



Bern, [date]

Institutionnaliser les échanges entre les acteurs suisses et coordonner leurs actions dans les rapports avec la Chine (Whole of Switzerland)

Rapport du Conseil fédéral donnant suite à la motion 21.3592 CPE-E du 10.5.2021

1. Mandat

Par la motion 21.3592 CPE-E du 10.5.2021, le Conseil fédéral a été chargé d'« institutionnaliser les échanges entre les acteurs suisses et coordonner leurs actions dans les rapports avec la Chine (Whole of Switzerland) ».

Afin d'atteindre cet objectif, la motion propose « d'instaurer une coordination entre les divers acteurs de la politique (y compris les cantons), de l'économie, de la science et de la société civile ».

Le présent rapport donnant suite à la motion 21.3592 figure en annexe sous l'objectif 13 des Objectifs du Conseil fédéral 2024.

2. Contexte

2a. La stratégie Chine 2021-2024

Avec l'adoption puis l'entrée en vigueur de la Stratégie Chine 2021-2024 (ci-après « stratégie Chine »), le Conseil fédéral poursuivait deux buts distincts : le premier était de définir les relations entre la Suisse et la République Populaire de Chine, le second de coordonner les rapports entre les différents acteurs en Suisse en lien avec la Chine. C'est ce second but qui est directement en lien avec la motion et qui fait l'objet du présent rapport.

Comme le note l'avant-propos de la stratégie Chine : « la politique suisse à l'égard de la Chine comporte de nombreuses facettes : les sept départements fédéraux sont en relation avec Pékin dans le cadre de leurs compétences respectives. Plusieurs cantons, villes, hautes écoles, entreprises privées, associations et groupes de réflexion entretiennent des relations parfois intenses avec des partenaires en Chine ». La stratégie Chine précise que « le Conseil fédéral tient à prendre en compte cette diversité tout en s'efforçant d'améliorer la coordination et de renforcer la cohérence politique ».

2b. Diversité des échanges entre la Suisse et la République populaire de Chine

Dans son dernier recensement à ce sujet, l'ambassade de Suisse en Chine compte une vingtaine de dialogues actifs entre la Suisse et la Chine. Ils couvrent pratiquement tous les domaines concernés par l'administration fédérale, en particulier les questions politico-diplomatiques, économiques et financières, juridiques, de coopération scientifique et d'échanges sectoriels très divers.

A ces échanges placés sous la tutelle de l'administration fédérale s'ajoutent les multiples coopérations entre cantons et villes suisses avec des provinces et villes chinoises, bien que ces coopérations aient connu un ralentissement significatif durant la période marquée par la pandémie du covid-19. Il faut encore mentionner les multiples contacts chapeautés par les associations faïtières, chambres de commerce et sociétés promouvant les relations bilatérales qui s'additionnent au dynamisme des échanges institutionnels. Enfin de nombreuses délégations, consistant fréquemment en un mixte entre autorités cantonales et entrepreneurs du secteur privé, explorent le potentiel d'échanges en particulier commerciaux entre la Suisse et la Chine. Il en va de même pour les délégations chinoises qui visitent la Suisse.

Face à cette pluralité d'activités impliquant des ressources et des ambitions très diverses, une institutionnalisation de chaque échange impliquerait une bureaucratie considérable, ce qui n'est pas souhaitable. L'administration fédérale a mis en place des mécanismes et plateformes de consultation qui servent d'une part à informer les différents acteurs sur les contacts officiels en cours et d'autre part à recueillir de la part des acteurs concernés des informations sur les contacts et initiatives en vigueur.

3. Instruments et mécanismes de coordination entre la Suisse et la Chine

3a. Le groupe de travail interdépartemental sur la Chine

La stratégie Chine a créé un nouveau comité de coordination, le groupe de travail interdépartemental (GTID) sur la Chine qui se réunit au moins trois fois par an. Le but de ce groupe est d'assurer l'échange d'informations et d'expériences entre tous les services fédéraux chargés de questions en lien avec la Chine et permet de coordonner les positions.

Depuis sa mise en œuvre, le GTID Chine a maintenu la fréquence de trois réunions annuelles et s'est réuni à 9 reprises, la dernière en date du 27 février 2024. Le GTID Chine a rempli sa fonction de permettre un échange d'informations.

Lorsque le Conseil fédéral a souhaité être informé à plusieurs reprises sur l'évolution des questions sécuritaires liées à Taiwan (Taïpei chinois), un sous-groupe du GTID Chine s'est mis sur place pour mieux coordonner cet aspect spécifique. Il a pour but d'anticiper les conséquences pour la Suisse d'une possible escalade dans la région de Taiwan, tant au niveau sécuritaire qu'économique et politique, ainsi que les besoins anticipatoires de l'administration fédérale face à de telles conjonctures.

3b. Instruments de coordination externes à l'administration fédérale

Comme le rappelle explicitement la stratégie Chine, « le Conseil fédéral salue l'entretien d'échanges réguliers avec et entre différents acteurs », ceux-ci étant « le parlement, les cantons, les villes, les représentants de l'économie et de la place financière, les hautes écoles et les instituts de recherche, la société civile, ainsi que les citoyens ». Le but de tels échanges est non seulement de favoriser une approche la plus exhaustive possible des questions liées à la Chine (Whole of Switzerland), mais encore de susciter une meilleure compréhension des interlocuteurs chinois et des compétences adéquates sur la Chine.

Parmi les mesures prises par le DFAE, les rencontres avec les autorités cantonales sont importantes. Au rythme d'une rencontre formelle annuelle, elles ont eu lieu à trois reprises depuis l'entrée en vigueur de la stratégie Chine. Outre le DFAE, le DFF et le DEFR ainsi des représentants des cantons (en général en charge de la politique extérieure et plus particulièrement des liens avec la Chine dans leur canton respectif si un tel poste existe) ont pris part aux échanges intenses. Dans le domaine de la promotion touristique, des missions communes sont régulièrement organisées en Chine afin d'y assurer la cohérence des actions des différents acteurs : Suisse tourisme (promotion), DFAE (procédure d'établissement des visas), DFJP (cadre formel du domaine des visas).

D'autres mécanismes de consultation au DFAE incluent les échanges réguliers avec la société civile et les organisations non-gouvernementales. A titre d'exemple le débriefing de la 17e ronde du dialogue sur les droits de l'homme entre la Suisse et la Chine a eu lieu avec diverses

organisations représentant les communautés tibétaines et ouïghoures. Des contacts ont également lieu avec des Think Tanks sur de nombreux sujets, en particulier sur des questions sécuritaires ou points chauds de la zone sud-est asiatique (Taiwan, Péninsule coréenne ou mer de Chine méridionale) ou sur la stratégie Chine elle-même.

Dans le domaine de la Formation, la Recherche et l'Innovation (FRI), le DEFR (SEFRI) a des échanges réguliers avec différents acteurs, comme le Fonds National Suisse (FNS), swissuniversities, Innosuisse ou la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP). La coopération avec la Chine dans le domaine FRI est régulièrement à l'ordre du jour de ces rencontres. Les relations des acteurs FRI suisses avec leurs homologues chinois, de même les activités de Swissnex ou dans le cadre des Joint Committee Meetings complètent ces échanges.

Le DEFR (SECO) mène depuis plus de quarante ans un dialogue institutionnalisé sur des thèmes économiques et commerciaux avec le ministère chinois du Commerce (MOFCOM) dans le cadre de la Commission économique mixte Suisse-Chine (CEM). Du côté suisse, outre l'administration, des associations, des chambres de commerce et quelques entreprises isolées participent à la Commission. De plus, un dialogue bilatéral sur le travail avec le ministère chinois de la sécurité sociale et des ressources humaines (MOHRSS) a été créé sur la base d'un protocole d'accord sur la coopération en matière de travail et d'emploi. Le dialogue est tripartite au sens de l'Organisation internationale du Travail (OIT) : outre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs sont représentés des deux côtés.

Dans le cadre des contacts officiels et avec des acteurs externes à l'administration fédérale, le DFF (SFI) aborde des thèmes et des développements internationaux concernant la Chine.

Les échanges réguliers du DFJP (SEM) avec les cantons dans le domaine de l'asile et de l'exécution des renvois (retours volontaires ou rapatriements) concernent aussi les personnes originaires de Chine.

Le DFJP (OFJ) entretient des contacts très opérationnels avec les autorités chinoises, qui découlent de son rôle de bureau central d'entraide judiciaire (selon la loi sur l'entraide judiciaire, RS 351.1). Il s'agit de demandes concrètes dans le domaine l'entraide judiciaire en matière pénale, d'où résultent des contacts réguliers entre l'OFJ, en tant qu'office central suisse, et les autorités cantonales de poursuite pénale et d'exécution des peines.

Le DFI (OFSP) conduit des échanges avec les représentants du ministère de la santé chinois, des visites de terrain, dont une récente aux Hôpitaux Universitaires Genève (HUG), qui permettent d'échanger sur des questions de santé publique.

A ces activités s'ajoutent celles des représentations officielles de la Suisse sur le territoire chinois, avec l'ambassade à Pékin et les consulats généraux à Shanghai, Guangzhou et Hong-Kong, mais aussi la présence d'antennes comme celles de Swissnex ou Pro Helvetia (Shanghai), de Suisse Tourisme (Pékin, Shanghai et Guangzhou) et des Swiss Business Hubs (Pékin, Shanghai et Hong-Kong), qui tous recouvrent des quantités d'activités avec des acteurs externes, suisses et internationaux. D'autres ressources s'ajoutent, en particulier sur le plan multilatéral et des Nations Unies, au sein de laquelle la Suisse et la Chine interagissent.

4. Conclusion

L'institutionnalisation des relations avec la Chine est achevée et le Conseil fédéral estime que la motion est réalisée. Des cadres standards ont été créés, des réunions substantielles sont convoquées régulièrement et continueront d'exister à l'avenir. Ces réunions concernent l'ensemble des départements de l'administration fédérale et impliquent une multiplicité d'acteurs en-dehors de celle-ci. Le GTID Chine agit en tant qu'instance centrale pour la coordination des relations bilatérales avec la Chine. Il a une vue d'ensemble de tous les développements pertinents dans les différents domaines thématiques et niveaux d'interaction. De cette manière, il apporte une contribution essentielle à une représentation cohérente des intérêts de la Suisse vis-à-vis de la Chine. En ce qui concerne la demande de renforcement de la compétence sur la Chine, il convient de préciser que l'institutionnalisation a contribué à cet objectif, mais que le Conseil fédéral prévoit d'autres mesures afin d'améliorer encore le niveau. Par exemple, dans le cadre d'un projet pilote, le DFAE a contribué aux efforts consistant à renforcer la compétence Chine avec le canton de Zurich et prévoit de renforcer ce type de coopération à l'avenir.