de l'adoption de procédures et mécanismes de conformité.

Le sommet Action Climat convoqué par le secrétaire général de l'ONU António Guterres s'est déroulé le 23 septembre 2019, à New York. À cette occasion, la Suisse a annoncé vouloir atteindre le niveau de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Avec cet objectif, elle entend contribuer à limiter le réchauffement climatique mondial à 1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle, conformément aux recommandations des milieux scientifiques. En décembre, la 25^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP25) à Madrid s'est soldée par un résultat peu concluant. Pour la deuxième fois consécutive, les parties n'ont pas pu s'entendre sur un cadre concret pour l'échange de réductions d'émissions étrangères en vertu de l'art. 6 de l'Accord de Paris. Il s'agit d'une occasion manquée de mettre en place un régime mondial cohérent. Des accords bilatéraux et plurilatéraux sont nécessaires pour mettre en œuvre l'art. 6. La Suisse prépare déjà de tels accords avec plusieurs pays partenaires ; le premier, avec le Pérou, devrait être signé à la fin du premier semestre 2020. Un des résultats positifs de la conférence a été l'adoption d'un « Plan d'action sur le genre » négocié par la Suisse. Ce plan prévoit un renforcement de la position des femmes en tant que vecteurs du changement et une meilleure orientation des mesures climatiques sur les besoins des femmes.

Le Conseil fédéral a adopté en mai une nouvelle politique extérieure en matière de santé (PES) pour les années 2019 à 2024. La PES permet à la Suisse d'adopter une approche coordonnée et une position cohérente sur la santé globale au niveau international. À l'occasion de plusieurs rencontres multilatérales et bilatérales, telles que l'Assemblée mondiale de la santé, la Suisse a annoncé qu'elle organiserait le 5^e Sommet ministériel mondial sur la sécurité des patients, qui se tiendra à Montreux en février 2020.

6.5 Développement durable et prospérité : évaluation et perspectives

Les résultats de l'examen de la coopération internationale de la Suisse par les pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE³⁸, publiés en avril 2019, ont démontré

³⁶ RS 0.814.05

³⁷ RS 0.916.21

³⁸ www.defr.admin.ch > Infos > Informations aux médias > Évaluation positive de la coopération internationale de la Suisse par l'OCDE > OCDE Peer Reviews: Suisse 2019

la pertinence, dans son ensemble, de l'approche suisse en matière de coopération internationale. La Suisse est considérée comme un partenaire solide et fiable du développement. Elle prend largement en compte l'Agenda 2030 et soutient tout particulièrement le multilatéralisme dans l'optique de protéger les biens globaux et de faire face aux défis mondiaux. Par ailleurs, le nouveau Comité directeur Agenda 2030 et ses deux délégués nommés par le Conseil fédéral conduisent et coordonnent au niveau stratégique la mise en œuvre de l'Agenda 2030. La Stratégie pour le développement durable 2030 sera mise en consultation en 2020. Une consultation publique concernant le projet de stratégie 2021-2024 a été menée pour la première fois en Suisse entre mai et août³⁹, à titre facultatif. Elle a permis un large débat (249 prises de position) sur la coopération internationale de la Suisse et a suscité un fort intérêt auprès des médias. Le Conseil fédéral se prononcera début 2020 sur cette stratégie et transmettra le message correspondant au Parlement.

7 Services consulaires et gestion des crises

Les services consulaires destinés aux ressortissants suisses à l'étranger représentent une tâche centrale du DFAE et un pilier important de la politique extérieure de la Suisse. Plus de 760 000 personnes de nationalité suisse sont enregistrées et vivent à l'étranger. De 2013 à 2019, le nombre de voyages privés avec au moins une nuitée à l'étranger effectués par des personnes résidant en Suisse est passé de 11,5 à 16,6 millions. Par ailleurs, le nombre de ressortissants suisses qui ont émigré ces dernières années dépasse celui des Suisses qui sont rentrés au pays. On ne s'étonnera donc pas de l'intérêt suscité par l'offre d'informations en ligne de la Direction consulaire (DC) sur les thèmes de l'émigration et de la vie à l'étranger, qui attire plus de 400 000 visiteurs, et par la plateforme d'enregistrement des voyages itinéraires, qui enregistre quelque 87 000 inscriptions.

Cette évolution se traduit également par une augmentation des demandes de prestations d'assistance fournies par le DFAE. En 2019, les représentations suisses à l'étranger ont délivré quelque 63 000 passeports et cartes d'identité, ainsi que 1600 passeports d'urgence et environ 1000 laissez-passer. Elles ont en outre traité plus de 50 000 cas d'état civil et environ 1500 affaires ayant trait à la nationalité, auxquels s'ajoutent quelque 30 000 légalisations et délivrances d'attestations en faveur de ressortissants suisses à l'étranger. Le nombre de nouveaux cas de protection consulaire traités en 2019 s'est élevé à environ 900. De plus, la section Aide sociale aux Suisses de l'étranger a reçu 80 nouvelles requêtes de rapatriement, s'est prononcée sur environ 200 demandes de prestations périodiques à l'étranger et a fourni une aide financière à des ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger dans environ 100 cas urgents. Ouverte 24 heures sur 24 et 365 jours par an, la Helpline DFAE a en outre répondu à quelque 58 200 demandes en 2019, dont 97 % ont pu être réglées immédiatement. Enfin, les voyages à destination de la Suisse ont également augmenté : en

³⁹ www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFAE

2019, les demandes de visas Schengen ont progressé de 7,6 % par rapport à l'année précédente, atteignant environ 604 000.

En 2019 aussi, la fourniture de services consulaires de proximité a été adaptée aux nouvelles possibilités offertes par la numérisation. Ainsi, le conseiller fédéral Ignazio Cassis a lancé le 20 septembre 2019 à l'aéroport de Zurich l'application mobile Travel Admin, qui permet aux voyageurs suisses à l'étranger d'enregistrer et de gérer leur voyage sur itinéraris, en toute simplicité depuis leur téléphone portable. En cas de crise, le DFAE dispose ainsi d'informations cruciales pour contacter les personnes séjournant à l'étranger (coordonnées et lieu de séjour) et peut apporter une aide plus efficace. De plus, la DC a réalisé une vidéo pour présenter leur pays aux jeunes Suisses vivant à l'étranger et créé le site Internet « youngswissabroad.com ». Enfin, les interfaces entre la DC et les administrations cantonales et communales ont également été renforcées.

Gestion des crises et de la sécurité

Fort du soutien de 170 représentations suisses à l'étranger rassemblant plus de 4000 collaborateurs, le Centre de gestion des crises (KMZ) du DFAE veille à ce que la Suisse soit toujours prête à faire face à des événements extraordinaires et à y réagir rapidement et efficacement. Les services spécialisés nécessaires sont fournis en étroite collaboration avec les partenaires de la Confédération et des cantons. En 2019, le KMZ a par ailleurs adapté ses capacités à l'augmentation de la demande, consolidant notamment les partenariats nationaux et internationaux nécessaires à la gestion des crises. Il a également réexaminé et développé non seulement la formation de base et le perfectionnement du personnel du DFAE, mais également les instruments et les dispositifs de gestion des crises de plusieurs représentations à l'étranger. Enfin, dans le cadre de la gestion nationale des crises en Suisse, l'Exercice du Réseau national de sécurité 2019 (ERNS 19) a permis de tester pour la première fois – avec succès – la cellule de crise du DFAE, récemment constituée.

La sécurité des collaboratrices et des collaborateurs stationnés à l'étranger, ainsi que des membres de leur famille, est une priorité pour le DFAE. Les risques sur place sont analysés en permanence à l'aide d'un processus standardisé, puis réduits au moyen de mesures organisationnelles, techniques et architecturales. En 2019, la présence de la Suisse dans plusieurs contextes fragiles a été suivie de très près par les préposés à la sécurité du DFAE. À l'avenir, six d'entre eux seront stationnés dans différentes régions du monde, afin d'apporter un soutien ciblé et efficace au personnel sur place. Par ailleurs, en tant qu'hôte du « Diplomatic Security Colloquium », une manifestation annuelle réunissant les services responsables de la sécurité de 19 ministères des affaires étrangères et de diverses organisations internationales, le DFAE s'est engagé en faveur d'un apprentissage institutionnel à l'échelle internationale. Enfin, avec 2,1 millions d'accès, le site Internet du DFAE qui présente les conseils aux voyageurs a de nouveau été abondamment consulté en 2019. Ces conseils attirent l'attention sur les risques que peuvent comporter les voyages à l'étranger et s'accompagnent d'une évaluation de la situation sécuritaire de nombreux pays.

8 Ressources et information

Ressources

Pour respecter les principes d'universalité, de cohérence et d'efficacité, le réseau extérieur de la Suisse applique actuellement la règle fondamentale suivante : « une Suisse = une politique étrangère = une représentation sur place ». Intégrés au sein des représentations, les bureaux de la coopération de même que différents acteurs suisses sont tous réunis sur un seul et même site. Plus de 80 représentations, soit près de la moitié de toutes les représentations officielles de la Suisse, abritent ainsi des partenaires tant internes qu'externes. La collaboration avec toutes ces entités fait l'objet d'un processus permanent de vérification et d'optimisation. À Séoul, par exemple, la représentation englobe le Swiss Business Hub, un conseil de la science du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et, depuis peu, Suisse Tourisme. Afin de renforcer la promotion des intérêts économiques de la Suisse dans le *Midwest* des États-Unis, le Consulat général à Chicago a été rouvert le 23 septembre 2019 en présence du conseiller fédéral Ignazio Cassis.

Le DFAE a recouru à des représentations de très petite taille pour assurer une présence aussi peu onéreuse que possible de la Suisse dans le monde, tout en maintenant un vaste réseau de représentations. En mars, le Contrôle fédéral des finances (CDF)⁴⁰ a publié une évaluation de l'efficacité des représentations de très petite taille dans le réseau extérieur suisse et a recommandé au DFAE de revoir la stratégie dans ce domaine. Les mesures prévues seront mises en œuvre dans le cadre de la stratégie de politique étrangère 2020-2023. Le nouveau système de rémunération dit « fonctionnel », mis sur pied dans le cadre de la réforme du DFAE menée en 2018, est entré en vigueur sans grande difficulté le 1er janvier 2019. La formation et le perfectionnement jouant un rôle essentiel dans un système axé sur les compétences, l'un des objectifs prioritaires en 2019 a consisté à consolider l'offre de formation du DFAE. Par ailleurs, des profils professionnels liés aux carrières diplomatique et consulaire du XXI^e siècle ont été définis.

Information

Durant l'année écoulée, le travail de communication et d'information du DFAE s'est focalisé sur les grands objectifs thématiques du département : la Vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 (AVIS 28) et l'élaboration de la stratégie de coopération internationale pour 2021-2024. Le rapport AVIS28⁴¹ a été présenté au grand public au cours d'un événement officiel, tandis que les médias ont reçu des explications circonstanciées sur le projet de stratégie de coopération internationale lors de l'ouverture de la phase de consultation. Le DFAE a par ailleurs informé sur les sujets qui ont fait son actualité. Outre les canaux traditionnels et Internet (en 2019, les pages Internet du département ont été visionnées environ 25 millions de fois), le DFAE a de plus en plus souvent également eu recours aux réseaux sociaux (Twitter,

⁴⁰ www.cdf.admin.ch > Publications > Relations avec l'étranger > Évaluation Activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger – DFAE, mars 2019

⁴¹ www.dfae.admin.ch > Actualité Dossiers Archives > AVIS28 : des impulsions pour la Suisse de demain > Documents > Rapport : « La Suisse dans le monde en 2028 »

Facebook, Instagram). En marge de la Conférence des ambassadeurs, à l'automne 2019, le département a organisé la tournée « Meet the Ambassadors » : fondé sur le dialogue, ce projet avait pour but de mieux faire connaître la diplomatie à la population.

En 2019, la Suisse a pour la première fois installé une Maison de la Suisse (*House of Switzerland* ou HoS) au Forum économique mondial (WEF). Il s'agissait de mieux exploiter cette manifestation pour assurer la communication internationale et promouvoir les intérêts et les atouts de la Suisse. La HoS a notamment permis d'organiser des rencontres bilatérales pour les conseillers fédéraux présents et des conférences de presse. Elle a également servi de cadre à des événements thématiques, comme la journée consacrée à la Genève internationale (« Geneva Day »), l'exposition « Tech4Good » du DFAE et un événement consacré à la fintech organisé par Switzerland Global Enterprise. Hôte de la conférence, la Suisse a en outre pu faire un usage exclusif du « Swiss Lounge » situé dans le centre de congrès. Au vu du bilan positif de cette action, le Conseil fédéral a décidé d'utiliser à nouveau le WEF comme plateforme pour sa communication internationale.

L'une des priorités de Présence Suisse est de montrer la façon dont la Suisse se positionne en tant que pôle de recherche et de technologie. À cet effet, l'organisme a exploité l'élan insufflé par la campagne Switzerland – Home of drones, lancée en 2018. En élargissant l'éventail des secteurs en promotion (fintech, sciences de la vie, informatique, cybersécurité, medtech, jeux vidéo, etc.), la Suisse s'est présentée sous le slogan « #SwissTech » dans des foires technologiques renommées à Las Vegas et à Paris. Organisées en collaboration avec les représentations suisses et des partenaires de l'économie, de la science et de l'administration, ces apparitions ont offert aux entreprises et aux jeunes pousses suisses l'occasion de présenter leurs innovations et ont contribué à diversifier l'image de la Suisse. Après le succès du projet pilote mené à Buenos Aires, le DFAE a également mis en place des plateformes destinées aux réseaux sociaux (*Social Media Hubs*) à Singapour, à Abu Dhabi et à Abidjan afin de renforcer ses capacités dans ce domaine et surtout pour fournir un soutien aux représentations. Parmi les principaux instruments de la communication internationale, il convient de mentionner également les quelque 250 projets réalisés avec les représentations de la Suisse à l'étranger de même que l'invitation de nombreux *leaders* d'opinion en Suisse (40 délégations).

9 Perspectives pour 2020

Début 2020, le Conseil fédéral présentera dans le programme de législature les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 2019 à 2023. En outre, il adoptera la stratégie de politique étrangère 2020-2023, qui constituera le cadre d'action stratégique en matière de politique étrangère des quatre prochaines années. C'est sur la base de ces documents que seront adaptées dès 2020 les stratégies thématiques (stratégie de coopération internationale 2021-2024, stratégie de communication internationale) et géographiques (stratégies pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, pour la Chine, pour l'Afrique etc.). La stratégie de politique étrangère 2020-

2023 établit les fondements qui permettront de continuer à défendre efficacement les intérêts et à promouvoir les valeurs de la Suisse vis-à-vis de l'étranger.

Le Conseil fédéral veille ainsi à assurer la cohérence politique de son action. Les exigences en termes de cohérence, de souplesse et d'anticipation de la politique étrangère sont de plus en plus élevées. Dans l'optique de la participation de la Suisse aux travaux du G20, le Conseil fédéral a créé au sein du DFAE un service de coordination. Pour renforcer cette cohérence, il importe d'instaurer une culture de la collaboration et du dialogue politique entre les différents acteurs institutionnels et privés, en particulier face aux défis posés par certains pays.

Une forte cohérence implique également une bonne coordination des actions du Conseil fédéral, du Parlement et des cantons, en fonction de leurs compétences constitutionnelles respectives. Les débats parlementaires sur le droit de participation du Parlement en matière de droit souple constitueront un premier pas dans ce sens.

En 2020, la consolidation et le développement de la voie bilatérale figureront toujours au centre de l'attention de la politique européenne. En matière de politique intérieure, le Conseil fédéral défendra son rejet de l'initiative de limitation et poursuivra le processus d'élaboration de solutions dans les trois domaines de l'accord institutionnel où des clarifications s'imposent afin d'obtenir sur cette base la signature de cet accord avec l'UE. En matière de politique extérieure, le Conseil fédéral entend continuer à entretenir les bonnes relations avec l'UE et ses États membres. Concernant les relations avec les États voisins, l'accent sera mis en 2020 sur la résolution des questions en suspens. Quant au Brexit, la Suisse poursuivra sa stratégie « Mind the Gap » et se préparera pour une stratégie « Mind the Gap Plus ».

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALPC	Accord sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
Brexit	Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
CAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
CARICOM	Communauté des Caraïbes ou Marché commun des Caraïbes (<i>Caribbean Community and Common Market</i>)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (<i>Economic Community of West African States, ECOWAS</i>)
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, RS 0.101)
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire (<i>Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire</i>)
CEVA	Liaison ferroviaire Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
CI	Coopération internationale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDHG	Centre international de déminage humanitaire – Genève (<i>Geneva International Centre for Humanitarian Demining GICHD</i>)
CMSC	Cadre mondial pour les services climatologiques (<i>Global Frameworks for Climate Services, GFCS</i>)
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPI	Cour pénale internationale
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSNN	Commission de supervision des nations neutres en Corée
Cst.	Constitution (RS 101)
CSW	Commission de la condition de la femme

CUPEEA	Comité des Nations unies pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique
DAE	Direction des affaires européennes
DC	Direction consulaire
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EES	Système d'entrée/de sortie (<i>Entry/Exit-System</i>)
EFSE	Fonds européen pour l'Europe du Sud-Est (<i>European Fund for Southeast Europe</i>)
EPF	École polytechnique fédérale
ESTA	Système électronique d'autorisation de voyage (États-Unis) (<i>Electronic System for Travel Authorization</i>)
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (<i>European Travel Information and Authorization System</i>)
eu-LISA	Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
FARC	Forces armées révolutionnaires de Colombie (<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</i>)
FC4S	Réseau mondial des places financières durables (<i>Financial Centres for Sustainability</i>)
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
G20	Groupe des 20 (États-Unis, Japon, Allemagne, Chine, Royaume-Uni, France, Italie, Canada, Brésil, Russie, Inde, Corée du Sud, Australie, Mexique, Turquie, Indonésie, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Argentine, Union européenne)
GAAMAC	Action mondiale contre les atrocités de masse (<i>Global Action Against Mass Atrocities Crimes</i>)
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>)

GESDA	<i>Geneva Science and Diplomacy Anticipator</i>
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HLPF	Forum politique de haut niveau sur le développement durable (<i>High-level Political Forum on Sustainable Development</i>)
HoS	Maison de la Suisse (<i>House of Switzerland</i>)
JCPOA	Accord sur le nucléaire iranien (<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i>)
KFOR	Force pour le Kosovo (<i>Kosovo Force</i>)
KMZ	Centre de gestion des crises du DFAE (<i>Krisenmanagement-Zentrum</i>)
MERCOSUR	Marché commun du Sud (<i>Mercado Común del Sur</i>)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OEA	Organisation des États américains
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PES	Politique extérieure en matière de santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PME	Petite et moyenne entreprise
RFFA	Loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RO 2019 2395)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SIF	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SIFEM	Fonds d'investissement suisse pour les marchés émergents (<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>)
SIS	Système d'information Schengen

TIAN	Traité sur l'interdiction des armes nucléaires
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
WEF	Forum économique mondial (<i>World Economic Forum</i>)

*Annexe 1***Rapports du Conseil fédéral sur des questions relevant de la politique extérieure****Rapport sur la politique extérieure 2018**

01/2019

Le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la politique extérieure 2018 lors de sa séance du 30 janvier 2019. Ce rapport fait le bilan des principales activités de politique extérieure déployées par la Suisse en 2018 dans le contexte des développements internationaux. Le rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme : le bilan 2015-2018 y est annexé.

FF 2019 1483

Rapport sur la politique économique extérieure 2018 et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2018

01/2019

Le Conseil fédéral a adopté, le 16 janvier 2019, le rapport sur la politique économique extérieure 2018, qui traite entre autres de l'escalade des mesures et des contre-mesures entre les puissances commerciales, et qui rend compte des autres éléments notables de l'évolution de la politique économique extérieure.

FF 2019 1585

Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements : rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 18.3376 Bischof du 16 mars 2018 et 18.3233 Stöckli du 15 mars 2018

02/2019

Le Conseil fédéral a adopté le rapport « Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements » lors de sa séance du 13 février 2019. Il ressort de ce rapport que la mise en place d'un régime de contrôle des investissements ne présenterait pas d'avantages supplémentaires pour la Suisse à l'heure actuelle. Au contraire, la limitation des flux de capitaux en Suisse accroîtrait la charge administrative et l'incertitude, et affaiblirait l'attrait de la place économique suisse. Le Conseil fédéral entend réaliser un monitoring et actualiser le rapport au cours des quatre prochaines années.

www.parlement.admin.ch > 18.3376 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Rapport de gestion 2018 du Conseil fédéral

02/2019

Le 20 février 2019, le Conseil fédéral a adopté son rapport de gestion 2018. Ont notamment figuré parmi les points forts de l'an passé : un train de réformes structurelles à mettre en œuvre dans l'administration fédérale, une réforme de la péréquation financière, le projet fiscal PF 17, une stratégie « Suisse numérique », l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, un train de mesures visant à maîtriser les coûts de la santé, de même qu'un renforcement des moyens de lutte contre les crimes terroristes.

FF 2019 2239

Rapport du Conseil fédéral Motions et postulats des conseils législatifs 2018

03/2019

En collaboration avec les départements, la Chancellerie fédérale établit chaque année le rapport Motions et postulats des conseils législatifs. Ce rapport donne une vue d'ensemble du traitement de toutes les motions et de tous les postulats adoptés par le Parlement, y compris celles et ceux traités par le DFAE et qui concernent la politique extérieure de la Confédération.

Extrait chap. I: FF 2019 2935; rapport complet: www.chf.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Rapport Motions et postulats

Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales : rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.4228 Moser du 15 décembre 2017

04/2019

Le Conseil fédéral a adopté, le 4 septembre 2019, un rapport dans lequel il évalue différentes mesures permettant de relever les défis que pose le dédouanement dans le commerce en ligne transfrontalier. Il estime qu'il faut agir et il a chargé le DFF de mettre en œuvre quelques-unes de ces mesures.

www.parlement.admin.ch > 17.4228 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Rapport sur les traités internationaux conclus en 2018

05/2019

Le Conseil fédéral a adopté le rapport sur les traités internationaux conclus en 2018 le 22 mai 2019. Les accords bilatéraux ou multilatéraux pour lesquels la Suisse a exprimé son engagement définitif en 2018 – à savoir par signature sans réserve de ratification, par ratification, approbation ou adhésion – et les accords applicables provisoirement durant l'année y font l'objet d'un compte rendu succinct.

FF 2019 3489

Rapport 2018 du Conseil fédéral sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse

05/2019

Dans son rapport annuel, le Conseil fédéral constate que le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse n'a jamais été aussi bas depuis 2008. Des défis subsistent pourtant en raison de conflits armés, de violations de droits de l'homme, de persécutions, ou de l'absence d'opportunités économiques dans les régions d'origine les plus importantes. Pour y répondre, un instrument essentiel est le lien stratégique entre les intérêts de la Suisse en matière de migration et la coopération internationale.

FF 2019 4171

Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA : rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3360 de la Commission des finances du Conseil national du 18 mai 2017

05/2019

Le 29 mai 2019, le Conseil fédéral a adopté un rapport dans lequel il analyse différentes mesures de lutte contre le tourisme d'achat. Il conclut que les mesures à la frontière n'ont qu'un effet très limité sur le tourisme d'achat et estime que les efforts déjà en cours pour lutter contre l'îlot de cherté suisse sont davantage à même d'endiguer le phénomène.

www.parlement.admin.ch > 17.3360 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec les États partenaires à partir de 2018/2019 : rapport du Conseil fédéral à l'intention des commissions de l'économie et des redevances (CER) des deux Chambres

05/2019

Le 29 mai 2019, le Conseil fédéral a adopté le rapport relatif au mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'EAR par les États partenaires avec lesquels la Suisse entend procéder à un premier échange de renseignements à l'automne 2019.

www.efd.admin.ch > Documentation > Communiqués du DFF

Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers : rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 30 mars 2017

06/2019

Le Conseil des États a chargé le Conseil fédéral d'examiner les possibilités qui s'offrent à la Confédération pour restreindre l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants de pays tiers. L'aide sociale est du ressort des cantons et des communes. La Confédération dispose en revanche de compétences globales en matière de réglementation du séjour et un séjour réglementé est une condition de l'octroi d'une aide sociale. Lors de sa séance du 7 juin 2019, le Conseil fédéral a adopté le rapport qui passe en revue les options envisageables.

www.parlement.admin.ch > 17.3260 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

8^e rapport périodique de la Suisse à l'intention du Comité de l'ONU contre la torture

06/2019

Le Conseil fédéral a adopté lors de sa séance du 21 juin 2019 le 8^e rapport périodique de la Suisse à l'intention du Comité de l'ONU contre la torture. Ce rapport fournit des réponses aux 28 questions posées par le Comité et servira de base au prochain examen de la Suisse.

www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Communiqués du Conseil fédéral

Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple (« soft law ») : Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4104 de la Commission de politique extérieure CE du 12 novembre 2018

06/2019

Dans son rapport en exécution du postulat 18.4104, le Conseil fédéral constate que le droit souple est devenu un important instrument d'organisation des relations internationales. Dans ce document qu'il a adopté le 26 juin 2019, il a notamment formulé des propositions sur la façon d'assurer une participation plus ciblée du Parlement, en respectant la répartition des compétences prévue par la Constitution et en préservant la capacité d'action en matière de politique extérieure. Le Conseil fédéral entend notamment améliorer la fourniture d'informations et la présentation de rapports sur le droit souple au Parlement et renforcer ainsi les échanges entre les pouvoirs exécutif et législatif.

www.parlement.ch > 18.4104 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Rapport sur la mise en œuvre des priorités de la Suisse pour la 73^e session de l'Assemblée générale de l'ONU : rapport du Conseil fédéral à l'intention des Commissions de politique extérieure

06/2019

Le rapport du Conseil fédéral présente les efforts mis en œuvre par la Suisse, lors de la 73^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, pour défendre ses intérêts et promouvoir ses valeurs. La Suisse a appuyé ses efforts sur la stratégie de politique étrangère 2016-2019 et sur les priorités qu'elle s'était fixées pour cette session. Elle s'est également orientée sur les deux principaux axes stratégiques articulant l'engagement de la Suisse à l'ONU pour la décennie 2012-2022, à savoir la paix et la sécurité d'une part et la réforme de l'ONU d'autre part.

www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Organisations internationales > ONU

Priorités de la Suisse pour la 74^e session de l'Assemblée générale de l'ONU

09/2019

Le Conseil fédéral fixe les priorités de la Suisse pour la 74^e session de l'Assemblée générale de Nations Unies. Les priorités de la Suisse – droits de l'homme, réformes de l'ONU et diplomatie scientifique – s'inscrivent dans les axes stratégiques de son engagement à l'ONU pour 2012 à 2022 : paix et sécurité d'une part, réformes de l'ONU de l'autre. Lors de l'ouverture de la semaine de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU, le président de la Confédération, Ueli Maurer, et le conseiller fédéral Ignazio Cassis ont représenté la Suisse.

www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Organisations internationales > ONU

Rapport sur la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile, en exécution du postulat 16.3407 Feri

10/2019

Lors de sa séance du 16 octobre 2019, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Analyse de la situation des réfugiées » établi en exécution du postulat 16.3407 Feri () et intitulé, qui avait pour but de déterminer quelles améliorations doivent être apportées à l'hébergement et à l'encadrement des femmes et des filles requérantes d'asile en Suisse.

www.parlement.admin.ch > 16.3407 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Annexe 2

Publications du Département fédéral des affaires étrangères

Les publications répertoriées ci-après sont toutes disponibles sur le site Internet du DFAE.

www.dfae.admin.ch > Publications

Liste de contrôle « Séjour linguistique et études à l'étranger »

05/2019

Ce document renseigne sur les démarches à entreprendre en vue d'un séjour linguistique ou d'études à l'étranger, ainsi que sur les points dont il faut absolument tenir compte.

La contribution suisse à l'élargissement : rapport annuel 2018

05/2019

Ce rapport fournit des informations sur les résultats obtenus dans les trois derniers programmes nationaux encore en cours, tels que les opérations de déminage en Croatie, le soutien aux PME en Roumanie et l'amélioration du système de transports publics par l'utilisation de tramways bâlois en Bulgarie. Dans un bref aperçu, le rapport décrit également le contexte de la deuxième contribution de la Suisse à certains États membres de l'UE.

La coopération internationale de la Suisse : rapport annuel 2018

05/2019

La Suisse s'emploie à atténuer la détresse et la pauvreté, contribue au développement des populations et des économies, favorise la paix et aide à surmonter des défis planétaires. Le rapport annuel montre que la coopération internationale de la Suisse garde toute son importance. En 2018, il a été publié uniquement sous forme numérique et sa présentation a été modernisée.

Aide au développement de la Suisse : statistiques 2017

06/2019

Cette publication se compose de six tableaux offrant une vue d'ensemble de l'aide publique au développement (Confédération, cantons, communes) et de l'aide privée (ONG) de la Suisse en 2017, par pays de destination et par organisation, ainsi que, pour chaque pays, une liste des principaux projets financés.

Évaluation indépendante : Le nexus ou comment conjuguer humanitaire et développement

06/2019

Réalisée par une équipe d'experts externes, cette évaluation a exploré les interactions entre ces deux instruments et formulé des recommandations sur les moyens de promouvoir et de renforcer ce nexus aux niveaux institutionnel et opérationnel. La période étudiée allait de 2013 à 2017.

Directives de la DDC pour la collaboration avec les ONG suisses

07/2019

Les nouvelles directives expliquent pourquoi, dans quel but et comment la DDC collaborera à l'avenir avec les ONG suisses. Cette collaboration sert à créer des synergies et des effets multiplicateurs afin d'atteindre les objectifs de la coopération internationale de la Suisse.

Rapport annuel d'activité 2018 sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger

08/2019

L'autorité compétente pour l'application de la loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP ; RS 935.41) a publié son troisième rapport d'activité. Il concerne la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018. Au total, l'autorité a traité 479 déclarations d'entreprises de sécurité privées. Le Conseil fédéral en a pris acte lors de sa séance du 14 août 2019.

www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Politique de sécurité > Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées

30^e anniversaire de la participation de la Suisse aux observations électorales : rétrospective et perspectives

09/2019

Cette brochure replace l'action de la Suisse dans son contexte historique, explique à partir de différents points de vue l'approche globale combinant observation et assistance électorale et aborde les nouveaux défis à l'ère du numérique. Outre des analyses et des statistiques, la brochure contient des témoignages et des récits de personnes qui ont participé à des missions d'observation électorale au cours des 30 dernières années.

Lignes directrices de la Suisse sur les défenseuses et défenseurs des droits de l'homme

09/2019

La Suisse soutient les défenseuses et défenseurs des droits de l'homme dans l'accomplissement de leur travail et s'attache à les protéger sur place contre l'arbitraire, les menaces et la violence. L'action des représentations à l'étranger se fonde sur les lignes directrices du DFAE.

Stratégie de coopération de la Suisse au Moyen-Orient 2019-2020

09/2019

Face aux terribles conséquences du conflit syrien sur l'ensemble de la région et du poids qu'il fait peser sur les pays voisins, la Suisse a défini son engagement dans un programme régional de coopération qui couvre la période 2019-2022. Englobant la Syrie, la Jordanie, le Liban, l'Irak et la Turquie, ce programme a pour objectif de protéger les personnes touchées par le conflit et de soulager leur détresse. Il soutient de plus les efforts de développement des partenaires de la Suisse dans la région, à savoir la Jordanie et le Liban. Le programme conjugue coopération internationale et politique migratoire, tout en soulignant les efforts actifs de la Suisse dans le domaine de la prévention des conflits et de la promotion de la paix.

Politique extérieure suisse en matière de santé 2019-2024

10/2019

La politique extérieure en matière de santé (PES) sert à améliorer la protection sanitaire en Suisse et contribue à la recherche de solutions aux défis sanitaires globaux. Ce document écrit conjointement par six offices fédéraux stimule la collaboration interdépartementale et permet d'adopter une position cohérente au niveau international. L'engagement de la Suisse s'articule autour de six champs d'action prioritaires fortement alignés sur les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU.

Évaluation des activités de la DDC dans le secteur de l'eau 2010-2017

12/2019

Cette évaluation avait pour principal objectif d'apporter une contribution fondée sur des données probantes à la nouvelle politique de l'eau ainsi qu'aux lignes directrices stratégiques de la DDC, et de soutenir ainsi l'orientation thématique des activités de la DDC dans la gestion de l'eau. La période considérée allait de 2010 à 2017 et l'évaluation portait sur la coopération avec les pays du Sud, la coopération avec les pays de l'Est, le programme global Eau et l'aide humanitaire.

Programme de coopération avec le Myanmar 2019-2023

12/2019

Le nouveau programme de coopération 2019-2023 soutient le Myanmar dans la difficile transition vers la paix, la démocratie et le développement durable. Le soutien fourni s'inscrit dans les domaines suivants : promotion de la paix, mise en place de structures étatiques fonctionnelles, protection de la population touchée par le conflit, développement du marché, formation professionnelle et santé. La stratégie est mise en œuvre conjointement par la Direction du développement et de la coopération (DDC), la division Sécurité humaine (DSH) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO).