



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

RAPPORT SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE 2024



Table des matières

1	Introduction	3
<hr/>		
2	Dossier spécial : influence du groupe des BRICS sur l'ordre mondial	4
2.1	Le groupe des BRICS	4
2.2	Le rôle des BRICS dans le multilatéralisme	6
2.3	Économie mondiale, finances et environnement	8
2.4	Paix et sécurité	11
2.5	Répercussions pour la Suisse	12
<hr/>		
3	Mise en œuvre de la SPE 2024–2027	14
3.1	État de réalisation des objectifs de la SPE 2024–2027	14
3.1.1	Europe	14
3.1.2	Autres régions du monde	18
3.1.3	Multilatéralisme	21
3.1.4	Paix et sécurité	23
3.1.5	Prosperité et compétitivité	26
3.1.6	Environnement	30
3.1.7	Démocratie et gouvernance	33
3.2	Instruments	36
3.2.1	Réseau extérieur, gestion de crise et sécurité	36
3.2.2	Services de proximité	37
3.2.3	Communication	37
3.3	Déclinaison en cascade de la stratégie de politique extérieure	39
3.3.1	Développement des stratégies en cascade	39
3.3.2	Examens de stratégies à mi-parcours	39
<hr/>		
Annexe		41
Liste des abréviations		41

1 Introduction

En vertu de l'art. 148, al. 3, de la loi sur l'Assemblée fédérale¹, le Conseil fédéral adresse « régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure » de la Suisse. Rédigé à cet effet, le présent rapport sur la politique extérieure 2024 est structuré en deux parties.

Le premier chapitre se penche sur une évolution importante ayant marqué la politique mondiale, avant d'évaluer ses répercussions sur la politique extérieure. Consacré au groupe des BRICS, ce dossier spécial répond au postulat 23.3970 « Rapport du Conseil fédéral concernant les États du groupe des BRICS ».

Dans le deuxième chapitre du présent rapport, le Conseil fédéral rend compte des activités de la Suisse dans le domaine de la politique extérieure, en particulier de celles qui sont en lien avec la [stratégie de politique extérieure 2024–2027](#) (SPE 2024–2027). Le chapitre reprend du reste la structure de la SPE.

¹ Loi sur le Parlement, RS **171.10**

2 Dossier spécial : influence du groupe des BRICS sur l'ordre mondial

Aux termes du postulat 23.3970, le Conseil fédéral a été chargé de « présenter un rapport dans lequel il évaluera l'influence qu'auront les BRICS sur l'ordre mondial ces prochaines années et il définira la stratégie que la Suisse adoptera vis-à-vis des BRICS en tant que groupe d'États ».

Le présent chapitre s'applique, tout d'abord, à expliquer l'origine et le fonctionnement du groupe des BRICS et à présenter les sommets que ce groupe d'États a déjà organisés (ch. 2.1). Ensuite, il traite de l'influence du groupe des BRICS sur la coopération entre les États, cette question faisant l'objet de trois sous-parties. Enfin, comme l'exige le postulat, le dossier spécial évalue l'influence du groupe des BRICS sur l'ordre mondial et présente la stratégie que le Conseil fédéral entend adopter vis-à-vis de ce groupe d'États (ch. 2.5).

2.1 Le groupe des BRICS

En 2001, la guerre au terrorisme mondial est déclarée, la Chine adhère à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la confiance dans le triomphe de la démocratie et de la mondialisation est dans l'ensemble intacte et la Russie est encore membre du G8. Cette même année, la banque Goldman Sachs publie le rapport [Building Better Global Economic BRICs](#). En faisant un jeu de mots avec l'acronyme BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), l'auteur du rapport cherche à attirer l'attention sur les taux de croissance supérieurs à ceux des autres pays que ces quatre économies, la Chine en particulier, affichent. Il pense que celles-ci constitueront bientôt les « briques » sur lesquelles reposera l'économie mondiale. Toujours dans cet esprit, il prévoit que les BRIC enregistrent des taux de croissance relatifs supérieurs à ceux du G7 d'ici au début des années 2010 et que leur part dans le PIB mondial en parité d'achat représentera 27 % à l'horizon 2011, ce qui, du reste, s'est produit (voir fig. 2).



Population 3,9 milliards d'êtres humains 47% de la population mondiale	Superficie 45,4 millions km² 30% de la surface terrestre	PIB 31,7 billions USD 28% du PIB mondial
---	--	---

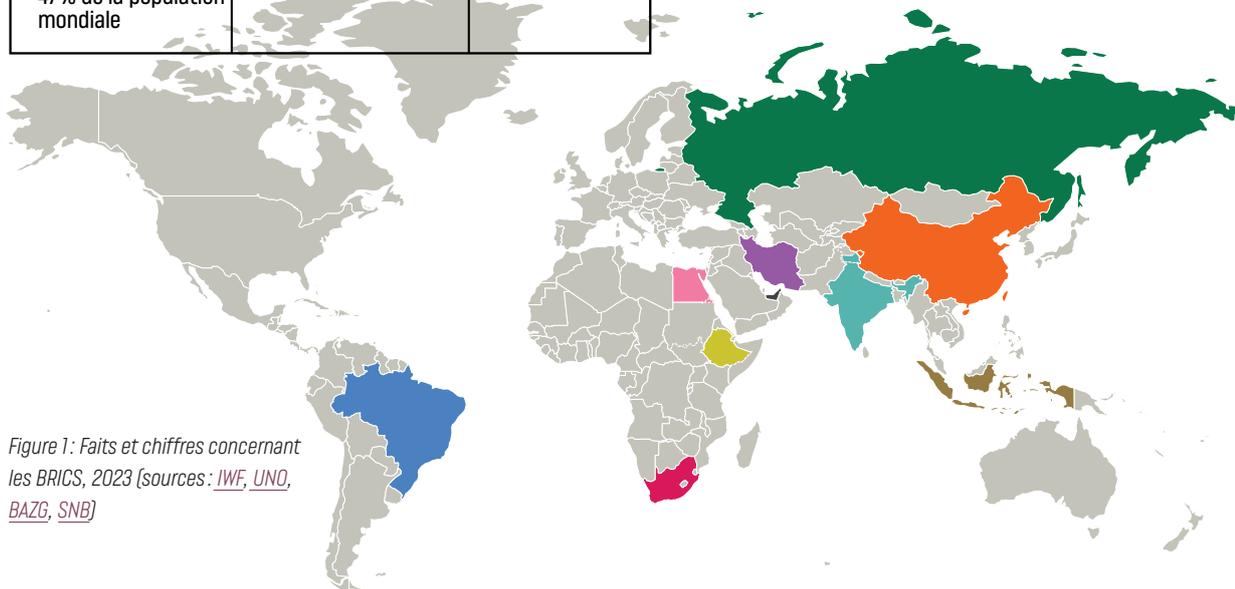


Figure 1: Faits et chiffres concernant les BRICS, 2023 (sources : IWF, UNO, BAZG, SNB)

Le rapport de Goldman Sachs a des implications géopolitiques, comme l'a compris, en particulier, le président de la Russie : lors du discours, désormais célèbre, qu'il prononce en 2007 à la Conférence de Munich sur la sécurité, Vladimir Poutine souligne que les BRIC, grâce à leur puissance économique, pourraient jouer un rôle politique plus important. C'est en outre encore la Russie qui, en 2009, en pleine crise économique et financière mondiale, organise à Ekaterinbourg le premier sommet des BRIC et donne ainsi naissance à ce groupe d'États.

Fin 2010, le continent africain est à son tour représenté au sein du groupe des BRIC avec l'intégration de l'Afrique du Sud, le groupe étant alors rebaptisé BRICS. Lors du XV^e sommet des BRICS organisé en 2023 en Afrique du Sud, l'Argentine, l'Arabie Saoudite, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Éthiopie et l'Iran sont invités à rejoindre le groupe. Après le changement de gouvernement, l'Argentine décide de décliner l'invitation, tandis que, de son côté, l'Arabie saoudite ne l'accepte pas non plus, mais participe à quelques rencontres organisées pour les pays partenaires. Enfin, au début de 2025, l'Indonésie devient membre à part entière des BRICS².

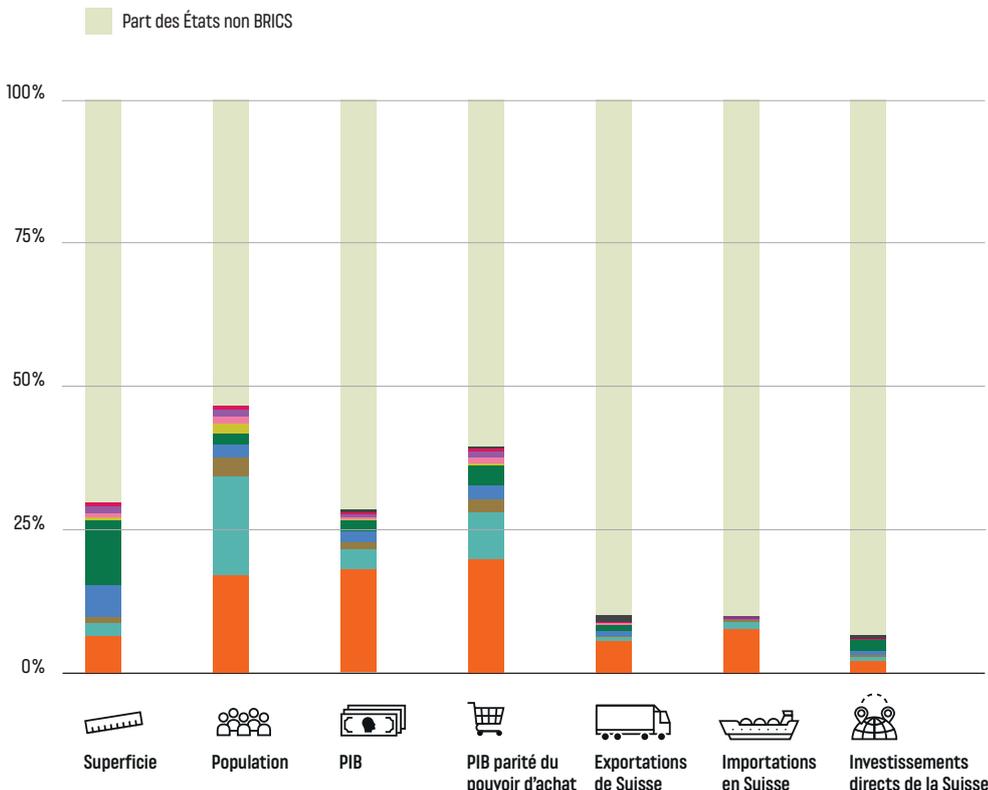
Les divergences au sein du groupe d'États sont manifestes : des conflits frontaliers couvent entre l'Inde et la Chine, tandis que des dissensions existent entre les deux nouveaux membres que sont l'Éthiopie et l'Égypte au sujet du contrôle et de

l'utilisation des eaux du Nil. Certains pays du groupe des BRICS (Brésil, Égypte, Indonésie, Émirats arabes unis) réprouvent en outre la guerre menée par la Russie en Ukraine, à l'instar de 137 autres États³. Le groupe des BRICS comprend à la fois des partenaires des États-Unis comme l'Égypte, le Brésil, l'Inde et les Émirats arabes unis⁴ et des adversaires stratégiques de ces mêmes États-Unis tels que la Russie et la Chine. L'unité affichée lors des sommets réussit à peine à masquer les divergences importantes des membres des BRICS s'agissant de leur vision du monde et de leurs valeurs : tandis que le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud revendiquent fièrement leurs traditions démocratiques, la Chine et la Russie, non contentes de régner avec autoritarisme, considèrent que cette forme de gouvernement est supérieure aux autres. Leur spectre idéologique est également large concernant les questions de société, puisqu'il va d'un nationalisme conservateur, notamment en Russie, à un engagement actif en faveur des problématiques du mouvement LGBTI de la part du gouvernement brésilien actuel.

2 Comme annoncé début 2025 par la présidence brésilienne, le groupe des BRICS est composé de dix pays membres (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, Égypte, Éthiopie, Iran, Indonésie et les Émirats arabes unis) et de neuf pays partenaires (Biélorus, Bolivie, Kazakhstan, Cuba, Malaisie, Thaïlande, Ouganda, Ouzbékistan et Nigéria).

3 Voir les [résultats du vote](#) sur la [résolution ES-11/1](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 2 mars 2022. Les quatre pays en question ont également approuvé la [résolution ES-11/6](#) du 23 février 2023.

4 Le Brésil et l'Égypte ont auprès des États-Unis le statut d'alliés majeurs non-membres de l'OTAN. Voir le site du Département d'État américain : [Major Non-NATO Ally Status](#) (consulté le 3.2.2025). De leur côté, l'Inde et les ÉAU sont pour les États-Unis des partenaires majeurs de défense (*Major Defense Partner*). Voir à ce sujet le site de l'Ambassade des États-Unis aux ÉAU : [U.S.-UAE Joint Leaders' Statement Dynamic Strategic Partners](#) (consulté le 3.2.2025).



Le sommet annuel des chefs d'État et de gouvernement est l'événement phare du groupe des BRICS. Il est organisé par le pays à la tête de l'organisation pour un an. La déclaration finale adoptée à l'issue du dernier sommet à Kazan comprend 134 points et porte sur une grande variété de thèmes. En plus du sommet annuel, de nombreux formats de discussion et de réunions s'articulant autour de trois axes (« politique et sécurité », « économie et finances » et « culture et mouvements citoyens ») sont proposés à un échelon inférieur. Leur nombre, leur orientation et leur niveau d'ambition dépendent cependant fortement du pays assurant la présidence tournante.

Le groupe des BRICS s'est mis d'accord en 2015 pour créer ses propres institutions financières, notamment la Nouvelle banque de développement (NDB), dont le siège est à Shanghai, et le fonds de réserve en devises CRA (*Contingent Reserve Arrangement*) pour un soutien mutuel en cas de crises monétaires. Il s'agit à ce jour des deux seules structures permanentes mises en place par le groupe d'États (pour en savoir plus, voir ch. 2.2).

La composition et le fonctionnement du groupe des BRICS ne sont régis par aucun statut formel, mais résultent plutôt d'une pratique qui évolue en permanence et des déclarations finales du sommet annuel. Ils font donc l'objet de négociations. Par ailleurs, les BRICS ne disposent pas d'un secrétariat permanent, ce qui, ajouté à une présidence exercée chaque année à tour de rôle, permet difficilement au groupe d'États de suivre un agenda thématique avec cohérence durant plusieurs années.

Seize ans après leur premier sommet, les BRICS ne forment donc ni une alliance, ni une organisation intergouvernementale, mais constituent toujours un simple regroupement d'États. Ils parviennent cependant à proposer une plateforme qui semble susciter l'intérêt d'un nombre croissant de pays et défendent un narratif qui rencontre un écho favorable en particulier auprès des pays émergents ou en développement. Les trois prochaines parties sont consacrées à cette évolution dans trois domaines.

2.2 Le rôle des BRICS dans le multilatéralisme

Depuis sa création pendant la crise économique et financière, le groupe des BRICS trouve dans une certaine mesure sa raison d'être dans son aspiration à un ordre mondial « multipolaire ». Les BRICS sont en effet d'avis que l'« ordre mondial » doit être adapté « aux nouveaux centres du pouvoir » et « plus démocratique »⁵.

C'est ainsi que les États du groupe des BRICS plaident régulièrement, comme ils l'ont de nouveau fait en 2024 dans la Déclaration de Kazan, en faveur d'une réforme complète de l'ONU, exigeant en particulier une **réforme du Conseil de sécurité** de l'organisation. Leurs idées quant à la manière de mener cette réforme divergent toutefois. Ainsi, le Brésil et l'Inde forment avec l'Allemagne et le Japon le G4. Ce groupe défend depuis déjà 2005 une réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, qui, selon lui, devrait être élargi de six membres permanents et de quatre ou cinq membres non permanents⁶. De son côté, l'Afrique du Sud représente la position du Groupe africain, lequel est favorable, contrairement au G4, à la suppression du droit de veto. Quant à la Russie, elle soutient, à première vue tout au moins, les aspirations du Brésil, de l'Inde et des États africains à un siège permanent, mais elle rejette celles de l'Allemagne et du Japon. Enfin, la Chine est certainement, parmi les membres du groupe des BRICS, celui qui affiche le plus grand scepticisme à l'égard d'un élargissement du Conseil ou de changements dans son fonctionnement. Du reste, elle n'a soumis aucune proposition de réforme. Au vu de ces divergences, on peut se demander si le groupe des BRICS parviendra dans un futur proche à présenter ses propres propositions de réforme.

Les pays du groupe des BRICS sont par ailleurs tous unanimes quant à la nécessité de réformer les **institutions financières internationales** car, selon eux, la gouvernance des institutions de Bretton Woods, à savoir la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), n'est plus en adéquation avec le poids actuel des pays et des régions dans l'économie mondiale. Ils considèrent que la direction de ces organisations multilatérales destinées au financement du développement et à la stabilisation des budgets des États ne doit plus être attribuée selon des critères régionaux (Banque mondiale : États-Unis ; FMI : Europe), mais doit être déterminée sur la base de critères techniques, de sorte que les économies émergentes et les pays en développement soient eux aussi représentés de manière adéquate. Les pays du groupe des BRICS considèrent que sa position au sein de la Banque mondiale et du FMI permet à l'Occident d'imposer unilatéralement ses conditions concernant l'octroi de crédits et les problèmes de paiement.

Le groupe des BRICS a donné suite à ces exigences en créant en 2014 la **NDB** et le fonds de réserve en devises (**CRA**). Cependant, les BRICS ne perçoivent pas ces institutions comme des solutions de remplacement, mais comme des instruments complémentaires des institutions de Bretton Woods. La somme du bilan de la NDB représente moins d'un dixième de celle de la Banque mondiale. La plupart des crédits de la NDB continuent d'être libellés en dollars américains. Doté de 100 milliards de dollars américains, le CRA est lui aussi à peu près dix fois plus petit que le FMI. La Chine alimente le fonds pour moitié environ.

⁵ Cette terminologie est utilisée à plusieurs reprises dans le communiqué final du XVI^e sommet des BRICS (*Déclaration de Kazan* du 23 octobre 2024), notamment au par. 6 et dans le titre qui le précède. Toutes les citations de ce document sont des traductions effectuées par les rédacteurs du présent rapport, sur la base de la version anglaise.

⁶ Voir la lettre que les représentants permanents du Brésil, de l'Inde, de l'Allemagne et du Japon auprès des Nations Unies ont adressée aux présidents des négociations intergouvernementales : « [A proposed model of the reform of the Security Council by the Group of Four](#) » [consulté le 23.12.2024].

À ce jour, la NDB et le CRA sont les deux seules institutions du groupe des BRICS illustrant la façon dont celui-ci entend encourager la « coopération Sud-Sud ». Les services proposés par ces institutions représentent pour les pays vulnérables de possibles alternatives aux conditions définies par la Banque mondiale et le FMI. Ils présentent en outre une utilité certaine au vu du niveau élevé des taux d'intérêt et des besoins importants en termes d'investissements.

Formant un contraste remarquable avec la critique des institutions multilatérales créées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le **G20** est considéré par le groupe des BRICS comme « l'acteur clé » du multilatéralisme en qui ceux-ci voient « le premier forum mondial de coopération économique et financière multilatérale ». Cette appréciation est motivée par le fonctionnement du G20, qui est basé « sur le consensus » et « axé sur les résultats »⁷. Les cinq membres fondateurs des BRICS ainsi que l'Indonésie font partie du G20.

Les BRICS mettent en avant l'importance d'un système commercial multilatéral et d'une Organisation mondiale du commerce (**OMC**) pleinement fonctionnelle. Ils critiquent les États-Unis, sans les nommer explicitement, pour leur blocage de la sélection de nouveaux membres de l'Organe d'appel de l'OMC. On relèvera en outre la critique, formulée dans la Déclaration de Kazan, à l'encontre des « mesures unilatérales de restriction des échanges »⁸ : il est fait allusion en particulier aux sanctions qui frappent la Russie et aux mesures de contrôle des exportations qui visent la Chine.

Du fait d'intérêts géopolitiques et économiques divergents, les États du groupe des BRICS apparaissent peu unis et coordonnent rarement leurs positions, que ce soit au sein du G20, de l'OMC ou d'autres forums internationaux. Si tant est que les pays émergents ou en développement se coordonnent dans ces instances multilatérales, ils le font généralement toujours au sein du « G77 + Chine ».

En dépit de ses contradictions et de son absence de consolidation institutionnelle, le groupe des BRICS est pourtant le porte-parole d'un narratif largement répandu au niveau mondial. Ce narratif repose sur la thèse selon laquelle les pays occidentaux auparavant dominants perdent en importance au profit des nouveaux pays émergents, à la forte croissance économique ; il s'appuie également sur la nécessité d'une réforme des institutions internationales visant à représenter les nouveaux rapports de force et à imposer un agenda thématique tenant mieux compte des exigences et des besoins de ces pays⁹. La vision du monde et l'image de lui-même qu'a le groupe des BRICS et qu'il propage et met en scène adroitement lors de ses sommets se répercutent sur le fonctionnement et le développement de la coopération multilatérale.

On constate que, dans les communiqués finaux de leurs différents sommets, les BRICS réaffirment certes les principes fondamentaux de l'ordre mondial, mais parfois en les réinterprétant ou en leur donnant une appréciation nouvelle. Le groupe d'États rappelle dans chacun de ses communiqués son attachement au droit international et à la Charte des Nations Unies¹⁰, tout en mettant particulièrement l'accent, concernant les droits de l'homme par exemple, sur le « droit au développement ». Cela peut être interprété comme une critique indirecte d'une approche du développement basée sur les droits de l'homme, qui accorde une place prépondérante aux droits civils et politiques de l'individu. De même, le groupe soutient certes les 17 objectifs de développement durable de l'ONU, mais il restreint ce soutien en lui adjoignant bon nombre d'exceptions (contexte national, politiques et priorités nationales, législations nationales, etc.). Les BRICS appliquent donc un agenda pour le développement qui repose davantage sur la souveraineté nationale et l'interdiction de s'immiscer dans les affaires intérieures que ne le prévoyait le consensus obtenu jusqu'à présent. Un autre exemple de cette réinterprétation susceptible d'avoir des conséquences sémantiques et normatives concerne l'adjectif « démocratique » : les BRICS appellent au « respect » de la « démocratie » et des « droits de l'homme », tout en soulignant cependant que « ceux-ci doivent être mis en œuvre à la fois au niveau de la gouvernance mondiale et au niveau national »¹¹. Utilisés ainsi, les termes « démocratie » et « droits de l'homme » voient leur caractère juridique édulcoré et élevé du rang des droits individuels à celui des relations internationales. Leur connotation positive est utilisée à des fins de promotion d'un nouvel ordre géopolitique, tandis que, parallèlement, leur sens initial risque d'être atténué.

Il convient enfin de ne pas négliger le fait que les sommets des BRICS et les nombreuses réunions de travail à l'échelon technique donnent lieu à la création de nouveaux réseaux dont sont exclus les pays occidentaux. Les efforts accrus déployés en matière de transfert de connaissances et de technologie dans les secteurs les plus variés (domaine médical, télécommunications, trafic des paiements, infrastructures de transport, etc.), par exemple, vont de pair avec la diffusion, par les BRICS, de leurs propres standards et pratiques ou avec l'établissement de normes alternatives, notamment pour le règlement des différends dans le commerce international, dans le domaine des investissements directs et concernant la réduction de la dette. Ces efforts ne progressent que lentement. Il n'en demeure pas moins qu'ils contribuent à la création de nouveaux réseaux pour les États participants,

7 Art. 14 de la [Déclaration de Kazan](#) [italiques ajoutés par les rédacteurs du présent rapport].

8 Art. 9 de la [Déclaration de Kazan](#).

9 Art. 22 de la [Déclaration de Kazan](#).

10 Art. 7 de la [Déclaration de Kazan](#). Cette idée s'appuie sur le fait que la Chine, avec une part de 15,3% correspondant à 529 millions de dollars américains, est le deuxième plus gros contributeur au budget ordinaire de l'ONU ([Montants à mettre en recouvrement auprès des États membres au titre des avances au Fonds de roulement pour 2024 et des contributions au financement du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour 2024](#)) et que l'Inde fait partie, avec le Népal, le Bangladesh et le Rwanda, des quatre plus importants fournisseurs de troupes destinées aux missions de maintien de la paix de l'ONU ([Pays contributeurs en soldats et policiers. Classement des contributions par pays, jusqu'au 31.8.2024](#)).

11 Art. 21 de la [Déclaration de Kazan](#).

qui voient s'ouvrir de nouvelles possibilités d'action. Mais de nouvelles dépendances peuvent également apparaître. Le système multilatéral international risque donc de se fragmenter toujours plus, ce qui peut entraîner une perte de confiance dans son efficacité et son efficacité.

2.3 Économie mondiale, finances et environnement

Comme évoqué en introduction, c'est l'importance croissante des BRICS dans l'économie mondiale qui est à l'origine de la création de ce groupe d'États (voir fig. 2). La Chine représente environ 63 % du PIB total du groupe des BRICS, dont l'élargissement n'a que peu impacté cette domination (voir fig. 1).

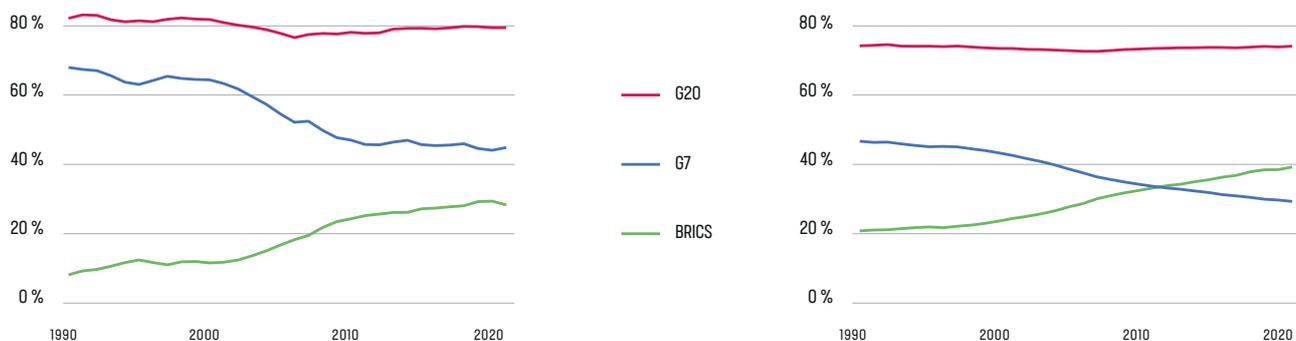
Le groupe des BRICS ne constitue pas un bloc économique. Ses membres ne partagent ni une zone de libre-échange, ni une même monnaie, ni des règles d'origine communes et, au niveau international, les BRICS n'apparaissent pas comme des instances de normalisation. En dépit de leur croissance mondiale, les BRICS jouent toujours un rôle de second plan dans le commerce extérieur suisse, puisque leur part, dominée par la Chine, n'est que de 12 %. À titre de comparaison, les relations commerciales de la Suisse avec l'UE et les États-Unis sont nettement plus importantes (UE : env. 52 % ; États-Unis : env. 17 %). Le tableau est le même concernant les investissements directs.

Pris ensemble, les BRICS détiennent un pouvoir de marché considérable, en particulier dans le domaine des matières premières, concernant tant les énergies fossiles et les matières premières critiques que les aliments de base et le fourrage. Cela leur confère une importance pour la sécurité alimentaire mondiale. La Chine est le principal producteur de nombreuses matières premières. L'adhésion de l'Arabie saoudite et de l'Argentine aurait encore fait progresser la part déjà importante des BRICS dans la production mondiale de pétrole et de soja (voir fig. 3). Si par le passé, le sommet des BRICS était l'occasion d'arrangements entre la Russie et l'Afrique du Sud concernant le marché du platine¹², on n'identifie pas actuellement, du moins de prime abord, une vaste coordination entre plusieurs pays, voire entre tous les pays du groupe, au sujet des marchés des matières premières.

La guerre contre l'Ukraine et le **dispositif de sanctions** mis en place dans la foulée par les pays occidentaux contre la Russie ont creusé l'écart entre l'Occident et les BRICS, en particulier la Russie et la Chine ; inversement, ils ont eu pour effet de renforcer la coopération économique entre les BRICS. Plusieurs pays du groupe des BRICS sont eux-mêmes l'objet de sanctions (Russie, Iran) ou abritent des individus ou des entreprises frappées par des sanctions (Chine, Inde). Les sanctions prononcées à l'encontre de certains pays du groupe peuvent entraîner une augmentation des échanges entre ces États, par exemple entre la Russie et la Chine ou entre la Russie et l'Inde. Les pays du groupe des BRICS rejettent les sanctions autonomes, voyant en elles des « mesures coercitives unilatérales » qui auraient des effets néfastes pour les droits de l'homme et le développement.

¹² Reuters (2013) : «S. Africa, Russia join forces to cope with platinum market excess».

Figure 2 : Évolution de la part des pays des BRICS, du G7 et du G20 dans le PIB mondial réel en parité de pouvoir d'achat (source : FMI)



Part dans le PIB mondial, cours actuel par rapport au USD

PIB, part dans le PIB mondial corrigé du pouvoir d'achat

En raison notamment de la vulnérabilité à laquelle les sanctions occidentales les exposent, les pays du groupe des BRICS visent une plus forte **indépendance vis-à-vis du dollar américain** qui, traditionnellement, est la monnaie prédominante dans les échanges internationaux et sur les marchés financiers mondiaux. C'est dans cet esprit qu'au cours des dernières années, la Russie et la Chine, en particulier, ont intensifié leurs efforts visant à utiliser leurs monnaies dans le commerce bilatéral. De plus, l'un et l'autre pays n'ayant cessé de réduire la part du dollar américain dans les réserves de monnaie, on peut supposer que cette part est désormais largement inférieure à la moyenne mondiale (voir fig. 4). La Russie et la Chine en particulier ont par ailleurs augmenté la part de leurs réserves en or (voir fig. 5). Les alternatives au dollar américain, comme les cryptomonnaies, les monnaies liées aux matières premières, voire une unité monétaire commune aux BRICS¹³, n'ont pas dépassé jusqu'à présent le stade conceptuel.

Mais ces initiatives se heurtent à des difficultés. En effet, le dollar américain doit son hégémonie non seulement au poids politique des États-Unis, mais surtout à sa liquidité, à sa stabilité, à sa large acceptation dans le commerce mondial et à la profondeur du marché américain des capitaux, tandis que les monnaies des BRICS sont moins stables que lui. Il ne faut donc pas s'attendre à des changements rapides, même si la tendance actuelle à une diversification croissante des monnaies de réserve va probablement se poursuivre.

13 À la faveur de ces simulations, l'unité monétaire des BRICS serait un panier composé des monnaies des États membres, comme avant elle l'ECU, l'unité monétaire européenne qui a précédé l'euro. Elle aurait pour objectif de réduire les fluctuations des taux de change et les frais de transaction occasionnés pour les échanges entre les États participants.

Figure 3 : Concentration de la production d'importantes matières premières et aliments, 2023 (sources : FAO, U.S. Geological Survey, Energy Institute Statistical Review of World Energy 2024).
* États invités non membres ; ** production de raffineries.

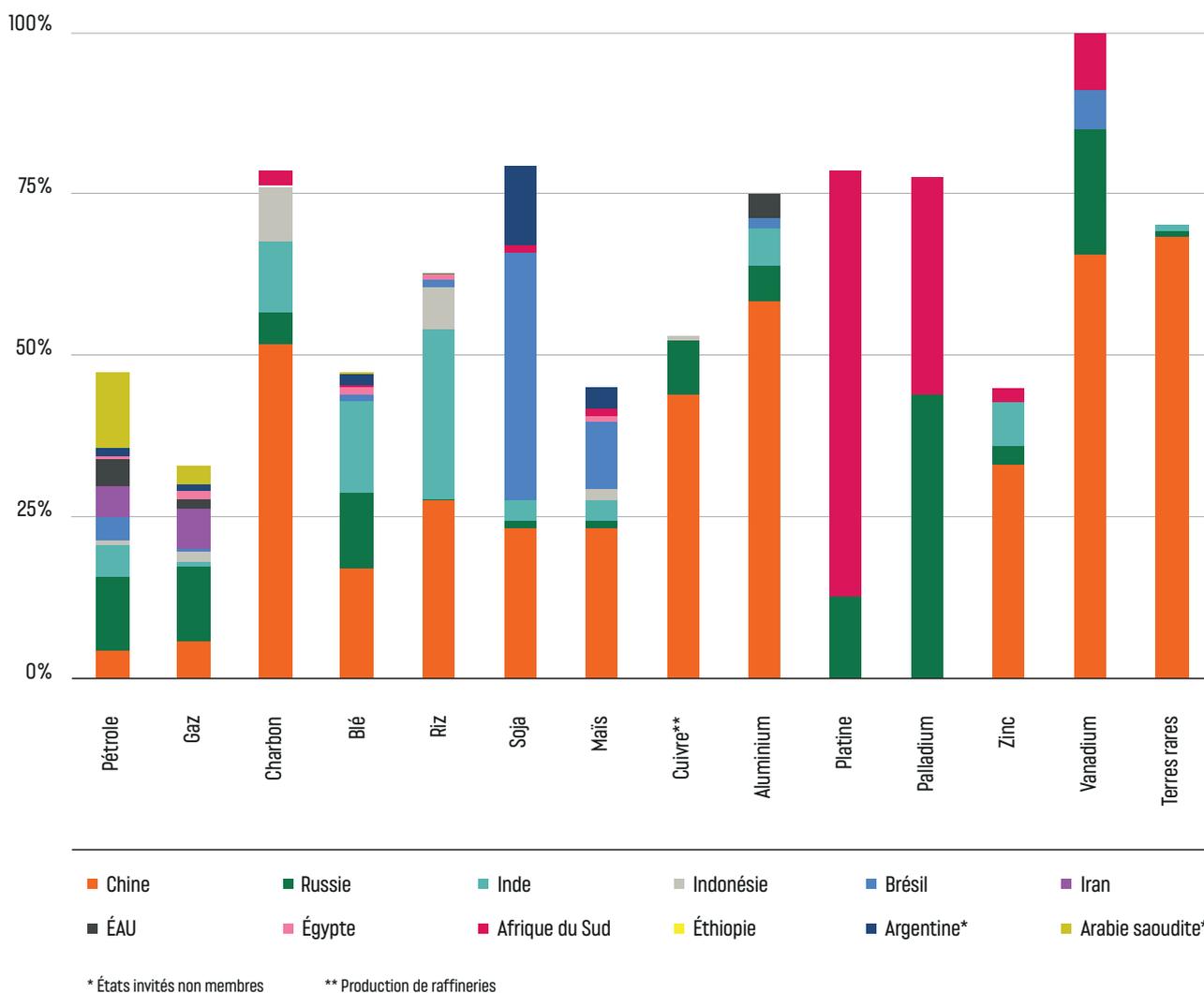
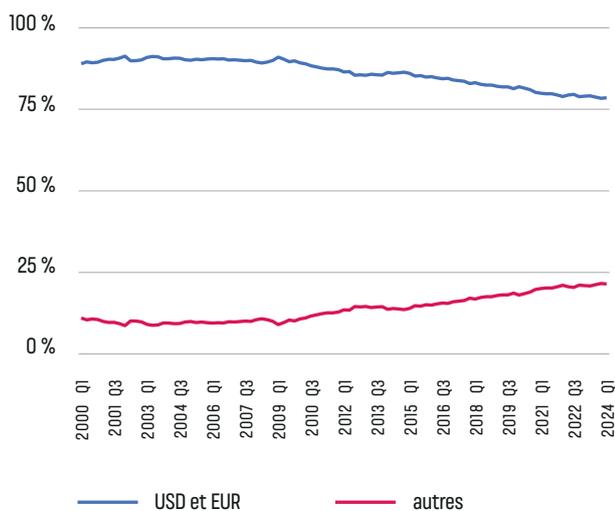


Figure 4 : Composition des réserves de monnaie dans le monde (source : FMI).



Le développement économique rapide, l'industrialisation et l'urbanisation, de même qu'une production d'électricité basée en partie sur le charbon, se répercutent sur les **émissions de gaz à effet de serre** des BRICS, celles-ci représentant aujourd'hui près de la moitié des émissions mondiales¹⁴. Ces pays jouent donc un rôle capital dans la réalisation des **objectifs environnementaux et climatiques mondiaux**. Les BRICS soutiennent les accords de l'ONU sur les changements climatiques, mais soulignent la nécessité de tenir compte des « différentes situations nationales »¹⁵. Ils mettent en avant également la responsabilité des « pays développés » dans la réduction des émissions, le financement de l'action climatique et le transfert de technologie. S'agissant du financement de l'action climatique, ils s'opposent fermement à un élargissement de la base des donateurs dans le cadre de l'Accord de Paris. Les BRICS mettent également constamment en avant le principe des « responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives ». Enfin, ils condamnent les mesures unilatérales prises par des États (p. ex. le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE), car elles entraveraient les échanges et les investissements.

En plus des monnaies, les BRICS cherchent à favoriser des **systèmes de paiement** alternatifs pour le commerce, le but étant de se défaire de leur dépendance au système SWIFT, prédominant. C'est ainsi que le groupe des BRICS mène un projet baptisé *BRICS Bridge* portant sur la création d'un système de paiement utilisant des monnaies numériques. Différents membres des BRICS expérimentent par ailleurs un système de paiement bilatéral qui repose sur les monnaies numériques de banques centrales.

14 JRC Science For Policy Report: GHG emissions of all World Countries 2024 (ISSN 1831-9424).

15 Art. 15 de la Déclaration de Kazan.

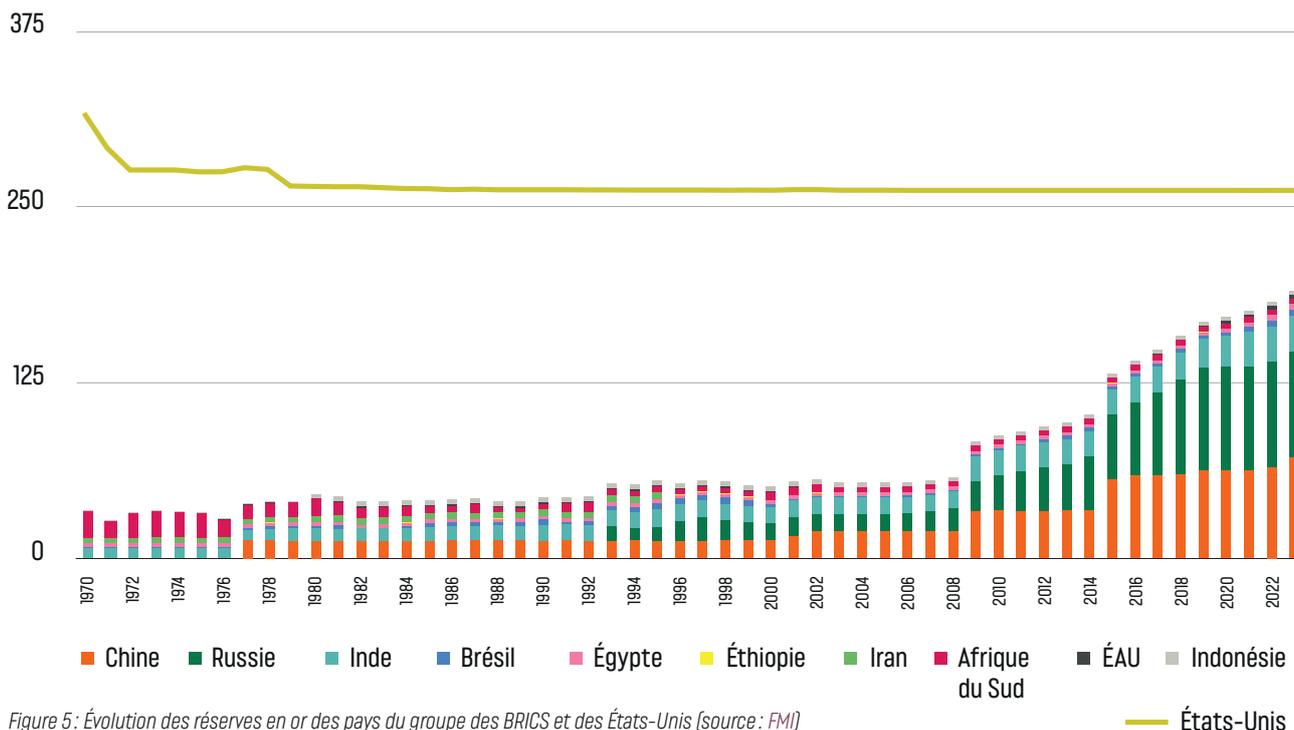


Figure 5 : Évolution des réserves en or des pays du groupe des BRICS et des États-Unis (source : FMI)

2.4 Paix et sécurité

Dans le domaine de la paix et de la sécurité, la collaboration du groupe des BRICS se limite jusqu'à présent à des prises de position intégrées dans les déclarations finales adoptées à l'issue des sommets. Concernant le positionnement des BRICS par rapport à différents **conflits**, on constate au fil des ans aussi bien une tendance à des positions plus affirmées et plus précises que des positions communes en régression, ce qui reflète la forte instabilité actuelle du groupe, due notamment à son élargissement. Le traitement détaillé du **conflit au Proche-Orient** dans la Déclaration de Kazan de 2024, qui lui consacre plus d'une page, attire particulièrement l'attention. S'agissant de la bande de Gaza, les BRICS ont réclamé un cessez-le-feu immédiat, l'acheminement sans entrave de l'aide humanitaire, le respect du droit international et l'application pleine et entière de toutes les résolutions adoptées sur le sujet par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ils réaffirment par ailleurs leur adhésion à la solution à deux États. Dans leur déclaration, les BRICS ont critiqué expressément Israël, à plusieurs reprises, tandis qu'ils n'évoquent pas les actions du Hamas, du Hezbollah et de l'Iran. Ce positionnement va au-delà de la position de chacun des pays membres du groupe : la critique à l'encontre d'Israël constitue ainsi un dénominateur commun du groupe, ou le formait tout au moins à Kazan.

La Déclaration de Kazan de 2024 ne consacre qu'un seul paragraphe à la guerre menée par la Russie contre l'**Ukraine** (« situation en Ukraine et dans la région »), ce qui était déjà le cas dans les déclarations finales précédentes des BRICS. Toutefois, à l'inverse de ces déclarations antérieures, celle de Kazan souligne que tous les États doivent agir conformément aux objectifs et aux principes de la Charte des Nations Unies. Le paragraphe consacré aux principes de paix et de sécurité souligne également que les préoccupations de tous les pays en matière de sécurité sont « légitimes et raisonnables ». Ce nouveau concept peut être utilisé pour établir une hiérarchie des intérêts en matière de sécurité. À ce jour, le droit international ne prévoit pas cette notion qui peut engendrer de nouveaux problèmes, puisqu'elle impliquerait de faire une distinction entre intérêts « légitimes » et « non légitimes » en matière de sécurité. Si l'on considère notamment le conflit au Proche-Orient, on obtient l'image d'un groupe de pays au positionnement relativement faible, voire, en ce qui concerne l'Ukraine, peu rigoureux en matière de droit international. Cette image est encore renforcée par l'absence de soutien apporté par les BRICS à la « position commune » de la Chine et du Brésil. Publiée en mai 2024, celle-ci formule six points pour une désescalade et une solution politique à la guerre en Ukraine¹⁶. Enfin, aucun des membres du groupe des BRICS n'a signé le [communiqué de la conférence du Bürgenstock](#).

La position des BRICS a évolué s'agissant de la paix et de la sécurité en **Afrique** : alors que les références au continent africain étaient plutôt succinctes auparavant, elles sont beaucoup plus détaillées depuis que l'Afrique du Sud a assuré la présidence du groupe en 2023 et que deux pays africains ont rejoint ce dernier. Les BRICS se sont ralliés au principe selon lequel les solutions aux problèmes africains doivent être élaborées sur le continent, l'Union africaine étant appelée à jouer à ce titre un rôle prépondérant. Ils ont exigé, concernant la guerre civile au Soudan, un cessez-le-feu immédiat et permanent, ainsi que l'engagement de pourparlers de paix et l'accès de la population à l'aide humanitaire.

Le positionnement des BRICS par rapport à la **maîtrise des armements et au désarmement** reste disparate et il a tendance à faiblir au fil du temps. Tandis qu'ils exigeaient un monde sans armes nucléaires dans leurs déclarations passées, les BRICS en appellent juste, dans la Déclaration de Kazan, à un Proche-Orient exempt d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive, l'Égypte s'étant particulièrement impliquée à ce sujet. Les BRICS ont par ailleurs apporté leur soutien au projet de la Russie portant sur un traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace et de la menace ou de l'emploi de la force contre des objets spatiaux. Le groupe des BRICS ne parvient pas à définir de nouvelles priorités dans ce domaine, contrairement au G7 qui a obtenu l'adhésion de 30 États, dont la Suisse, au Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes.

Ce sont principalement la Russie, la Chine et l'Inde qui font progresser les travaux relatifs à la **lutte contre le terrorisme**. Ces pays sont, avec l'Iran, membres de l'Organisation de coopération de Shanghai, à laquelle appartiennent également le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Pakistan et le Tadjikistan. C'est du reste la lutte contre le terrorisme qui a motivé la naissance de cette organisation à visée plutôt régionale dont le secrétariat est basé à Shanghai. Sous la présidence de la Russie, les BRICS ont adopté en 2020 une stratégie antiterroriste, sur la base de laquelle a été créé un groupe de travail dédié à la lutte contre le terrorisme. Comprenant cinq sous-groupes, celui-ci sert principalement à l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Bien que les documents des BRICS ne contiennent pas une définition commune du terrorisme, ils mentionnent, outre la menace pour les droits de l'homme, les libertés fondamentales et la démocratie, la menace que représente le terrorisme pour la « sécurité des États » et leur intégrité territoriale. Étant donné qu'elle inclut l'extrémisme et le séparatisme sans lien avec la violence, cette définition est plus large que celle du Conseil fédéral. Les BRICS peuvent s'appuyer sur cette large définition pour mener une politique de répression sur leur territoire.

Le groupe des BRICS réaffirme qu'il faut recourir à la **médiation** pour régler les conflits. Du fait de son hétérogénéité, il ne faut cependant pas s'attendre à des initiatives communes de médiation ou à des propositions de résolution de conflits de la part du groupe des BRICS, dont certains membres s'affirment cependant de plus en plus dans un rôle de médiateur.

16 Lettre adressée au secrétaire général par les représentants permanents du Brésil et de la Chine auprès de l'Organisation des Nations Unies : « [Position commune de la Chine et du Brésil concernant le règlement politique de la crise ukrainienne](#) ».

C'est ainsi que le rôle joué par la Chine dans la reprise des relations entre l'Arabie saoudite et l'Iran, en 2023, a été particulièrement remarqué, sans oublier que les ÉAU ont régulièrement su s'affirmer comme médiateur pour l'échange de prisonniers entre la Russie et l'Ukraine. Du fait de ses relations intactes avec les deux parties, l'Égypte a de son côté joué un rôle de premier plan dans la médiation portant sur le conflit entre Israël et le Hamas, tandis que l'Afrique du Sud s'implique avec réussite sur le continent africain, la dernière fois en Éthiopie par exemple. En matière de médiation, l'Afrique du Sud a par ailleurs fait les gros titres des médias en 2023, en organisant une initiative de paix africaine pour l'Ukraine.

2.5 Répercussions pour la Suisse

L'acronyme créé en 2001 par un économiste de Goldman Sachs est devenu depuis le premier sommet des BRICS, en 2009, une réalité géopolitique, dont il est cependant difficile de définir les contours: comment évaluer, pour reprendre les mots du postulat 23.3970, l'influence des BRICS « sur l'ordre mondial » et « quelle stratégie adopter » vis-à-vis des BRICS en tant que groupe d'États ?

Minimiser l'importance du groupe des BRICS ne semble pas approprié au regard des dynamiques décrites plus haut. Ce groupe de pays n'a certes pas encore obtenu de résultats très concrets, mais il dispose d'un pouvoir politique et économique suffisant pour donner de la crédibilité à la thèse selon laquelle les pays occidentaux auparavant dominants perdent en importance au profit des nouveaux pays émergents à la forte croissance économique, même si ces derniers se définissent encore comme « pays en développement ». Le terme de « désoccidentalisation » (*westlessness*¹⁷) fait précisément référence à l'érosion continue de la part de l'« Occident » dans la population mondiale, dans la création de valeur mondiale et dans le commerce international, mais aussi, plus généralement, à la perte d'influence des pays occidentaux dans les relations internationales. Certaines décisions politiques prises actuellement dans les pays occidentaux ont le potentiel d'accélérer ce phénomène. En dépit de toutes les différences d'interprétation, ce discours réussit à fédérer, comme en témoigne la longue liste des États souhaitant rejoindre le groupe des BRICS, que ce soit en qualité de membre ou de partenaire.

La stratégie de la Suisse vis-à-vis des BRICS doit donc tenir compte de deux dimensions: d'une part, l'importance croissante des BRICS et des États partenaires dans le monde et, d'autre part, les effets sur l'ordre mondial du narratif incarné par les BRICS, en particulier dans le domaine du multilatéralisme.

S'agissant de la **première dimension**, la Suisse cherche depuis toujours à entretenir en principe des relations

diplomatiques avec le plus de pays possible, quelle que soit leur orientation politique (maxime de l'universalité). Du reste, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif, dès 2005, d'approfondir ses relations avec les États extra-européens particulièrement importants sur les plans politique et économique, y compris avec tous les futurs membres fondateurs des BRICS. Dans son rapport sur la politique économique extérieure 2006¹⁸, il proposait déjà une analyse détaillée du phénomène des nouveaux pays émergents, connu à l'époque sous le nom de BRIC. Et de conclure qu'il voulait renforcer les relations avec ces États. Le Conseil fédéral prévoit également dans la stratégie actuelle de politique extérieure, la **SPE 2024-2027**, que la Suisse renforce, dans le cadre de ses relations bilatérales, la défense de ses intérêts en particulier vis-à-vis des pays extra-européens du G20 (objectif 8). Cette stratégie s'est avérée probante (voir plus bas le ch. 3.1.2).

La **deuxième dimension** de la stratégie de la Suisse à l'égard des BRICS porte sur les enjeux spécifiques que l'érosion de la suprématie occidentale soulève dans la gouvernance mondiale. Cette érosion va de pair, tout au moins sur le court terme, avec une diminution de la capacité du système multilatéral à apporter des réponses viables et efficaces aux enjeux mondiaux. Les institutions qui ont vocation à favoriser la recherche de consensus courent le risque d'être utilisées à mauvais escient dans la course à l'hégémonie politique.

Il serait toutefois erroné de donner une évaluation purement négative de l'exigence grandissante qu'ont les BRICS de façonner l'ordre mondial. Étant donné la manière dont ils font usage de leur importance croissante et assument des responsabilités, les BRICS peuvent en effet contribuer aussi à la stabilisation de l'ordre mondial. Citons en guise d'exemple de cette dynamique positive dans un contexte régional l'accord sur les patrouilles conclu entre l'Inde et la Chine, en marge du sommet des BRICS de Kazan, ainsi que d'autres mesures visant à rétablir la confiance dans la région himalayenne objet d'un différend frontalier entre les deux pays. Bien que l'accord ne résolve pas ce différend, il doit cependant être considéré comme une avancée positive qui n'aurait guère pu être obtenue sans la perspective de la rencontre du premier ministre Narendra Modi et du président Xi Jinping au sommet des BRICS.

Il est encore impossible de dire si l'ordre international pourra être réformé au cours des prochaines années de sorte à gagner en légitimité aux yeux de la communauté internationale et à être en mesure de remplir efficacement les attentes placées en lui. Mais il est nécessaire à cette fin que les États membres du groupe des BRICS, notamment, ne se contentent pas de réclamer une plus grande participation et une part de responsabilité plus importante dans la gouvernance mondiale, mais assument véritablement cette responsabilité.

Rien ne garantit que les choses évoluent dans ce sens.

17 Puri S. (2018). *Westlessness: The Great Global Rebalancing*. Hodder & Stoughton.

18 FF 2007 851

Comme décrit plus haut dans le passage consacré au rôle des BRICS dans le multilatéralisme (ch. 2.2), le risque existe que le cadre de référence normatif valable actuellement soit ébranlé, que les droits de l'homme et la démocratie soient remis en question, réinterprétés ou relégués au second plan par la géopolitique et que la coopération et la réglementation internationales se fragmentent en suivant les lignes de fracture des blocs géopolitiques.

Le Conseil fédéral entend répondre à ces évolutions en plaidant pour un renforcement ciblé du multilatéralisme. C'est dans cet esprit que la Suisse réclame régulièrement une plus forte implication de pays émergents ou en développement dans la gouvernance mondiale. Les institutions de Bretton Woods en sont l'illustration concrète: la Suisse défend au sein des instances dirigeantes les intérêts du groupe de vote qu'elle forme avec l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Pologne, la Serbie, le Tadjikistan et le Turkménistan. Elle reconnaît les besoins particuliers des membres les plus pauvres de son groupe, tout en se mobilisant cependant en faveur d'un octroi de crédits assorti de conditions claires et fondées. Basée sur des processus clairement définis et des intérêts communs, la collaboration au sein de ce groupe de vote montre comment la Suisse peut apporter son expertise spécifique dans les enceintes multilatérales et que la coopération entre des pays au niveau de développement et au contexte différents est tout à fait possible et opportune.

Un autre exemple de la réponse apportée par la Suisse à ces évolutions concerne les négociations relatives à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La Suisse fait partie du Groupe d'intégrité environnementale (*Environmental Integrity Group*), qui est composé en outre de la Géorgie, du Liechtenstein, de Monaco, du Mexique et de la République de Corée. Ce groupe de négociation qui compte en son sein à la fois des pays émergents et des pays occidentaux offre à la Suisse, depuis 2000, une plateforme efficace lui permettant de coordonner ses intérêts avec ceux d'autres pays et d'exercer une influence sur la politique climatique mondiale.

Un dernier exemple, enfin, porte sur le Groupe pour la gouvernance mondiale (*Global Governance Group*). Dirigé par Singapour, celui-ci réunit des États de taille petite et moyenne, notamment la Suisse, et a été créé dans le but de mieux faire entendre et défendre les attentes de ses membres au sein du G20.

Au cours du premier semestre 2025, le Conseil fédéral soumettra au Parlement une **stratégie relative au multilatéralisme et au rôle de la Suisse en tant qu'État hôte 2026–2029**, dans laquelle il exposera la manière dont il entend contribuer au renforcement du système multilatéral et à son efficacité. Il compte notamment attirer l'attention sur la primauté du droit international. De plus, il est d'avis qu'il faut apporter des améliorations à la cohérence, à l'efficacité et à l'efficience du système international. Dans le cadre de sa politique d'État hôte, la Suisse veillera en outre à ce que **Genève**, centre opérationnel du multilatéralisme, reste ouverte et attrayante aux yeux de tous les acteurs internationaux, y compris les États du groupe des BRICS, sans différence aucune.

3 Mise en œuvre de la SPE 2024–2027

Le présent chapitre propose un récapitulatif des activités de politique extérieure menées par la Confédération (ch. 3.1), un rapport succinct sur les instruments de la politique extérieure (ch. 3.2) ainsi qu'un exposé sommaire des stratégies en cascade (ch. 3.3).

3.1 État de réalisation des objectifs de la SPE 2024–2027

En 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFAE de lui présenter, pour chaque législature, un document définissant les priorités de la politique extérieure et présentant des réflexions stratégiques. La stratégie de politique extérieure 2020-2023 fut la première à être élaborée en collaboration avec l'ensemble de l'administration fédérale et soumise à l'approbation du Conseil fédéral, afin de donner une large assise à la politique extérieure et de renforcer sa cohérence (approche interdépartementale). La stratégie de politique extérieure 2024–2027 (SPE 2024–2027) a en outre été soumise pour consultation aux commissions de politique extérieure et les cantons (approche impliquant l'ensemble des acteurs nationaux concernés, dite *Whole-of-Switzerland-Approach*) puis adoptée fin janvier 2024 par le Conseil fédéral.

La SPE 2024–2027 est la stratégie de référence en matière de politique extérieure pour les sous-stratégies géographiques et thématiques, et sert ainsi de base pour l'établissement de rapports. Les activités de la Confédération dans ce domaine peuvent ainsi être évaluées à l'aune des objectifs de la SPE 2024–2027 et les changements au sein de l'environnement géopolitique et les éventuelles répercussions de ces derniers sur la stratégie peuvent être pris en compte. Ce chapitre suit la structure et les objectifs de la SPE 2024–2027.

3.1.1 Europe

Objectif 1 : Suisse-Europe

La Suisse stabilise et développe la voie bilatérale avec l'UE afin de sauvegarder les accords existants, d'en conclure de nouveaux et de garantir sa participation aux programmes de l'UE. Elle favorise le développement des liens avec les États membres de l'UE/AELE et le Royaume-Uni, assure la cohérence entre les dossiers et agit dans une perspective globale stratégique.

En mars 2024, le Conseil fédéral a approuvé un mandat de négociation avec l'Union européenne (UE). Après quelque 200 séances de travail, les négociations sur le fond se sont achevées en fin d'année. Parallèlement, il a initié les travaux de leur mise en œuvre à l'échelle du pays. Le Conseil fédéral est donc sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Pour stabiliser et développer la voie bilatérale, la Suisse a négocié en 2024 une série d'accords avec l'Union européenne (UE). Ces derniers portent notamment sur le libre accès au marché intérieur de l'UE: les accords existants relatifs au marché intérieur doivent être actualisés et étendus (sécurité alimentaire), et un nouvel accord doit être conclu dans le domaine de l'électricité. Le paquet prévoit également de garantir la participation à des programmes européens, notamment dans le domaine de la formation et de la recherche, et comprend un accord de coopération dans le secteur de la santé. Dans le cadre du paquet, la Suisse participe à la résolution des questions institutionnelles soulevées par l'UE et de la thématique des aides d'État lorsque cela s'avère pertinent, ainsi qu'à la pérennisation de sa contribution en faveur de certains États membres. En début d'année, outre les deux commissions de politique extérieure, sept autres commissions parlementaires, les cantons, les partenaires sociaux et économiques ainsi que d'autres groupes d'intérêt ont été consultés. Les négociations sur le fond se sont achevées en fin d'année et les objectifs fixés dans le mandat de négociation ont été atteints. Sur cette base, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un projet de consultation pour le paquet global Suisse-UE.

Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, la Suisse et l'UE ont adopté une réglementation transitoire relative à l'accès au paquet Horizon, qui est partiellement entrée en vigueur en mars 2024. Les chercheurs suisses ont ainsi pu présenter leur candidature dans le cadre d'un appel à projets

du Conseil européen de recherche (CER) pour l'année 2024. En juillet et en novembre 2024, l'accès a en outre été étendu à quatre autres appels à projets du CER pour l'année 2025. L'activation complète du régime transitoire au 1^{er} janvier 2025 a été rendue effective par la conclusion, sur le fond, des négociations. Les chercheurs suisses pourront ainsi participer à tous les appels à projets d'Horizon Europe et d'Euratom (à l'exception des domaines stratégiques de l'UE comme l'informatique quantique et le secteur spatial) ainsi qu'au programme pour une Europe numérique de l'année 2025. La Suisse et l'UE visent par ailleurs une signature de l'accord avant le 15 novembre 2025, afin de garantir une association rétroactive de la Suisse aux trois programmes susmentionnés dès le 1^{er} janvier 2025, au projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) dès 2026 et, dans le domaine de la formation, à Erasmus+ dès 2027.

Comme les négociations avec l'UE sur le paquet visant à stabiliser et à développer la voie bilatérale ne se sont achevées que récemment, il n'a pas été possible, au cours de l'année sous revue, de mettre à jour certains accords bilatéraux relatifs au marché intérieur.

Dans le domaine de la gestion d'entreprise responsable, la Suisse suit avec attention l'évolution de la réglementation de l'UE. L'impact sur la Suisse de nouvelles normes de l'UE, telles que la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité ou le règlement relatif aux chaînes d'approvisionnement « zéro déforestation », présente un intérêt particulier. Ces normes n'entrent pas dans le champ d'application du paquet négocié avec l'UE visant à stabiliser et à développer la voie bilatérale.

En 2024, la Suisse a intensifié sa coopération avec l'UE en matière de politique extérieure et de politique de sécurité. Elle a profité de nombreuses rencontres avec l'UE et les États partenaires européens pour exposer sa politique européenne, comme à l'occasion de la visite d'État du président tchèque Petr Pavel. La présidente de la Confédération Viola Amherd et le conseiller fédéral Ignazio Cassis ont rencontré les présidents en exercice et à venir du Conseil de l'UE en Hongrie et en Pologne. Des visites en Norvège et dans d'autres pays ont mis en avant les relations étroites. Les rencontres de la Communauté politique européenne (CPE) à Woodstock (Royaume-Uni) et à Budapest (Hongrie), ainsi que la conférence sur la paix en Ukraine qui s'est tenue au Bürgenstock ont également favorisé les échanges. La mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE s'est poursuivie durant l'année sous revue, conformément aux objectifs de la SPE 2024–2027.

Les relations avec le Royaume-Uni ont été approfondies au cours de l'année sous revue sur la base de la déclaration commune de 2022. L'accent a été mis sur la ratification du *Berne Financial Services Agreement* et sur le développement de l'accord commercial. Le dialogue stratégique mené au niveau du secrétaire d'État a en outre permis d'aborder la question de la lutte contre la corruption et de définir la

coopération en matière de sécurité comme les nouvelles priorités de la collaboration.

Objectif 2: États voisins

La Confédération, en collaboration avec les cantons, renforce les partenariats de la Suisse avec les pays voisins et entretient avec les régions frontalières une coopération fondée sur la confiance.

La collaboration transfrontalière a également constitué un élément central de la politique extérieure de la Suisse en 2024. De nombreux dialogues, initiatives et rencontres ont permis d'entretenir les relations avec les pays voisins et les régions frontalières, avec l'indispensable coopération des cantons. Le Conseil fédéral est également sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Les relations avec l'Italie ont été intensifiées en 2024. La présidente de la Confédération Viola Amherd a rencontré le président Sergio Mattarella et la présidente du Conseil des ministres Giorgia Meloni à Rome, afin de renforcer la collaboration en Afrique du Nord et en matière de formation, de recherche et d'innovation. Cet objectif a été réaffirmé lors d'une rencontre des ministres des affaires étrangères sur les îles de Brissago. Le conseiller fédéral Ignazio Cassis a prononcé un discours à l'invitation de son homologue italien Antonio Tajani lors de la conférence annuelle des ambassadeurs italiens. Dans le cadre d'une visite commune du *Centro di cooperazione di polizia e doganale*, le conseiller fédéral Beat Jans et le ministre de l'intérieur Matteo Piantedosi ont souligné la bonne coopération transfrontalière dans les domaines de la sécurité, des douanes et des migrations. L'importance de la collaboration des deux pays avec l'Afrique du Nord et la coopération Dublin ont également été évoquées. L'accord bilatéral sur la mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse a également été signé pendant l'année sous revue.

Les relations avec la France ont également été renforcées, notamment grâce à la dynamique instaurée par la visite d'État du président Emmanuel Macron en Suisse fin 2023. Après plusieurs années, les négociations avec la France sur la régulation transfrontalière des eaux du Rhône et du Léman ont connu une avancée notable.

Les relations étroites avec les États voisins demeurent un enjeu central, mais deviennent plus complexes en raison des défis de politique intérieure et de politique économique auxquels font face les pays partenaires.

Objectif 3: Justice et affaires intérieures – Schengen/Dublin

La Suisse met à profit son association à Schengen/Dublin pour œuvrer en faveur de la lutte contre la criminalité et la migration irrégulière ainsi que de la protection des frontières extérieures et d'un système Dublin efficace au niveau européen. Elle renforce la sécurité nationale et européenne en reprenant et en appliquant les développements de l'acquis de Schengen.

La Suisse est associée à Schengen/Dublin depuis 2008. Grâce à Schengen, sa population résidente jouit, dans cet espace, de la liberté de circulation, étendue à la Bulgarie et à la Roumanie grâce à la suppression des contrôles de personnes aux frontières de ces deux pays. Le Conseil fédéral a autorisé une cinquantaine de développements de Schengen/Dublin. Il est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La collaboration Schengen/Dublin est un instrument essentiel pour préserver la sécurité intérieure et gérer les migrations. En 2024, le conseiller fédéral Beat Jans a participé à cinq réunions des ministres de la justice et des affaires intérieures au niveau de l'UE, au cours desquelles ont notamment été décidés la réforme du code frontières Schengen, une amélioration de l'efficacité de l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale ainsi qu'un développement du système d'information Schengen, permettant ainsi de renforcer la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Lors d'une visite de travail avec le ministre autrichien de l'intérieur Gerhard Karner, le conseiller fédéral Beat Jans a discuté de la situation migratoire sur la route des Balkans et de l'intensification de la coopération en matière de lutte contre les passeurs.

L'UE a achevé les travaux législatifs portant sur la collecte et la transmission des données préalables sur les passagers aériens (API) en vue d'une optimisation des contrôles aux frontières extérieures.

Dans le domaine de la gestion des migrations, les négociations ont abouti en mai 2024 à un consensus sur le pacte européen sur la migration et l'asile. La réforme prévoit pour la première fois la mise en place d'un mécanisme de solidarité européen obligatoire destiné à décharger les États de l'UE qui reçoivent de nombreuses demandes d'asile, notamment ceux situés aux frontières extérieures de l'UE. En contrepartie, ces États s'engagent à mieux contrôler les migrants en situation irrégulière et à initier des procédures de demande d'asile directement aux frontières extérieures pour certains groupes de personnes. La réforme, qui s'appliquera à compter du deuxième semestre 2026, devrait contribuer à faire diminuer la migration irrégulière et les mouvements secondaires au sein de l'UE. Seule une partie des dispositions du pacte s'appliqueront de manière contraignante à la Suisse dans le cadre du développement Schengen/Dublin; le mécanisme de solidarité n'en fait pas partie.

Pendant l'année sous revue, la Suisse a mis en œuvre sa participation à l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières. Dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, cet instrument soutient les États membres en matière de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen.

La réinstauration temporaire des contrôles aux frontières intérieures par plusieurs États membres de l'UE a quelque peu terni le bilan du système Schengen pour l'année 2024. La Suisse plaide toujours en faveur d'une limitation du recours aux contrôles aux frontières intérieures. Elle s'est constamment exprimée en faveur du renforcement de la sécurité intérieure, de la lutte contre la criminalité, de la limitation de la migration irrégulière, de la protection efficace des frontières extérieures et du bon fonctionnement du système de Dublin.

Objectif 4: Sécurité européenne

La Suisse promeut la sécurité européenne en renforçant sa coopération avec l'UE et l'OTAN ainsi qu'au niveau bilatéral, avec ses partenaires. Elle accroît sa participation à des missions militaires de promotion de la paix en apportant des contributions de qualité, se tient à disposition pour accueillir, en tant qu'État hôte, un sommet de la Communauté politique européenne, soutient l'OSCE et propose des formats de dialogue pour les échanges sur les questions sécuritaires.

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a renforcé sa coopération avec ces partenaires et augmenté sa participation à une mission militaire de promotion de la paix. La Suisse assumera en 2026 la présidence de l'OSCE. Le Conseil fédéral est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La guerre russe contre l'Ukraine a engendré une architecture européenne de sécurité à nouveau fondée sur la confrontation. Les États de l'OTAN se réarment et se concentrent sur sa fonction classique de défense collective et de dissuasion face à la Russie. L'UE consolide sa politique de sécurité et de défense, notamment par le nouveau mandat du commissaire européen à la défense et à l'espace. Dans le domaine de la politique d'armement, la Commission européenne joue en outre un rôle de coordination de plus en plus important et entend accroître considérablement les investissements dans l'industrie européenne de l'armement (voir rapport Draghi¹⁹).

La Suisse renforce sa coopération en matière de politique de sécurité avec ses partenaires occidentaux dans le cadre de ses obligations découlant du droit de la neutralité. La collaboration avec l'OTAN a ainsi été renforcée, notamment concernant la mise en œuvre de l'accord de partenariat *Individually*

19 [Mario Draghi \(2024\): The future of European Competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe.](#)

Tailored Partnership Programme adopté en 2023. Compte tenu de la situation tendue qui perdure dans les Balkans occidentaux, le Conseil fédéral a en outre résolu de faire passer de 195 à 215 personnes les effectifs du contingent de l'armée suisse engagé au sein de la Force de maintien de la paix au Kosovo (KFOR) à compter d'avril 2024. La Suisse veut également renforcer la collaboration avec l'UE en matière de politique de sécurité : en août 2024, le Conseil fédéral a décidé de participer aux deux projets *Military Mobility* et *Cyber Ranges Federation* de la coopération structurée permanente (CSP).

À la demande de nombreux États, la Suisse a en outre déposé en décembre sa candidature à la présidence de l'OSCE pour 2026, laquelle a été approuvée par l'ensemble des 57 États participants. En assumant ce mandat, la Suisse endossera sa part de responsabilité en matière de sécurité européenne et œuvrera en faveur de la capacité d'action et de l'inclusivité de l'OSCE. Dès 2025, la Suisse fait ainsi partie de la troïka composée de Malte (présidence 2024) et de la Finlande (présidence 2025). Son rôle consiste à soutenir la présidence en exercice et à assurer la continuité des travaux de l'OSCE.

Objectif 5 : Ukraine

La Suisse accorde une importance stratégique au soutien et à la reconstruction du pays. Dans le cadre de la CI et à l'aide d'autres instruments, elle contribue solidairement à la reconstruction de l'Ukraine et œuvre pour une paix juste et durable.

Le Conseil fédéral a confirmé son orientation stratégique concernant la reconstruction de l'Ukraine, qui a été initiée lors de la conférence de Lugano en 2022, et s'est engagé à verser 5 milliards de francs pour la période 2025-2036. Il a poursuivi ses efforts diplomatiques, notamment en organisant la conférence de haut niveau sur la paix au Bürgenstock, et a renforcé son engagement humanitaire, notamment lors de la deuxième conférence internationale sur le déminage humanitaire à Lausanne. Le Conseil fédéral est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La destruction ciblée des infrastructures par la Russie, et en particulier de celles qui assurent l'approvisionnement en énergie, constitue une grave menace pour la population ukrainienne. Les coûts de reconstruction ne cessent de grimper. Grâce à la facilité pour l'Ukraine, l'UE a mis à disposition 50 milliards d'euros pour la période 2024–2027 et a adopté une aide financière supplémentaire. Depuis 2024, l'OTAN coordonne des livraisons d'armes et des programmes de formation, mais l'avancée russe n'a pas pu être stoppée. Les négociations directes entre les belligérants sont toujours au point mort. La paix n'est pas en vue.

Depuis le début de la guerre, la Suisse a étendu sa coopération avec l'Ukraine à plus de 600 millions de francs et a notamment soutenu des projets dans les domaines de l'approvisionnement énergétique, de la santé mentale et de la numérisation. En avril 2024, le Conseil fédéral a accordé

5 milliards de francs pour les 12 prochaines années (2025-2036), dont 1,5 milliard jusqu'en 2028. Un montant de 500 millions de francs est réservé à la stimulation des investissements des entreprises suisses dans la reconstruction. Un délégué pour l'Ukraine, récemment nommé, dirige la mise en œuvre du programme national. En octobre 2024, la Suisse a organisé la conférence sur le déminage en Ukraine (*Ukraine Mine Action Conference*, UMAC2024) et a continué à soutenir l'AIEA dans le renforcement de la sécurité des installations nucléaires ukrainiennes. Elle appuie par ailleurs les efforts déployés à l'échelle mondiale pour punir les crimes internationaux perpétrés dans le contexte du conflit, notamment le crime d'agression, et s'engage en faveur d'enquêtes et de poursuites pénales indépendantes et impartiales en la matière. Le Conseil fédéral a repris dans une large mesure les trains de sanctions 12 à 14 adoptés par l'UE et a initié le processus d'application de la 15^e série. La conférence de haut niveau sur la paix organisée en juin au Bürgenstock a réuni 100 délégations, lesquelles ont adopté un [communiqué conjoint](#), signé depuis par 90 États.

Objectif 6 : Balkans occidentaux

La Suisse promeut la stabilité et l'intégration européenne de la région. Pour ce faire, elle utilise ses instruments de manière coordonnée au niveau régional et renforce la coopération avec les États des Balkans occidentaux, y compris avec la société civile (notamment la diaspora), le secteur privé et d'autres pays donateurs.

Bien que la Suisse ait pu fournir certaines contributions au moyen de ses instruments et d'approches coordonnées au niveau régional, les défis structurels et les tensions dans la région persistent et la situation dans les Balkans occidentaux n'a guère évolué par rapport à l'année précédente. Par conséquent, le Conseil fédéral n'est qu'en partie sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La situation dans les Balkans occidentaux a peu évolué en 2024. Les tensions persistantes entre la Serbie et le Kosovo, ainsi qu'au sein de la Bosnie et Herzégovine, ont des répercussions négatives sur la stabilité de la région. L'UE a renforcé son engagement et a décidé d'entamer des négociations d'adhésion avec la Bosnie et Herzégovine. Le Kosovo est ainsi l'unique pays de la région qui ne bénéficie pas du statut officiel de candidat à l'adhésion à l'UE. Un nouveau plan de croissance de l'UE vise à encourager les réformes, l'adoption de normes européennes, ainsi que l'intégration régionale par des mesures d'incitation financière. Par ailleurs, le dialogue soutenu par l'UE entre le Kosovo et la Serbie, renouvelé en 2023, n'a jusqu'à présent guère permis d'obtenir des résultats. La Suisse a soutenu l'action de l'UE et a donné un nouvel élan aux discussions qui s'étaient enlisées en organisant des rencontres dans le format dit de Soleure. En 2024, trois entretiens ont eu lieu discrètement entre la Serbie et Kosovo. La Suisse a en outre renforcé son soutien à la Bosnie et Herzégovine en détachant une nouvelle fois un

diplomate auprès du Bureau du haut représentant à Sarajevo. À l'échelle multilatérale, la Suisse s'est engagée au sein du Conseil de sécurité de l'ONU en faveur de la désescalade, de l'instauration d'un climat de confiance et de la prolongation de l'opération EUFOR ALTHEA. Les effectifs du contingent suisse au sein de la KFOR ont été augmentés. Dans le cadre de l'OSCE, la Suisse a également soutenu la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe, toujours en attente.

La stagnation économique et le manque de perspectives incitent toujours de nombreux jeunes à quitter la région. C'est pourquoi les programmes de coopération à long terme de la Suisse visent à promouvoir le développement économique durable. Ces programmes sont complétés par des projets destinés à améliorer les infrastructures et la gouvernance. Étant donné que les flux de migrants perdurent sur la route des Balkans, la Suisse a accordé une attention particulière aux partenariats migratoires qu'elle a conclus avec la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord et la Serbie. Une rencontre entre le conseiller fédéral Beat Jans et le ministre serbe de l'intérieur Ivica Dačić a notamment été consacrée à l'échange d'informations policières pour lutter contre le crime international organisé et le terrorisme, ainsi qu'à la politique de la Serbie en matière de visas.

3.1.2 Autres régions du monde

Objectif 7 : défense des intérêts régionaux

La Suisse se positionne comme un pays qui, par sa politique extérieure indépendante, renforce l'Europe et les acquis européens dans la configuration actuelle de la politique mondiale, aspire à entretenir de bonnes relations avec toutes les régions du monde, s'engage à respecter le droit international et contribue à l'entente entre les peuples. Elle intensifie ses efforts diplomatiques régionaux afin d'identifier les opportunités de proposer ses bons offices. Les sous-stratégies géographiques seront évaluées afin de déterminer si elles atteignent leurs objectifs et seront adaptées en conséquence pour l'avenir.

Concernant le conflit au Proche-Orient, le Conseil fédéral s'est positionné du côté du droit international, grâce notamment au siège que la Suisse a occupé au Conseil de sécurité de l'ONU, et a contribué à l'entente entre les acteurs de conflits régionaux. Par ailleurs, la Suisse a pu développer sa diplomatie des bons offices en Afrique et en Amérique latine. La situation mondiale étant marquée par les conflits, elle s'est néanmoins trouvée prise en étau entre son positionnement et sa volonté de proposer ses bons offices. Le Conseil fédéral est donc en partie sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Dans la **région MENA**, le conflit au Proche-Orient a connu un nouvel embrasement, au cours de l'année sous revue, à l'issue de l'attaque terroriste menée par le Hamas le 7 octobre 2023. Ses répercussions se font sentir dans toute la région. À

Gaza, la guerre s'est poursuivie durant toute l'année 2024. Des attaques aériennes ont eu lieu entre Israël et l'Iran. Cette dynamique d'escalade a englobé aussi des groupes armés en Syrie et en Irak ainsi que les Houthis au Yémen. La situation s'est quelque peu apaisée vers la fin de l'année: le conflit entre Israël et la milice du Hezbollah s'est stabilisé provisoirement à la suite du cessez-le-feu proclamé à la fin novembre. Les négociations d'un cessez-le-feu entre Israël et le Hamas ont progressé. Depuis la chute du régime de Bachar el-Assad en décembre 2024, la situation en Syrie est certes fragile, mais permet d'espérer la mise en place d'une gouvernance plus inclusive. Concernant Gaza, le Conseil fédéral a appelé à la retenue et exigé un cessez-le-feu immédiat, la libération immédiate et inconditionnelle de tous les otages détenus à Gaza, le strict respect du droit international humanitaire par toutes les parties, ainsi qu'un acheminement rapide, sécurisé et sans entrave de l'aide humanitaire vers et à l'intérieur de la bande de Gaza. Adopté le 4 septembre 2024 par le Conseil fédéral, le message sur la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées a été approuvé à une large majorité tant par le Conseil national que par le Conseil des États lors de la session d'hiver.

Le Conseil fédéral considère que la solution à deux États est la seule base pour la paix et la stabilité dans la région. Selon l'avis du 19 juillet 2024 de la Cour internationale de justice (CIJ), l'occupation par Israël, depuis 1967, des territoires palestiniens est illégale. Celle-ci doit prendre fin et un horizon politique doit être rétabli. La Suisse a contribué de manière significative à l'adoption en 2024 des trois résolutions sur la guerre à Gaza.

Le 18 septembre 2024, l'Assemblée générale de l'ONU a chargé la Suisse, en sa qualité d'État dépositaire des Conventions de Genève, d'organiser dans un délai de six mois une conférence des Hautes Parties contractantes à la Quatrième Convention de Genève.

Dans un contexte d'escalade de la violence entre Israël et la milice du Hezbollah, le Conseil fédéral a réitéré son appel à toutes les parties pour qu'elles respectent le droit international, en particulier le droit international humanitaire. Il s'est félicité du cessez-le-feu conclu sous la médiation des États-Unis et de la France et a appelé les parties à le mettre en œuvre dans son intégralité et à respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale du Liban et d'Israël. En ce qui concerne la Syrie, le Conseil fédéral soutient un processus de transition politique rapide, pacifique et ordonné, qui doit permettre au peuple syrien de vivre dans la liberté, la sécurité et la dignité. Il a renforcé par ailleurs l'aide humanitaire apportée à cette région (voir objectif 15).

La zone **Asie-Pacifique** est la région la plus peuplée et économiquement la plus dynamique du monde (concernant les pays du G20 provenant de cette région, voir objectif 8). Dans les économies émergentes d'Asie du Sud-Est, le Conseil fédéral a poursuivi la mise en œuvre de sa stratégie Asie du Sud-Est 2023–2026, tout en renforçant ses relations avec les pays de la région. Le secrétaire d'État du DFAE et son homologue

au SECO ont participé au Laos aux réunions annuelles des ministres des affaires étrangères et de l'économie de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), lors desquelles une déclaration sur la coopération économique entre l'AELE et l'ASEAN a été signée. Durant l'année sous revue, la coopération au développement s'est poursuivie avec les partenaires de la zone Asie-Pacifique, à l'exception de la Mongolie, où les activités ont pris fin. Lors d'une visite effectuée en Mongolie, la présidente de la Confédération Viola Amherd a salué les efforts déployés par ce pays pour préserver l'État démocratique. La Suisse entretient des relations étroites avec les pays d'Asie centrale qui sont membres de son groupe de vote au sein des institutions de Bretton Woods. La conseillère fédérale Karin Keller-Sutter et le conseiller fédéral Ignazio Cassis se sont rendus au Tadjikistan en juin, le second effectuant ensuite une visite au Kirghizistan. Dans ces deux pays, la coopération transfrontalière dans le domaine de l'eau, soutenue par la Suisse, est un enjeu primordial.

L'Afrique reste le continent des contrastes: si quelques États offrent d'intéressantes perspectives grâce à leur potentiel économique, leur croissance stable et leur capacité d'innovation, le continent est toujours confronté à des conflits, à l'extrémisme, à des crises énergétiques et à la corruption. À cela s'ajoutent la pauvreté, la croissance démographique galopante et les conséquences du changement climatique. Fin 2024, le Conseil fédéral a adopté sa nouvelle [stratégie Afrique 2025–2028](#), qui est basée sur les enseignements tirés de la stratégie Afrique subsaharienne 2021–2024 et qui définit l'orientation stratégique de la Suisse pour les années à venir.

En 2024, des élections ont été organisées dans plus de 15 États africains, certaines donnant lieu à des changements de pouvoir démocratiques, par exemple au Sénégal et au Ghana. La situation politique demeure en revanche fragile au Sahel: au Mali et au Burkina Faso, le retour à un gouvernement civil n'est toujours pas en vue et l'influence de la Russie n'a fait qu'augmenter dans certaines régions. Aucun progrès n'a pu être réalisé sur le plan politique concernant les conflits de longue durée, notamment en Libye et au Sahara occidental. Dans ce contexte, la Suisse encourage le dialogue et propose des plateformes de discussion (voir objectif 13). L'ambassadrice en mission spéciale pour le Sahel et son homologue pour la Corne de l'Afrique ont contribué à renforcer le rôle de la Suisse dans le domaine de la politique de paix. Dans le domaine migratoire, la coopération avec les États nord-africains a gardé toute sa signification, ceux-ci étant d'importants pays d'origine, de transit et de destination.

Dans le cadre de son voyage en Afrique de l'Est, le conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est rendu en Éthiopie, à Djibouti et au Kenya. Il a par ailleurs reçu en Suisse ses homologues ivoirien, nigérien et angolais. Le conseiller fédéral Beat Jans a effectué de son côté une visite en Tunisie. De plus, différents événements multilatéraux ont été l'occasion d'organiser des rencontres de haut rang, par exemple le XIX^e Sommet de la francophonie organisé en France, auquel a participé la présidente de la Confédération Viola Amherd.

Comme les élections au Mexique l'ont confirmé une fois de plus, **l'Amérique latine** dispose d'institutions démocratiques solides. Mais le continent rencontre également des difficultés, comme le montrent par exemple les élections au Venezuela et la situation en Haïti, et doit globalement faire face à la progression de la criminalité organisée transnationale et au trafic de stupéfiants. Les effets du changement climatique s'y font sentir toujours plus, ce qui pèse aussi sur les perspectives économiques du continent.

Les élections au Venezuela et les mesures répressives prises par le gouvernement à l'encontre de l'opposition ont accru les tensions dans la région et incité plusieurs pays à rompre leurs relations avec Caracas. Dans ce contexte, la Suisse s'est vu confier un nouveau mandat de puissance protectrice pour représenter les intérêts de l'Équateur au Venezuela. Le Conseil fédéral soutient le processus de paix en Colombie et accompagne avec plusieurs mandats officiels les négociations entre le gouvernement et les groupes armés.

En juillet 2024, le conseiller fédéral Ignazio Cassis a visité le Brésil (voir objectif 8), le Pérou et le Costa Rica. Les discussions ont porté sur le suivi de la conférence sur la paix en Ukraine au Bürgenstock, mais également sur les relations économiques, la lutte contre le changement climatique et la promotion de la démocratie. En 2024, les relations bilatérales avec le Chili ont été intensifiées, en particulier dans les domaines économique et climatique. La secrétaire d'État Hélène Budliger a dirigé une mission économique au Chili. L'accord de libre-échange modernisé entre l'AELE et le Chili, incluant un chapitre sur la durabilité, a été ratifié en juin 2024 à Genève. Un accord bilatéral avec le Chili sous l'art. 6 de l'Accord de Paris est également entré en vigueur en juin 2024.

Le retrait de la coopération bilatérale suisse en Amérique latine, prévu dans la stratégie de coopération internationale 2021–2024, a été achevé en 2024. La Suisse reste toutefois présente à travers d'autres instruments économiques, diplomatiques et humanitaires (démocratie, eau, changement climatique et gestion des risques de catastrophes naturelles).

Objectif 8 : États membres extra-européens du G20

La Suisse renforce la défense de ses intérêts vis-à-vis des pays extra-européens du G20. Elle échange avec ces pays au moins une fois par an au niveau du Conseil fédéral.

La défense des intérêts suisses vis-à-vis des pays extra-européens du G20 a en effet été renforcée, en particulier vis-à-vis des États-Unis, avec lesquels une série de nouvelles conventions a été conclue, ainsi que de la région Asie-Pacifique. Le Conseil fédéral a également veillé à la réalisation de cet objectif lors de la conférence sur l'Ukraine qui a eu lieu au Bürgenstock et à laquelle la plupart des membres du G20 ont participé. Il convient notamment de souligner à ce propos la présence d'un grand nombre de membres américains du G20. Le Conseil fédéral est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

En 2024, les relations bilatérales entre la Suisse et les **États-Unis** ont continué de progresser dans plusieurs domaines stratégiques, renforçant des liens déjà solides. La présidente de la Confédération Viola Amherd a rencontré le secrétaire d'État américain Antony Blinken en marge du Forum économique mondial. En avril, la troisième édition du dialogue de partenariat stratégique s'est déroulée à Berne. D'autres dialogues ont été organisés dans les domaines de l'économie et des sciences. Plusieurs nouvelles conventions ont été conclues avec les États-Unis: en juin, la signature du nouvel accord FATCA a marqué une avancée majeure, avec la mise en place, à partir de 2027, d'un échange automatique de renseignements financiers sur les comptes suisses détenus aux États-Unis. Le cadre pour la protection des données entre la Suisse et les États-Unis (*Swiss-U.S. Data Privacy Framework*), adopté par le Conseil fédéral en août 2024, garantit un niveau de protection adéquat pour le transfert de données personnelles entre les entreprises des deux pays, facilitant ainsi les échanges tout en protégeant les citoyens suisses. De plus, un protocole d'entente (*Memorandum of Understanding, MoU*) sur les échanges de jeunes professionnels, stagiaires et apprentis a été signé en octobre à Berne. Le MoU sur la formation professionnelle a également été renouvelé en octobre à Washington par le conseiller fédéral Guy Parmelin. Les relations bilatérales avec le **Canada** sont empreintes de confiance et ont été renforcées dans les domaines de la science et de l'innovation en 2024, à la suite de la signature d'une déclaration conjointe en 2023 et la tenue de consultations politiques à Berne en octobre 2024.

Avec tous les membres latino-américains du G20, des rencontres ont eu lieu au niveau du Conseil fédéral: le chef de la diplomatie suisse Ignazio Cassis et son homologue **mexicaine** Alicia Bárcena ont signé un accord concernant un mandat de puissance protectrice. À la demande du **Mexique**,

la Suisse représente les intérêts du Mexique en Équateur (et ceux de l'Équateur au Mexique). Cet accord témoigne du renforcement des relations bilatérales entre les deux pays. La convention de sécurité sociale signée en mai 2024 par la Suisse et **l'Argentine** renforce les relations entre les deux pays. Par ailleurs, les conseillers fédéraux Ignazio Cassis et Guy Parmelin ont rencontré à Berne la ministre argentine des affaires étrangères Diana Mondino pour discuter des relations politiques et économiques, et plus particulièrement de l'accord de libre-échange AELE-Mercosur. Avec la présidence **brésilienne** du G20, les échanges de haut niveau se sont encore intensifiés. Trois rencontres au niveau du Conseil fédéral ont eu lieu. Ces rencontres étaient focalisées sur les négociations de l'accord de libre-échange AELE-Mercosur, ainsi que sur le rôle du Brésil dans un processus pour la paix concernant l'Ukraine.

Dans la région **Asie-Pacifique**, la défense des intérêts a été renforcée vis-à-vis de tous les membres du G20 (Australie, Chine, Corée du Sud, Japon, Inde, Indonésie). La visite de la présidente de la Confédération Viola Amherd à **Tokyo** et celle du premier ministre chinois Li Qiang à Berne ont été des temps forts. Il a été convenu avec la **Chine** d'engager des négociations en vue d'optimiser l'accord de libre-échange conclu entre les deux pays. Au total, douze autres rencontres ont par ailleurs été organisées au niveau du Conseil fédéral avec tous les membres du G20 de la région. Enfin, les États membres de l'AELE et **l'Inde** ont signé en mars un **accord de libre-échange**, qui constitue un jalon important pour la politique commerciale de la Suisse, l'Inde étant la cinquième puissance économique mondiale.

Les relations avec **l'Arabie saoudite** ont été renforcées, notamment dans le cadre des rencontres organisées en Suisse et en Arabie saoudite entre les conseillers fédéraux Guy Parmelin,



Figure 6: Membres extra-européens du G20 avec lesquels des rencontres ont eu lieu en 2024 au niveau du Conseil fédéral.

Ignazio Cassis et Karin Keller-Sutter et des ministres saoudiens. Leurs discussions ont porté sur des sujets économiques et financiers, ainsi que sur les développements de la politique internationale. Au cours de l'année sous revue, les relations avec l'**Afrique du Sud** se sont intensifiées, comme l'illustrent en particulier les consultations annuelles de haut rang entre les deux pays, menées en octobre sous la houlette du secrétaire d'État Alexandre Fasel. Le conseiller fédéral Ignazio Cassis a rencontré le président de la commission de l'**Union africaine** Moussa Faki lors de son déplacement en Afrique de l'Est. L'Union africaine est membre du G20 depuis 2023.

3.1.3 Multilatéralisme

Objectif 9 : multilatéralisme

La Suisse agit en faveur d'un multilatéralisme ciblé, reposant sur le respect des règles, sur le principe de subsidiarité et sur une approche cohérente, afin de préserver la capacité d'action du système et de faire en sorte qu'il contribue à un monde plus sûr. Elle assume sa part de responsabilité, notamment en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. La Suisse définira également son positionnement en tant qu'État hôte dans sa stratégie sur le multilatéralisme.

La Suisse a assumé sa part de responsabilité au Conseil de sécurité de l'ONU et plaidé en faveur de réformes visant un multilatéralisme subsidiaire ciblé. Le siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU s'est avéré compatible avec la neutralité et a été apprécié. Les travaux concernant la stratégie sur le multilatéralisme et l'État hôte ont progressé. Le Conseil fédéral est donc sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Le **Conseil de sécurité de l'ONU** a été largement paralysé face aux grandes crises (p. ex. Ukraine et Proche-Orient) et les décisions importantes ont été prises ailleurs. Sa capacité d'action a toutefois été préservée dans d'autres domaines. C'est ainsi qu'il a renouvelé, en 2024, les mandats de nombreuses missions de maintien de la paix de l'ONU. Il est également parvenu à un consensus pour trois résolutions sur le Proche-Orient et deux sur le conflit au Soudan, dont l'impact est toutefois demeuré en deçà des attentes. Concernant son siège au Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse s'est appuyée sur les quatre priorités définies par le Conseil fédéral (construire une paix durable; protéger la population civile; agir pour la sécurité climatique; renforcer l'efficacité du Conseil de sécurité). À l'initiative de la Suisse, le Conseil de sécurité a adopté une résolution sur la protection du personnel humanitaire et du personnel des Nations Unies et une autre visant à améliorer l'état de droit dans le domaine des sanctions. Par ailleurs, la Suisse a présenté, en collaboration avec les États-Unis, une résolution instaurant une exemption humanitaire aux sanctions financières de l'ONU. Invités par la Suisse, des membres du Conseil de sécurité de l'ONU se sont rendus à Genève en août, pour y réaffirmer le rôle clé du droit international humanitaire à l'occasion des 75 ans des Conventions de Genève.

En octobre, la Suisse a repris pour la deuxième fois la présidence du Conseil de sécurité. Soucieuse d'ancrer à l'agenda de ce dernier la diplomatie scientifique, elle a attiré l'attention de ses membres sur l'impact potentiel des développements scientifiques sur la paix et la sécurité, et est parvenue sur ce sujet à obtenir l'adoption d'une déclaration présidentielle. Le Conseil fédéral établira à l'attention du Parlement un rapport détaillé sur le mandat de la Suisse au Conseil de sécurité, qui a pris fin le 31 décembre 2024.

Organisé en marge de la semaine de haut rang marquant l'ouverture de l'Assemblée générale des Nations Unies, le **sommet de l'avenir**, auquel a participé la présidente de la Confédération Viola Amherd, a donné lieu à l'adoption d'un «pacte pour l'avenir». Ce pacte vise à favoriser l'adaptation des institutions internationales aux défis mondiaux de notre époque ainsi que le renforcement de la coopération multilatérale.

La polarisation observée à l'ONU s'est également retrouvée dans d'autres domaines et instances. Tandis que le **règlement sanitaire international** a pu être adapté, les négociations menées dans le cadre de l'OMS et visant un **accord mondial sur les pandémies** ont dû être prolongées d'un an en raison de plusieurs divergences. Les négociations consacrées aux budgets de différentes organisations ont elles aussi été partiellement bloquées. Lors des négociations qui ont permis d'aboutir à l'adoption du **traité de l'ONU contre la cybercriminalité**, la Suisse a réussi à faire intégrer dans le texte des normes minimales en matière de droits de l'homme.

De son côté, le **Conseil de l'Europe** a adopté la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, le premier instrument international juridiquement contraignant dans ce domaine. Les négociations ont été présidées par la Suisse. Soutenu par le Conseil fédéral, l'ancien conseiller fédéral Alain Berset a été élu au poste de secrétaire général du Conseil de l'Europe, devenant le premier Suisse à assumer cette fonction.

Dans le cadre de l'**Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)**, les États membres ont adopté, après plus de vingt années de négociations, le traité sur la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels associés²⁰. Les efforts menés durant plusieurs années par la Suisse pour élaborer une solution ont permis d'aboutir à cet accord, qui régit la divulgation de l'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels associés dans les demandes de brevets. En novembre à Riyad, en Arabie saoudite, les États membres de l'OMPI ont également adopté le **Traité de Ryad sur le droit des dessins et modèles**²¹, qui vise à simplifier les modalités d'enregistrement des designs à l'étranger.

20 IGE (2024) : [Adoption d'un nouveau traité international sur la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels associés.](#)

21 IGE (2024) : [Adoption du Traité de Ryad sur le droit des dessins et modèles.](#)

À l'**OSCE**, un accord a pu être trouvé concernant le pourvoi des quatre postes de direction et l'attribution de la présidence de l'organisation pour l'année 2026, charge qu'assumera la Suisse.

Enfin, la Suisse a été élue en octobre au **Conseil des droits de l'homme** pour les années 2025 à 2027, lequel sera présidé pour la première fois par un Suisse, l'ambassadeur Jürg Lauber, en 2025.

La Suisse participe activement aux discussions du **G20**, en particulier celles du volet des finances (*Finance Track*). Plusieurs représentants suisses, dont les conseillères fédérales Karin Keller-Sutter et Elisabeth Baume-Schneider, ainsi que de hauts fonctionnaires ont pris part aux réunions ministérielles du G20 au Brésil.

Au vu des défis actuels, il reste nécessaire de réformer le système multilatéral, mais les **réformes** sont plus compliquées du fait de la polarisation de la politique mondiale. Tous les développements à l'échelle multilatérale ne se font pas dans l'intérêt de la Suisse. Le Conseil fédéral est sceptique en ce qui concerne les propositions de réforme de l'architecture financière internationale, que des pays émergents ou en développement défendent de plus en plus à l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans le cadre d'une **stratégie relative au multilatéralisme et au rôle de la Suisse en tant qu'État hôte 2026-2029**, le Conseil fédéral définira les principes d'une politique cohérente et ciblée de la Suisse dans ce domaine.

Objectif 10 : Agenda 2030

La Suisse contribue à une mise en œuvre efficace de l'Agenda 2030 pour le développement durable en tenant compte des trois dimensions écologique, économique et sociale de manière équivalente et intégrée. Elle agit en faveur d'un programme de suivi post-2030 axé sur l'efficacité.

La Suisse a continué de contribuer à une mise en œuvre efficace de l'Agenda 2030. Toutefois, la situation géopolitique tendue a eu des incidences négatives sur l'avancement des travaux, freinant la réalisation de cet objectif. Par conséquent, le Conseil fédéral est seulement en partie sur la bonne voie.

Selon le [rapport sur les objectifs de développement durable 2024](#), seuls 17 % des objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU sont sur la bonne voie. Les questions en lien avec l'Agenda 2030 ont été reléguées au second plan des préoccupations, dans le monde comme en Suisse, en raison de l'escalade des conflits et des tensions géopolitiques. Par ailleurs, les effets persistants de la crise liée au COVID-19 et les catastrophes environnementales ont entravé le développement durable dans ses trois dimensions. Le pacte pour l'avenir de l'ONU est certes venu confirmer l'Agenda 2030 dans son rôle de cadre d'orientation pour le développement durable et une mise en œuvre plus rapide a été exigée. Mais il est

encore trop tôt pour dire si cela donnera lieu à de nouvelles impulsions. Force est de constater toutefois que ce cadre de dimension universelle a su s'imposer auprès des acteurs non étatiques et infranationaux, près de dix années après son lancement, et que l'établissement des rapports nationaux contribue à l'amélioration des données disponibles.

La Suisse s'appuie, pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030, sur la stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030). En janvier 2024, le Conseil fédéral a adopté le rapport intermédiaire sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la SDD 2030, ainsi qu'un nouveau plan d'action pour les années 2024 à 2027. Il y précise que la Suisse est certes sur la bonne voie dans certains domaines, mais que des lacunes substantielles demeurent concernant la mise en œuvre. Il faudra donc par exemple améliorer l'efficacité énergétique et réduire encore la consommation d'énergie pour atteindre les objectifs.

La mise en œuvre de l'Agenda 2030 peut être accélérée en renforçant la coopération avec les autorités locales et régionales. C'est dans cet esprit que le Forum des Maires de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) à Genève s'est développé en plateforme dédiée à l'échange d'expériences concernant la mise en œuvre des ODD dans les villes. Organisé le 25 septembre 2024 à Lugano, le « SDG Flag Day » était lui aussi consacré au rôle des villes dans cette mise en œuvre.

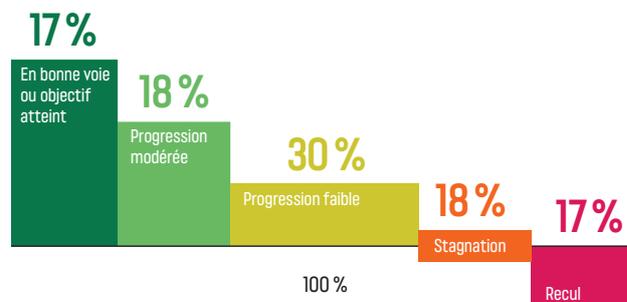


Figure 7 : Avancée dans la réalisation des 17 objectifs de développement durable de l'ONU à l'horizon 2030 (ODD) [source : [ONU](#)]

Objectif 11 : Genève internationale

La Suisse renforce la compétitivité de la Genève internationale, particulièrement dans les domaines de la numérisation, de la diplomatie scientifique et de l'environnement, et en mettant à disposition une infrastructure moderne en collaboration avec le canton de Genève.

Au cours de l'année sous revue, la Suisse a participé au renouvellement de l'infrastructure de la Genève internationale. Si de nouveaux acteurs sont venus s'installer à Genève, on remarque par ailleurs que la tendance à la polarisation au niveau mondial a aussi un impact négatif sur le site de Genève et que la concurrence est grande dans le domaine de la numérisation. Par conséquent, le Conseil fédéral n'est qu'en partie sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

En 2024, Genève a accueilli des pourparlers sous l'égide de l'ONU, notamment sur le Soudan. La ville a également été l'hôte de conférences et de négociations dans les domaines de la numérisation et de l'environnement (p. ex. négociations dans le cadre du futur Groupe d'experts sur l'interface science-politiques au service de la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets et de la prévention de la pollution). La Suisse a fait part de son intérêt concernant l'installation du groupe d'experts à Genève. Des facteurs tels que l'équilibre géographique et la perception de la position de la Suisse dans des dossiers clés tels que ceux de l'Ukraine et du Proche-Orient pèsent de plus en plus dans le choix des lieux accueillant des conférences.

Les projets immobiliers des organisations internationales ont progressé. La rénovation du Palais des Nations a avancé durant l'année sous revue. Quant au projet de démolition et de reconstruction du siège de l'Organisation internationale pour les migrations, le message relatif à l'octroi du prêt a été adopté par le Conseil fédéral. L'Union internationale des télécommunications et ses États membres ont décidé d'opter pour un projet réévalué, lequel sera réalisé dans le cadre du prêt accordé par la Suisse. Par ailleurs, la Suisse a soutenu divers projets visant à renforcer la cyberrésilience de la Genève internationale. Les réflexions sur la modernisation de l'infrastructure dédiée aux conférences ont été poursuivies.

En février 2024, la Suisse a été choisie pour accueillir le secrétariat du Réseau de Santiago. Il s'agit du premier secrétariat créé dans le cadre de l'Accord de Paris, dans le but de fournir une assistance technique aux pays en développement pour répondre aux pertes et dommages liés aux impacts du changement climatique. Les États fédérés de Micronésie, la République démocratique de Sao Tomé-et-Principe, la République de Kiribati et l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée ont ouvert une mission permanente à Genève, ce qui constitue un pas de plus vers l'universalisation de la Genève internationale. Enfin, l'OTAN a ouvert à Genève un bureau de liaison multilatéral, dont le statut juridique est réglé dans un accord.

3.1.4 Paix et sécurité

Objectif 12 : bons offices

La Suisse adapte ses instruments établis et nouveaux à un environnement géopolitique changeant afin de continuer à défendre la paix et la sécurité ainsi qu'un ordre international fonctionnel et basé sur des règles. Elle facilite le dialogue, les négociations et la recherche de compromis.

Pour assurer la pérennité des bons offices de la Suisse, le Conseil fédéral a réalisé d'importants investissements au cours de l'année sous revue. La Suisse a su se positionner comme acteur discret, fiable et flexible, dans l'esprit de la SPE 2024–2027, et obtenir ainsi de nouveaux mandats. Le Conseil fédéral est donc sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

En 2024, la situation s'est encore dégradée sur le plan de la sécurité, avec plus de 60 conflits armés recensés dans le monde²². Dans un contexte marqué par une polarisation géopolitique croissante, les bons offices restent un instrument important de la politique extérieure de la Suisse. Dans le cadre de ses bons offices, la Suisse peut endosser trois rôles différents, qui sont souvent sans rapport direct.

Le premier est le rôle de puissance protectrice, que la Suisse assume dans le but de maintenir la communication entre les États qui ont rompu leurs relations diplomatiques en raison d'un conflit. Actuellement, elle est investie de huit mandats de puissance protectrice²³, dont l'un lui a été confié en 2024 par l'Équateur et le Mexique; c'est dans ce cadre qu'elle veille à maintenir un canal de communication entre ces deux pays. Elle exerce en outre un mandat de puissance protectrice pour le compte de l'Équateur auprès du Venezuela, veillant ainsi à ce que les canaux diplomatique et consulaire entre les deux pays restent ouverts.

Le deuxième rôle qu'endosse la Suisse est celui d'État hôte de conférences diplomatiques et de pourparlers de paix : dans ce rôle, la Suisse propose une logistique, une infrastructure et une sécurité de haute qualité, qui permettent aux participants de mener leurs négociations dans des conditions optimales. En 2024, elle a accueilli des conférences et des négociations en lien avec huit situations particulières²⁴, notamment la conférence de haut niveau sur la paix en Ukraine organisée au Bürgenstock. Elle a proposé ses bons offices à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan dans la perspective d'un éventuel accord de paix.

²² [Uppsala Conflict Data Program at Uppsala University.](#)

²³ Iran / Égypte, États-Unis / Iran, Russie / Géorgie et Géorgie / Russie, Iran / Canada, Équateur / Mexique et Mexique / Équateur, ainsi que Équateur / Venezuela.

²⁴ Des entretiens sont menés à Genève par l'ONU, depuis des années pour certains, au sujet de la Syrie, du Yémen, de Chypre, du Soudan et du Sahara occidental, tandis que l'UE, l'ONU et l'OSCE conduisent conjointement des discussions, également depuis des années, sur la Géorgie (« discussions internationales de Genève »).

Enfin, le troisième rôle qu'endosse la Suisse est un rôle de médiation, de facilitation ou de soutien au dialogue, aux négociations et à la médiation. Dans ce rôle, elle est responsable de l'organisation de négociations visant la résolution d'un conflit et de la définition de leur objet dès lors que les parties au conflit lui en font la demande et approuvent cette démarche (voir objectif 13). Au cours de l'année sous revue, la Suisse a par ailleurs cherché à exploiter des synergies avec d'autres États proposant eux aussi leurs bons offices, la Norvège, Oman et le Qatar par exemple. À la demande de l'Angola, dont le président est le facilitateur désigné par l'Union africaine pour le conflit entre la RDC et le Rwanda, la Suisse a lancé un partenariat afin de renforcer les capacités en médiation des représentants des institutions angolaises.

Objectif 13 : promotion de la paix

En complément de sa politique de paix à long terme, la Suisse renforce ses capacités à identifier et à utiliser ses marges de manœuvre à court terme pour la résolution des conflits, la médiation et le soutien au dialogue. Elle augmente ses contributions de qualité dans le cadre de la promotion militaire de la paix.

Le Conseil fédéral s'est vu confier trois nouveaux mandats de médiation, de facilitation et de soutien au dialogue en 2024. Il adapte les bases légales dans le domaine de la promotion militaire de la paix et examine la participation de la Suisse à d'autres missions de maintien de la paix. Il est donc sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La Suisse a pu renforcer son rôle en matière de politique de paix au **Nigéria** et en **Colombie**, en s'y voyant confier des mandats supplémentaires. Au **Tchad**, elle a poursuivi son mandat consistant à accompagner la transition et la mise en œuvre de la recommandation de la commission du dialogue national. Ce faisant, elle s'est efforcée de favoriser la stabilité face au risque d'une propagation du **conflit au Soudan** vers les pays voisins. Concernant ce conflit, l'une des plus grandes catastrophes humanitaires de la dernière décennie, la Suisse a accueilli les pourparlers indirects (*proximity talks*) organisés sous l'égide de l'ONU à Genève (volet humanitaire). Elle a réuni à cette occasion des délégués des partis et mouvements politiques, qui ont pris part durant trois jours à des entretiens confidentiels sur l'avenir politique du pays (processus de Nyon). Les représentants soudanais ont élaboré des propositions pour l'avenir du pays ainsi que pour des pourparlers de paix. Par ailleurs, la Suisse a organisé sur son sol, de concert avec l'Arabie saoudite et à la demande des États-Unis, des discussions sur un accord de cessez-le-feu. Elle fait en outre partie des membres à l'origine de l'initiative diplomatique du groupe ALPS (*Aligned for Advancing Lifesaving and Peace in Sudan*). S'agissant de la **Syrie**, elle a œuvré, en collaboration avec la société civile syrienne, le CICR et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, à la création d'une institution indépendante chargée de la question des personnes disparues. La création de cette institution installée à Genève a été décidée par l'ONU en 2024. À la suite d'une analyse des opportunités et des ressources réalisée au printemps 2024, un terme a été mis au programme

prioritaire mené au **Soudan du Sud** et au **Zimbabwe** dans le domaine de la politique de paix.

Dans le domaine de la **promotion militaire de la paix**, plusieurs opérations de l'ONU ayant pris fin, le Conseil fédéral mise davantage sur des contributions de haute qualité²⁵. Les bases légales font actuellement l'objet d'une adaptation dans ce sens. Afin de répondre à un besoin accru de l'ONU dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, le Conseil fédéral met en place un programme de développement de ces compétences au sein de l'armée. Il examine également la possibilité de participer à des contingents d'États partenaires dans des opérations de l'ONU. Les missions menées dans les Balkans occidentaux (voir ch. 3.1.1) revêtent toujours une grande importance.

Objectif 14 : maîtrise des armements et désarmement

Le Conseil fédéral est favorable à la vision d'un monde sans armes nucléaires. Il agit pour le renforcement de l'architecture de la maîtrise des armements. Il réévalue sa stratégie de contrôle des armements et de désarmement à la lumière de l'évolution du contexte international et l'actualise.

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral s'est engagé en faveur du renforcement de l'architecture de la maîtrise des armements, notamment du désarmement nucléaire et de la réduction des risques. Il est donc sur la bonne voie, mais cet objectif doit être adapté à la nouvelle situation géopolitique. Le thème de la sécurité militaire est au cœur des préoccupations de la quasi-totalité des pays et la Suisse entreprend son réarmement.

La mise en œuvre de la [stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022–2025](#) s'avère très compliquée, constat qui ressort d'un bilan intermédiaire de ladite stratégie (voir ch. 3.3). L'augmentation des dépenses militaires (voir fig. 8) est l'expression de ce contexte difficile et souligne l'importance persistante de la maîtrise des armements.

La Suisse a plaidé, au sein des instances internationales, en faveur de la **préservation des normes et processus existants en matière de maîtrise des armements et le désarmement**. Elle a défendu la mise en place de mécanismes de transparence, par exemple dans le cadre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Avec la collaboration des États-Unis, elle a organisé à Genève un symposium consacré au développement de méthodes de vérification dans le domaine du désarmement nucléaire. Elle a en outre joué un rôle dans l'élaboration des mesures de

²⁵ Le Conseil fédéral (2020) : [Développement de la promotion militaire de la paix au DDPS](#).

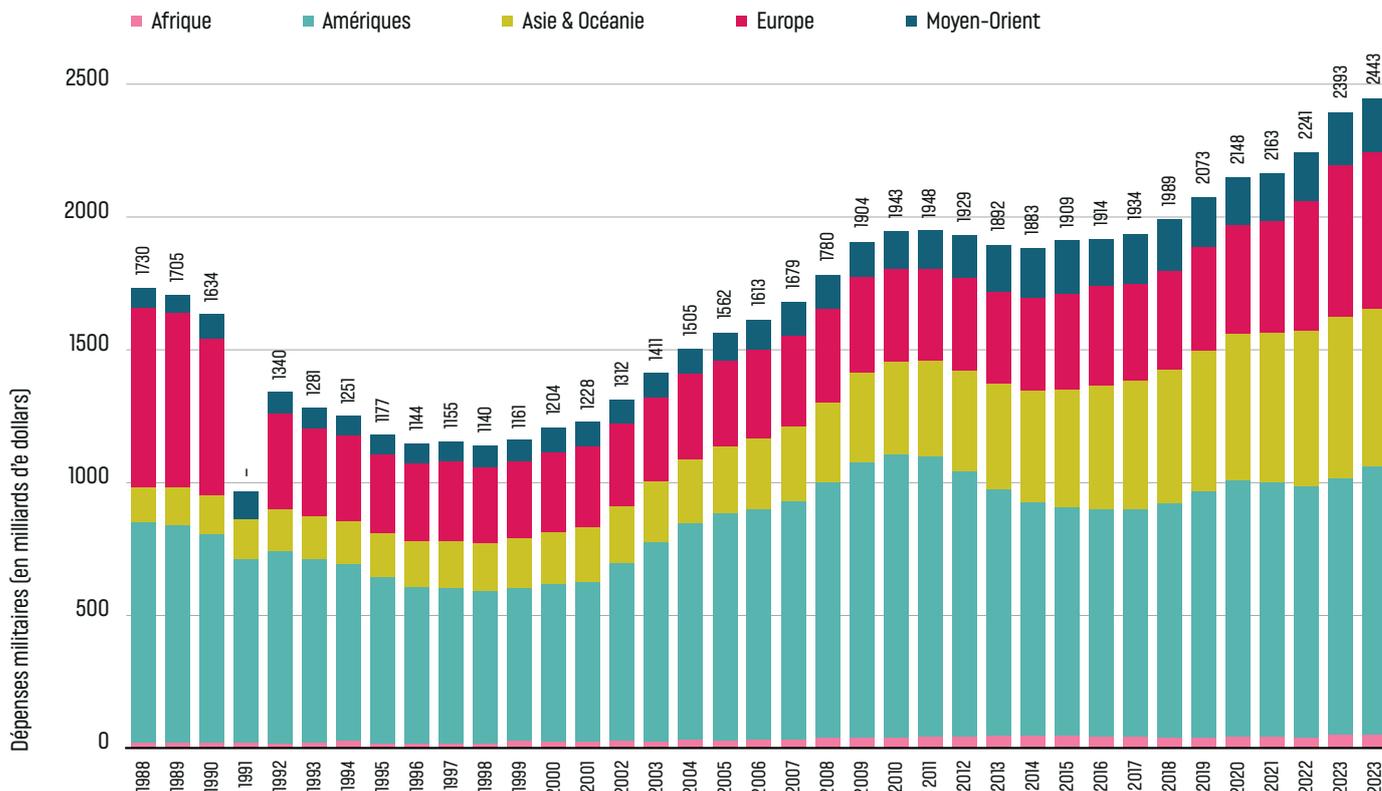


Figure 8 : Dépenses militaires mondiales par région (source : SIPRI)

réduction des risques et a soutenu les débats menés par la société civile, en l'occurrence par des experts provenant de pays disposant de l'arme nucléaire, pour que les discussions officielles sur le nucléaire s'appuient sur une base objective. Par ailleurs, le Laboratoire de Spiez a apporté des contributions techniques importantes concernant des vérifications dans le domaine des armes nucléaires, biologiques et chimiques. Un mécanisme devant permettre une meilleure coopération internationale dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères a par ailleurs été conçu sur la base d'une initiative de la Suisse. Enfin, cette dernière a organisé à Genève un dialogue informel sur la mise en œuvre du cadre mondial pour la gestion des munitions.

Durant l'année sous revue, le Conseil fédéral a examiné la **position de la Suisse concernant le traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN)** en se basant sur un rapport interdépartemental qui prend en considération des aspects de politique de sécurité et de paix ainsi que des aspects humanitaires. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'une adhésion n'était pas l'intérêt de la Suisse compte tenu du contexte international actuel, le retour de la guerre en Europe ayant remis au cœur des débats la question de la sécurité. Cela étant, il continuera d'afficher son engagement sans faille pour le désarmement nucléaire et la tradition humanitaire, défendant le point de vue selon lequel le recours aux armes nucléaires ne serait pas compatible avec les critères du droit international, humanitaire en particulier. La Suisse continue de prendre part au processus du TIAN en qualité d'observatrice.

En 2024, la Suisse a participé à de **nombreux processus visant à réglementer les nouvelles technologies**. Dans le cadre des réunions du groupe d'experts sur les systèmes d'armes létales autonomes (SALA), qui se tiennent à Genève, elle a défendu l'idée d'un instrument juridiquement contraignant donnant la priorité au droit international humanitaire. Elle a présenté sa position sur les SALA dans un rapport adressé au secrétaire général des Nations Unies. S'appuyant sur ce rapport, elle a soutenu, conjointement avec d'autres États, les discussions sur la question des SALA dans l'enceinte de l'ONU. La Suisse a également pris part au développement de normes concernant l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le domaine militaire et les questions de sécurité spatiale.

Objectif 15 : action humanitaire

La Suisse développe son aide humanitaire en l'associant encore plus étroitement à la coopération au développement et à la promotion de la paix. Le respect du droit international humanitaire et la protection des populations civiles dans les conflits armés restent des préoccupations prioritaires.

La Suisse a fait de la protection de la population civile une priorité. Elle a développé l'aide humanitaire et a exigé le respect du droit international. Par ailleurs, elle a renforcé le lien entre l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix. Enfin, elle a affecté des membres du CSA à l'aide d'urgence, à la reconstruction et à la prévention de catastrophes. Le Conseil fédéral est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.



Figure 10 : Les dix économies du monde les plus compétitives en 2024 ; évolution sur plusieurs années (source : IMD)

La Suisse affiche depuis de nombreuses années l'un des revenus par habitant les plus élevés du monde, l'économie extérieure étant l'un des principaux moteurs de cette prospérité. Elle doit ses bons résultats en matière d'exportation notamment à la compétitivité de ses entreprises et, pour préserver et renforcer cette dernière, le cadre économique doit être propice. Insérées dans une économie ouverte qui ne dispose pas de ressources naturelles notables, les entreprises suisses dépendent en outre du bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales et d'un accès à celles-ci aussi illimité que possible.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises, les négociations sur le paquet portant sur la stabilisation et le développement des relations entre la Suisse et l'UE (voir objectif 1), les mesures contenues dans la « vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse », la révision du droit sur les cartels et la réforme des autorités de la concurrence, ainsi que le développement et la modernisation du réseau d'accords de libre-échange (ALE), par exemple, comptent parmi les priorités du Conseil fédéral²⁷. C'est ainsi qu'au cours de l'année sous revue, la Suisse a signé un ALE avec l'Inde et modernisé son ALE avec le Chili. Par ailleurs, les négociations sur la conclusion d'un ALE avec le Kosovo, la Thaïlande et l'Ukraine ont été menées à bien. Enfin, la participation de la Suisse au projet d'accord plurilatéral de l'OMC sur le commerce électronique montre

que la Suisse reste engagée en faveur du développement du système commercial international dans le cadre de l'OMC.

Objectif 17 : résilience économique

La Suisse assure un cadre favorisant la diversification du commerce extérieur, tant au niveau géographique que sur les plans des fournisseurs et acheteurs. Elle renforce à cet effet la coopération avec des partenaires, notamment dans le domaine des biens et services vitaux.

La diversification du commerce extérieur s'est poursuivie au cours de l'année sous revue. Néanmoins, des problèmes d'approvisionnement subsistent s'agissant de certains médicaments. Le Conseil fédéral n'est donc que partiellement sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a approuvé un rapport sur les dépendances commerciales de la Suisse et la politique relative à la chaîne d'approvisionnement. Une enquête a révélé que 60 % des entreprises ont pris des mesures visant la diversification de leurs fournisseurs et l'accroissement de leurs stocks²⁸. Le Conseil fédéral soutient le

27 Voir le [rapport de situation 2024 sur l'économie suisse](#).

28 Voir le [rapport du Conseil fédéral du 22 mai 2024 sur les dépenses commerciales de la Suisse](#), en réponse aux postulats 22.3405 Groupe socialiste du 9 mai 2022 et 23.3543 Marti du 4 mai 2023.

secteur privé dans les efforts qu'il déploie pour réduire ses dépendances commerciales en instaurant un cadre favorable à une plus grande diversification des flux commerciaux. Ce cadre se traduit notamment par la conclusion de nouveaux ALE, par la suppression des droits de douane sur les produits industriels ou encore, lorsque cela s'avère possible, par le développement du système commercial de l'OMC, fondé sur des règles.

Contrairement à l'UE, la Chine et les États-Unis notamment, la Suisse renonce à accorder une priorité particulière aux technologies critiques et émergentes. Elle concentre les mesures subsidiaires de son approvisionnement économique sur les biens vitaux et les services. Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a mis en place un groupe d'experts, chargé d'élaborer des propositions visant à renforcer la sécurité de l'approvisionnement de médicaments et de rédiger un rapport en 2025. Par ailleurs, le Conseil fédéral a pris connaissance d'un rapport sur l'approvisionnement en ressources minérales : l'industrie suisse transforme principalement des produits semi-finis et des composants provenant de l'UE, et importe donc relativement peu de matières premières. Dans son rapport sur la Suisse de 2024, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a effectué une analyse approfondie de la manière dont la Suisse gère les problèmes d'approvisionnement et salué l'approche du pays. Par ailleurs, la Suisse s'associe à la déclaration commune sur la coopération relative aux chaînes d'approvisionnement mondiales (*Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains*), ainsi qu'à des initiatives de la Banque mondiale et de l'OCDE.

La souveraineté numérique s'impose de plus en plus comme un enjeu crucial de la politique de sécurité. Le contrôle des données, des technologies d'IA et des infrastructures numériques devient un élément central de la rivalité entre grandes puissances, obligeant la Suisse à définir avec soin son positionnement vis-à-vis des trois blocs technologiques que sont les États-Unis, la Chine et l'UE. Le Conseil fédéral examine la question d'une participation active du pays à d'autres initiatives internationales comme la *Multilateral Action on Sensitive Technologies* ou le *Quantum Technology Group*.

Objectif 18 : formation, recherche et innovation

La Suisse développe de nouvelles coopérations bilatérales et multilatérales afin de renforcer son positionnement stratégique global. De plus, en tant qu'État hôte, elle pose les jalons pour favoriser le développement à long terme du CERN.

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a continué de développer les coopérations bilatérales et multilatérales dans le domaine FRI. Il est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Pour la période de financement 2021–2024, l'Assemblée fédérale a alloué un montant total de 28 milliards de francs au domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI). Grâce à ces investissements à long terme et à diverses autres mesures visant à assurer des conditions favorables, le système FRI suisse figure régulièrement en très bonne position dans les classements internationaux. Ainsi, la Suisse reste l'un des pays les plus performants au monde en matière de publications scientifiques, tant en ce qui concerne leur quantité que leur qualité. En 2024, la Suisse a conservé sa première place dans l'Indice mondial de l'innovation établi par l'OMPI, et ce pour la quatorzième année consécutive (voir fig. 11).

Les infrastructures de recherche nationales et internationales auxquelles la Suisse participe apportent une précieuse contribution pour la recherche internationale et dans le contexte de crises sanitaires. Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a pris des mesures pour répondre aux besoins de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) en termes d'infrastructures à Genève. Par ailleurs, il a signé un accord avec l'Institut Laue-Langevin (ILL), sis à Grenoble, pour étendre la coopération jusqu'en 2033 et permettre ainsi aux scientifiques en Suisse d'accéder à cette source de neutrons, l'une des plus puissantes du monde. Depuis 2023, la Suisse

Figure 11 : Classement des dix pays les plus innovants au monde ces cinq dernières années (source : OMPI)



est membre de six réseaux européens d'infrastructures de recherche, qui forment le « consortium pour une infrastructure européenne de recherche » (ERIC).

Dans le domaine FRI, la Suisse a continué de renforcer ses relations bilatérales avec certains pays, notamment le Brésil, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, les États-Unis, l'Inde, le Japon, le Kenya, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et Singapour, en donnant la priorité à des domaines spécifiques présentant un intérêt stratégique, tels que les technologies quantiques ou la numérisation.

Sur le plan multilatéral, la Suisse joue un rôle au sein de plusieurs instances internationales, telles que les agences de l'ONU, le Conseil de l'Europe ou encore l'OCDE. Cette dernière revêt une importance particulière dans le domaine FRI pour la Suisse.

Objectif 19 : développement économique et humain durable

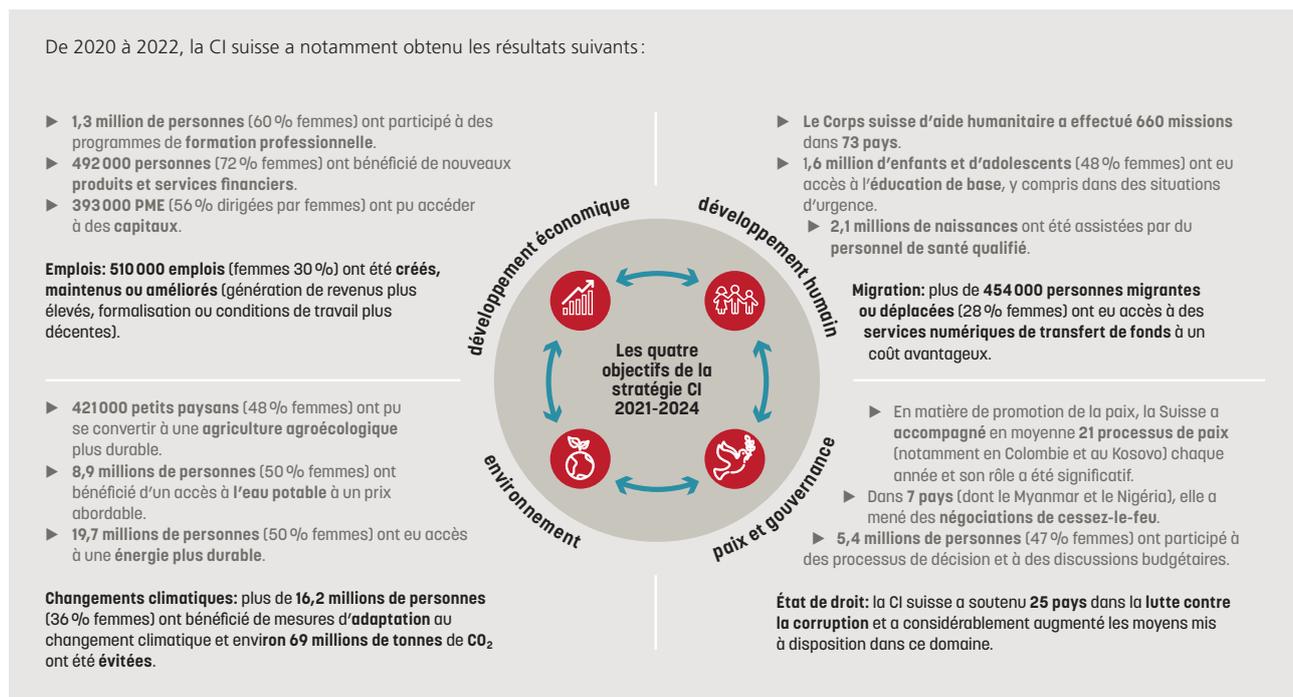
La Suisse améliore l'accès des pays prioritaires de la CI au marché mondial et encourage la création d'emplois décents pour les populations. Elle le fait notamment en améliorant la situation du secteur privé local et en soutenant les PME de ces pays.

Malgré les bons résultats présentés dans le [compte rendu des activités définies dans la stratégie CI 2021–2024](#), on ignore aujourd'hui si les objectifs généraux de la CI pourront être réalisés et, le cas échéant, de quelle manière. Suite à une évaluation de la commission de surveillance parlementaire, le Conseil fédéral a décidé en 2024 d'améliorer la mesure de l'efficacité dans le domaine de la coopération internationale. Il est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

À la fin de l'année 2024, la stratégie CI 2021–2024 est arrivée à son terme. Le [compte rendu des activités définies dans cette stratégie](#) montre que la Suisse a obtenu de bons résultats grâce à de nombreux projets visant à favoriser le développement humain et le développement durable dans les pays prioritaires. Mais le rapport ne contient pas d'éléments probants démontrant comment ces projets contribuent à la réalisation des objectifs généraux de la CI. Le Conseil fédéral a donc pris des mesures visant à améliorer la mesure de l'efficacité pour démontrer de manière précise si les projets permettent d'atteindre les objectifs stratégiques. Les méthodes d'évaluation actuelles seront examinées et adaptées si nécessaire.

Au vu du bilan positif sur lequel s'est achevée la période stratégique 2021–2024, le Conseil fédéral a décidé de miser sur la continuité et de reprendre dans la [stratégie CI 2025–2028](#) l'essentiel des objectifs de la stratégie précédente, tout en procédant à des adaptations afin de tenir compte des besoins croissants dans le domaine de l'aide humanitaire et des répercussions de la guerre en Ukraine. La nouvelle stratégie a été approuvée par le Parlement à la fin du mois de décembre. Les crédits d'engagement demandés ont toutefois été revus à la baisse, passant de 11,27 à 11,12 milliards de francs sur quatre ans.

Figure 12 : Stratégie CI 2021–2024 : résultats obtenus



L'engagement avec le secteur privé (ESP) donne également des résultats encourageants en matière de développement économique durable. Grâce à des partenariats établis avec plus de 850 acteurs privés, dont la moitié est constituée de PME, la CI suisse a déjà mené 106 projets d'ESP. Des instruments financiers innovants sont notamment mis en place pour inciter davantage d'investissements privés contribuant significativement au développement durable. Ainsi, la DDC et le SECO, en collaboration avec des fondations du secteur financier suisse, ont créé l'initiative SIFI (*SDG Impact Finance Initiative*), qui soutient des produits financiers investissant dans des pays en développement ayant un fort impact sur le développement durable.

Objectif 20 : services de base (mise en œuvre de la stratégie CI)

Dans les pays prioritaires de la CI, la Suisse améliore l'accès aux services de base, leur qualité et leur couverture pour les catégories de population les plus pauvres et défavorisées.

Le compte rendu des activités définies dans la stratégie CI 2021–2024 fait état de bons résultats concernant l'amélioration des services de base dans les pays prioritaires. Le Conseil fédéral est donc sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

L'accès aux soins, à l'éducation et à des infrastructures de base est essentiel dans la lutte contre la pauvreté et revêt une grande importance pour la réalisation des 17 objectifs de l'Agenda 2030. La stratégie CI 2021–2024 a montré de bons résultats : 1,6 million d'enfants ont pu accéder à l'éducation, 2,1 millions de naissances ont été assistées par du personnel qualifié et 5 millions de personnes ont été sensibilisées à la prévention des maladies non transmissibles. La coopération internationale a permis d'améliorer durablement la fourniture de services de base dans les pays prioritaires. Dans le domaine de la santé, des fonds ont permis de faciliter l'accès aux soins pour les groupes de population vulnérables (p. ex. au Myanmar) et des partenariats privés ont favorisé le

renforcement des systèmes sanitaires (p. ex. en Somalie). Les projets en question ont bénéficié à 850 000 personnes. Dans le secteur de l'eau, le projet *Blue peace* a permis d'apaiser les tensions régionales et 2,85 millions de personnes ont eu accès à des services d'eau potable. Par ailleurs, 4,76 millions de personnes, parmi lesquelles des réfugiés en Jordanie et en République démocratique du Congo ont bénéficié de services d'assainissement et d'hygiène. L'éducation est essentielle pour le développement. La Suisse a soutenu le fonds Éducation sans délai (*Education Cannot Wait*), qui a permis à 9 millions d'enfants touchés par des crises d'accéder à des programmes d'éducation.

3.1.6 Environnement

Objectif 21 : changement climatique

La Suisse s'engage pour un régime climatique international efficace impliquant les gros émetteurs. Dans le cadre de la CI, elle soutient les voies de développement à faibles émissions et résilientes au changement climatique dans ses pays prioritaires. Grâce à des accords bilatéraux, elle s'assure l'accès à des sites de stockage de CO₂ à l'étranger.

Dans le cadre de la CI, la Suisse soutient un développement résilient au changement climatique. Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral s'est investi, au niveau bilatéral comme multilatéral, pour un régime climatique international efficace. Il continue à mettre en œuvre des projets bilatéraux en faveur du climat, qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les avancées sont cependant freinées par la fragmentation géopolitique. Le Conseil fédéral n'est donc qu'en partie sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La 29^e conférence des Nations Unies sur le climat, organisée en novembre, a débouché sur un accord prévoyant la mobilisation d'ici à 2035 de 300 milliards de dollars par an pour l'action climatique. Les pays industrialisés et d'autres pays économiquement performants s'engagent ainsi à aider

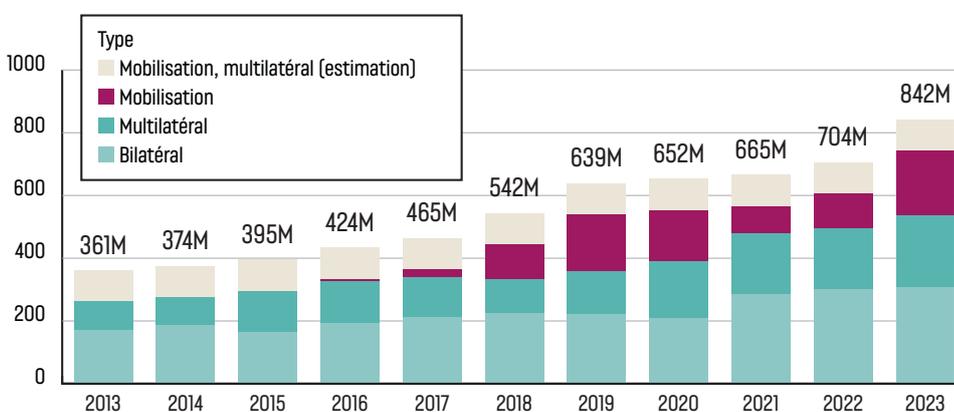


Figure 13 : Participation de la Suisse au financement international de l'action climatique (source : DFAE). Les fonds mobilisés font référence aux ressources publiques utilisées pour mobiliser les financements privés, conformément à la directive correspondante du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE).

État le 16 décembre 2024

les pays en développement à investir dans des mesures de protection du climat. La participation à l'objectif de financement de pays émergents riches et fortement émetteurs est un signal positif. Les règles du marché mondial du carbone ont été renforcées, permettant aux pays de réaliser des projets de protection du climat à l'étranger et d'imputer les réductions d'émissions obtenues à leur propre objectif climatique. Par contre, les recommandations pour les nouveaux objectifs climatiques à mettre en œuvre par les pays d'ici à 2035 sont restées en deçà des attentes. Les tensions géopolitiques entravent également la réalisation de progrès majeurs dans le domaine climatique, un état de fait qui devrait perdurer en 2025. En 2024, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a adopté son plan de travail pour les sept prochaines années²⁹.

Dans le cadre de la CI, la Suisse a favorisé durant l'année sous revue le développement de projets visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre avec le Kenya et le Mozambique. Les négociations menées avec un pays partenaire concernant l'accès à des sites étrangers de stockage du CO₂ se trouvent dans la dernière ligne droite. La Suisse apportera une nouvelle contribution d'un montant de 15 millions de francs au fonds d'adaptation de l'Accord de Paris pour les années 2025 à 2028. Ce fonds vise à accroître la capacité d'adaptation des pays en développement et à renforcer leur résilience face aux effets néfastes du changement climatique. La Suisse a réussi à obtenir l'installation à Genève du secrétariat du Réseau de Santiago, qui permet aux pays en développement d'accéder à une assistance technique en cas de pertes et de dommages liés au climat. La Suisse lui verse une contribution de base de plus de 2 millions de francs.

La Suisse apporte son soutien aux initiatives telles que le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*), qui aide les pays en développement à gérer les risques liés aux catastrophes naturelles et au changement climatique. Par ailleurs, le projet pilote suisse « Weather4UN », qui contribue au développement du mécanisme de coordination de l'Organisation météorologique mondiale, basée à Genève, vise à faciliter dans les situations de crise ou de conflit l'accès des agences onusiennes et des organisations humanitaires aux informations météorologiques. Par ailleurs, la Suisse a plaidé en faveur de la prise en compte des risques de sécurité liés au climat, par exemple en finançant un poste de conseiller pour le changement climatique, la paix et la sécurité au Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine.

En avril, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a publié son arrêt concernant la requête de l'association

29 Septième cycle d'évaluation (2023-2029) : outre ses principaux rapports consacrés à l'état des connaissances scientifiques, aux stratégies d'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets, le GIEC va publier des rapports spéciaux sur les villes, les facteurs de forçage climatique à courte durée et les processus permettant d'éliminer les gaz à effet de serre de l'atmosphère.

Aînés pour le climat, dans lequel elle indique notamment que la Suisse a manqué à son obligation de prendre des mesures suffisantes pour lutter contre le changement climatique. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a réaffirmé son attachement à l'appartenance de la Suisse au Conseil de l'Europe et au système de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), tout en se montrant critique quant à l'interprétation de la CEDH en ce qui concerne la protection du climat. Il a en outre estimé que la Suisse satisfaisait aux exigences de l'arrêt en matière de politique climatique.

Objectif 22 : biodiversité et pollution

La Suisse encourage la protection et l'utilisation durable de la biodiversité mondiale. Elle cherche à renforcer les synergies entre les conventions pertinentes et à réaliser les objectifs du cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Elle s'attache à mettre en place des normes élevées dans les domaines des produits chimiques et des déchets, de l'extraction et du commerce des matières premières, ainsi que de l'infrastructure.

Les travaux menés à l'échelle internationale pour protéger la biodiversité et élever le niveau des normes environnementales dans les domaines des produits chimiques, des déchets, de l'extraction et du commerce des matières premières, ainsi que de l'infrastructure, ont encore progressé. Les avancées sont cependant freinées par la fragmentation géopolitique. Le Conseil fédéral est en partie sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La 16^e réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique a permis d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du nouveau Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Les négociations ont principalement porté sur le cadre de suivi, sur le financement des travaux de mise en œuvre et sur la mise en place d'un mécanisme de partage des avantages découlant de l'utilisation de l'information de séquençage numérique sur les ressources génétiques. La Suisse s'engage pour un mécanisme qui n'entrave pas la recherche et l'innovation et permet un accès libre aux données. Les négociations reprendront en 2025. En décembre 2024, la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a présenté deux rapports importants sur la biodiversité³⁰. La Suisse défend ces rapports qui encouragent la mise en œuvre de la convention et des politiques nationales sur la diversité biologique. Les négociations sur la rédaction d'un code minier pour l'exploitation minière des fonds marins se sont poursuivies, mais non pas pu aboutir du fait de divergences de vues, notamment par rapport aux exigences visant à assurer une

30 Voir le rapport sur le lien entre biodiversité, eau, alimentation, santé et changement climatique ([IPBES Nexus Assessment: Summary for Policymakers](#)) et le rapport sur les changements transformateurs ([IPBES Transformative Change Assessment: Summary for Policymakers](#)).

protection environnementale efficace du milieu marin. La Suisse y a défendu la position du moratoire sur l'exploitation commerciale de la zone internationale des fonds marins.

L'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a décidé d'intensifier les travaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur les polluants organiques persistants, les métaux lourds, les pesticides et certains produits chimiques industriels. Elle a également décidé de poursuivre le processus de réduction de la pollution liée à l'extraction et à l'exploitation des ressources minérales. Pour de nombreux pays, la sécurité de l'approvisionnement en minéraux critiques revêt une importance croissante dans le processus de transformation énergétique. Soucieux également de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement, le Conseil fédéral continuera à se mobiliser au niveau international en faveur d'une gestion des minéraux et des métaux qui soit durable et respectueuse de l'environnement. Deux nouveaux cycles de négociations ont permis de faire avancer les travaux concernant un accord international juridiquement contraignant visant à mettre fin à la pollution plastique. La Suisse défend l'idée d'un accord ambitieux, qui vise à réduire la consommation de plastiques et appréhende le problème en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie de ces matériaux. Un troisième cycle de négociations a par ailleurs été organisé afin de créer un groupe d'experts sur l'interface science-politiques au service de la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets et de la prévention de la pollution (voir ch. 3.1.3).

La situation géopolitique rend l'accomplissement de progrès plus difficile : dans le cadre des négociations sur la biodiversité

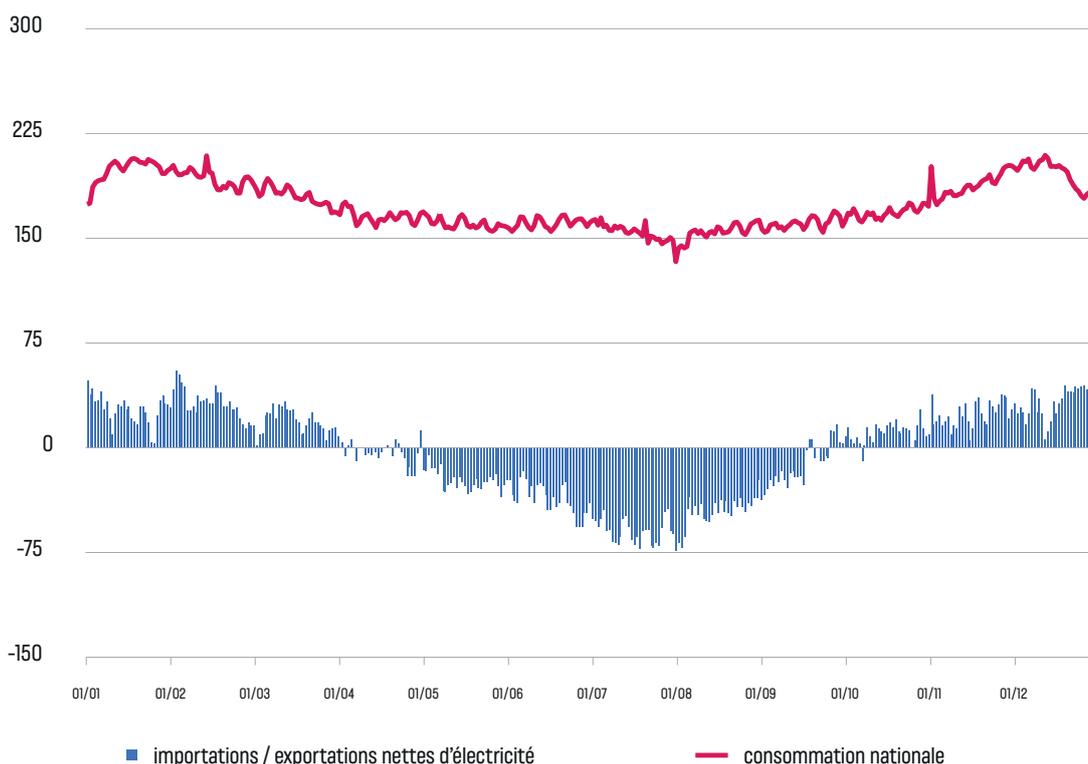
et du processus de l'ONU encore en cours concernant le traité sur la pollution plastique, plusieurs pays en développement exigent des pays industrialisés une aide financière substantielle et rejettent les mesures envisagées. Lorsqu'elles contredisent la vision des gouvernements au pouvoir, les connaissances scientifiques sur la base desquelles sont prises les décisions politiques sont remises en question, une tendance qui s'accroît. Concernant la question de la création du Groupe d'experts sur l'interface science-politiques, de nombreux pays en développement s'opposent à la mise en place de structures rigides et à l'établissement de principes de fonctionnement, pourtant largement acceptés par le passé, à l'instar par exemple du principe de précaution.

Objectif 23 : énergie

La Suisse actualise sa politique énergétique extérieure, notamment en vue de renforcer sa sécurité énergétique et la sécurité nucléaire civile. Elle promeut la mise en œuvre des objectifs de l'Agenda 2030 en matière d'énergie et améliore l'accès à l'énergie propre dans le cadre de la CI.

Au cours de l'année sous revue, différentes mesures visant le renforcement de la sécurité énergétique ont été définies, de nouvelles décisions stratégiques ont été prises et l'accès à l'énergie propre dans les pays prioritaires de la CI a été favorisé. Toutefois, la pauvreté énergétique a enregistré une nouvelle progression récemment, au niveau mondial. Le Conseil fédéral n'est donc que partiellement sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Figure 14 : Évolution des importations, des exportations (représentées par les valeurs négatives) et de la consommation d'électricité de la Suisse tout au long de l'année, valeurs moyennes quotidiennes en gigawattheures relevées entre 2017 et 2024 (source : OFEN).



En raison de la situation centrale de la Suisse et de son réseau de distribution, l'énergie joue un rôle essentiel dans les relations avec les pays voisins et elle est d'une importance cruciale pour le positionnement de la Suisse en tant que partenaire fiable en Europe. La sécurité de l'approvisionnement demeure une priorité. En signant en mars 2024 un accord de solidarité sur le gaz, la Suisse, l'Allemagne et l'Italie sont convenues de s'entraider, en cas d'urgence, au moyen de livraisons de gaz devant assurer l'approvisionnement des clients protégés. En ce qui concerne l'énergie nucléaire, l'alimentation des centrales suisses en combustible est assurée grâce à la diversification des pays fournisseurs. En décidant de faire une contre-proposition indirecte à l'initiative populaire « De l'électricité pour tous en tout temps (stop au blackout) », le Conseil fédéral a posé les jalons pour un approvisionnement énergétique sûr, en mesure d'atteindre l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050, même en cas d'augmentation des besoins en électricité. Dans le domaine de l'électricité, des négociations ont été menées à bien au sujet d'un accord sur l'électricité avec l'UE, dans le cadre du mandat de négociation approuvé par le Conseil fédéral en mars. Cet accord est central pour la sécurité de l'approvisionnement électrique et la stabilité du réseau de la Suisse (voir fig. 14). Au niveau multilatéral, la Suisse a pris part à la Conférence ministérielle de l'Agence internationale de l'énergie. En décembre, le Conseil fédéral a adopté sa [stratégie en matière d'hydrogène](#). Dans les pays émergents ou en développement, la Suisse a par ailleurs encouragé l'accès à une énergie propre et abordable, l'amélioration de l'efficacité énergétique et la décarbonation du secteur de l'énergie. Cela étant, les efforts déployés ne suffisent pas pour qu'au moins l'une des cibles pertinentes de l'Agenda 2030 soit atteinte³¹.

3.1.7 Démocratie et gouvernance

Objectif 24 : démocratie

La Suisse renforce son profil en matière de politique étrangère de soutien à la démocratie. Elle met en œuvre des programmes visant à renforcer les institutions et les processus démocratiques dans les pays partenaires et se mobilise en faveur de la démocratie dans le dialogue politique et au niveau multilatéral.

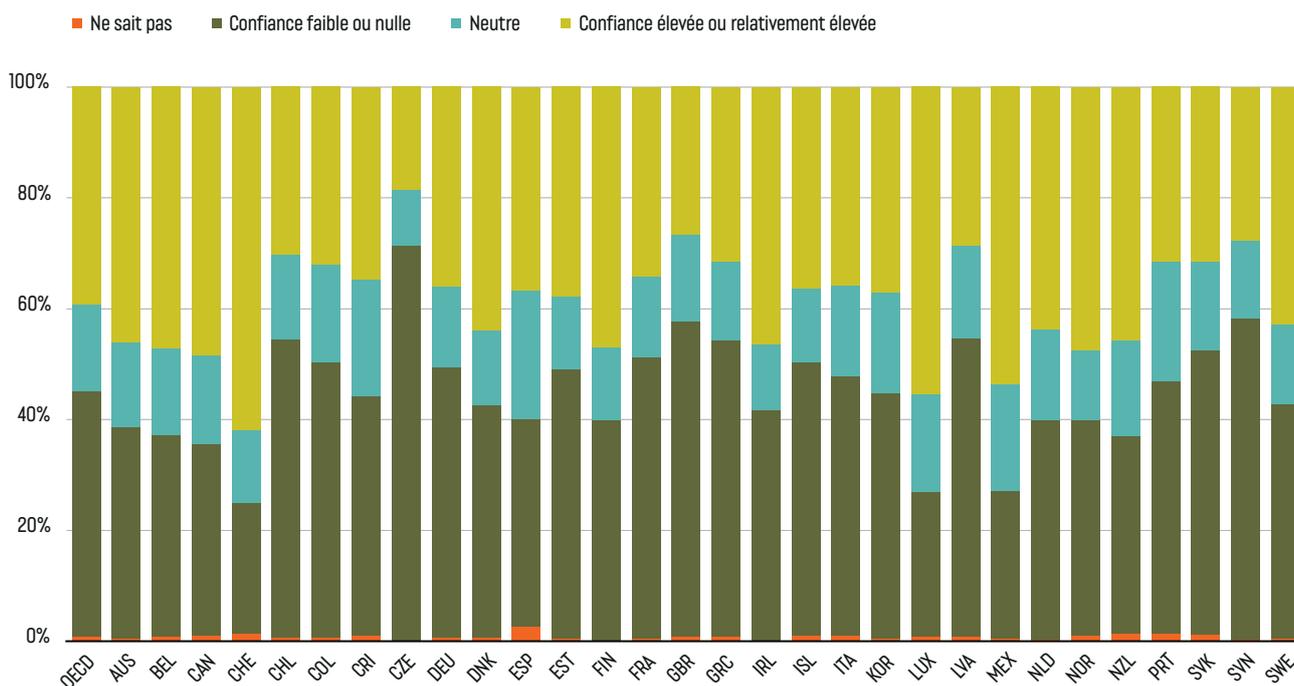
Le Conseil fédéral a fait progresser la mise en œuvre de programmes visant à renforcer les institutions et processus démocratiques. Il est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Les institutions et processus démocratiques sont le fruit d'évolutions historiques complexes et d'expériences collectées par une société. Ils ne vont pas de soi et doivent régulièrement être réinventés, en harmonie avec les avancées sociales et technologiques. On observe ainsi dans de nombreux pays l'érosion des droits fondamentaux comme la liberté d'expression, le droit à des élections transparentes et crédibles ou encore le droit à une justice indépendante. La confiance dans les institutions démocratiques des pays de l'OCDE est également en baisse (voir fig. 15).

Pour promouvoir la résilience démocratique mondiale, le Conseil fédéral poursuit deux lignes d'action : la première est le renforcement du cadre social et institutionnel pour une démocratie viable et la seconde, l'utilisation accrue des instruments diplomatiques classiques au service de la

31 IEA (2024), *Tracking SDG7: The Energy Progress Report, 2024*, IEA, IRENA, UNSD, World Bank, WHO, Washington DC.

Figure 15 : Confiance dans les institutions publiques dans les pays de l'OCDE, en 2024 (source : OCDE)



promotion de la démocratie. À titre d'exemple de la première ligne d'action, citons notamment les échanges qui ont lieu entre les Services du Parlement suisse, avec le concours du DFAE, et des Parlements tels que ceux d'Albanie, du Kosovo, de la République de Moldova, de Mongolie, du Nigeria et de Macédoine du Nord, ou encore le soutien apporté au Fonds international pour les médias d'intérêt public, qui encourage l'indépendance des médias et des rédactions locales, en est un autre. Organisée au printemps 2024, la troisième édition des rencontres de Giessbach consacrées à la démocratie est un exemple de diplomatie de la démocratie. Venu des quatre coins du monde, des représentants d'États partageant les vues de la Suisse ont pu dialoguer sur les opportunités et les défis de la promotion de la démocratie.

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral a affecté aux ambassades de Suisse en Pologne et au Costa Rica deux conseillers chargés de la promotion de la démocratie à l'échelle régionale. Ceux-ci ont pour principale mission de mettre sur pied des programmes de promotion de la démocratie. Par ailleurs, la Suisse a pris part à 25 missions d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE.

Objectif 25 : droits de l'homme

La Suisse défend la protection et la promotion des droits de l'homme sur les plans bilatéral et multilatéral. Elle contribue à la consolidation du cadre juridique et institutionnel au niveau international. Elle soutient l'égalité des sexes, en particulier les droits des femmes et des filles.

Au cours de l'année sous revue, plusieurs dialogues sur les droits de l'homme ont été menés à l'échelle bilatérale, tandis qu'à l'échelle multilatérale, les efforts déployés au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ont été couronnés de succès. La Suisse assumera la présidence de cette instance en 2025. L'exacerbation des rivalités géopolitiques et la concurrence entre les systèmes alimentent des positions intransigeantes dans les enceintes multilatérales et entravent la mise en œuvre des droits de l'homme dans le monde. Le Conseil fédéral est donc en partie sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La situation des droits de l'homme reste tendue partout dans le monde, ce qui tient notamment au nombre accru de conflits armés, à une conjoncture économique mondiale difficile et à un système multilatéral polarisé. Au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, la Suisse a participé à la rédaction de résolutions dans différents domaines, par exemple sur les manifestations pacifiques. Sous la houlette de la présidente de la Confédération Viola Amherd, elle a pris part à la 68^e session annuelle de la Commission de la condition de la femme, à New York. Dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Suisse a fait partie du groupe d'États à l'initiative de la résolution demandant un moratoire sur l'application de la peine de mort, laquelle a été adoptée. La Suisse a

été élue pour la quatrième fois membre du Conseil des droits de l'homme, pour un mandat de trois ans (2025–2027). Elle présidera cette instance en 2025. Par ailleurs, la Suisse a organisé à Genève une réunion pour harmoniser et renforcer l'efficacité des méthodes de travail des organes de traités de l'ONU qui sont chargés de surveiller l'application des droits de l'homme dans les États membres.

La Suisse a soutenu la campagne de candidature, qui s'est soldée par un succès, d'une experte suisse pour un mandat au sein de la Commission de la condition de la femme. De plus, lors d'un forum consacré à la collaboration des donateurs dans le domaine de la lutte contre la violence fondée sur le genre (*Gender-Based Violence Funder Collaboration Forum*) qu'elle a organisé à Genève, elle a réuni des donateurs privés et publics dans le but de renforcer la coordination et le financement d'initiatives luttant contre les violences basées sur le genre. À Malte, elle a organisé une conférence sur le thème de la répression des violences sexuelles et sexistes commises en lien avec des actes terroristes.

Lors de la Conférence de Varsovie sur la dimension humaine organisée par l'OSCE, la Suisse a réaffirmé son soutien à la défense des droits de l'homme dans le contexte de la sécurité européenne. Au niveau bilatéral, de nouvelles sessions sur les droits de l'homme ont eu lieu avec la Chine, l'Iran, le Mexique, le Brésil et l'Afrique du Sud. Des consultations sur les droits de l'homme ont par ailleurs été menées avec l'UE et l'Indonésie. En Afghanistan, la Suisse favorise les droits des femmes et des filles, notamment en finançant l'organisation d'une conférence réunissant des représentantes d'organisations de femmes afghanes. Enfin, le DFAE et le DEFR ont mis à jour le [plan d'action national en faveur des entreprises et des droits de l'homme pour les années 2024 à 2027](#). Le DFAE a publié en outre son [plan d'action 2024–2027 sur l'abolition universelle de la peine de mort](#).

Objectif 26 : législation extraterritoriale

La Suisse cherche à garantir la sécurité des entreprises suisses dans leurs relations avec les différentes sphères juridiques. La Confédération élabore des lignes directrices pour les entreprises suisses avec la participation de toutes les parties prenantes. Sur cette base, la création d'un instrument international incluant des principes pour la gestion par les États de la législation extraterritoriale sera examinée.

Au cours de l'année sous revue, la sécurité juridique a pu être renforcée, notamment s'agissant de la législation de l'UE sur la protection des données. Même si l'élaboration de lignes directrices pour les entreprises suisses et la création d'un instrument international n'étaient pas prioritaires au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif, dans la mesure où il a priorisé les règlements concrets par rapport aux lignes directrices générales.

Conséquence de la mondialisation et de l'interdépendance entre les marchés, on constate dans différents domaines une tendance à mettre en vigueur des bases juridiques à effet extraterritorial: droit de la concurrence et droit des cartels, régime de sanctions, contrôles à l'exportation, droit environnemental, poursuites pénales, droits de l'homme ou encore protection des données en sont autant d'exemples. En cas de points de référence suffisants (réglementation de la conduite des citoyens d'un pays à l'étranger, par exemple), l'extraterritorialité est conforme au droit international et comporte même souvent des effets positifs. En l'absence de points de référence suffisants, toutefois, ses effets peuvent être problématiques et provoquer des conflits juridiques, tout en déstabilisant les personnes et entités concernées. C'est ce que mettent en évidence des exemples pertinents pour les entreprises suisses présentes à l'international tels que le Règlement général de l'UE sur la protection des données (RGPD), le règlement e-evidence de l'UE et le CLOUD Act (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*) des États-Unis.

Le RGPD vise à garantir la protection des données personnelles des citoyens de l'UE. Il s'applique également aux entreprises dont le siège n'est pas dans l'UE. Autrement dit, les entreprises siégeant en Suisse doivent respecter le droit européen en matière de protection des données si elles traitent les données personnelles de citoyens de l'UE. La compatibilité du droit suisse avec le RGPD a été notamment à l'origine de la révision de la loi suisse sur la protection des données³². S'appuyant sur ladite révision, la Commission européenne a confirmé, le 15 janvier 2024, que le cadre légal suisse continue d'offrir un niveau de protection des données équivalent à celui de l'UE. La libre circulation des données entre la Suisse et l'Union européenne étant ainsi préservée, les entreprises suisses ne risquent pas de subir de pertes de compétitivité. De leur côté, le règlement e-evidence de l'UE et le CLOUD Act des États-Unis ont pour but de permettre aux autorités chargées des poursuites pénales d'accéder à des données stockées en dehors de leur périmètre de juridiction. Les données de personnes ou d'entreprises suisses pouvant être concernées par ces deux règlements, la Confédération est en contact avec les États qui les ont édictés ainsi qu'avec les parties prenantes en Suisse, l'objectif étant de renforcer la sécurité juridique des acteurs suisses. Les travaux se concentrent sur les règlements concrets ayant des répercussions sur la Suisse et il est prévu de poursuivre cette approche axée sur les cas pratiques. Des lignes directrices générales et une coordination internationale ne sont pas à l'ordre du jour actuellement.

Objectif 27 : gouvernance numérique

La Suisse est favorable à une gouvernance numérique ouverte, inclusive et respectueuse des droits de l'homme. Elle s'engage en faveur d'un cadre réglementaire international en matière d'IA et lance une initiative globale qui, sur la base de l'autodétermination numérique, permet de créer des espaces de données transnationaux fiables et d'instaurer une gouvernance internationale des données.

En 2024, la Suisse a continué de se mobiliser en faveur d'une gouvernance numérique ouverte, inclusive et respectueuse des droits de l'homme. Un premier cadre réglementaire en matière d'IA a été élaboré sous l'égide de la Suisse et adopté. Le Conseil fédéral est sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

La Suisse a participé à l'élaboration du Pacte numérique mondial des Nations Unies, adopté en septembre 2024. Ce pacte vise à promouvoir une utilisation des technologies numériques qui favorise le développement durable. L'année a également été marquée par l'adoption de la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle (voir objectif 9). Par ailleurs, la Suisse s'est mobilisée au Sommet sur l'intelligence artificielle, organisé à Séoul, qui portait sur l'atténuation des risques liées à l'IA.

La Suisse souhaite étendre l'accès à la recherche sur l'IA pour favoriser la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). C'est dans cet esprit que le DFAE, l'EPFZ et l'EPFL ainsi que des partenaires internationaux ont lancé au Forum économique mondial 2024 le Réseau international de calcul et d'IA (*International Computation and AI Network*, ICAIN). Ce dernier vise principalement à élargir l'accès aux technologies basées sur l'IA pour les projets visant à promouvoir la mise en œuvre des ODD.

Dans le cadre du [réseau international pour l'autodétermination numérique](#), la Suisse a promu des initiatives visant à encourager les espaces de données transnationaux fiables. Elle estime par ailleurs qu'il est important que des standards efficaces au niveau mondial soient définis dans le domaine de la sécurité des données. Toutes ces réflexions sont intégrées dans l'écosystème de données suisse, dont le [point de contact centralisé](#) est entré en service le 1^{er} janvier 2025.

La Suisse a continué de plaider pour la reconnaissance, le respect et l'application totale du droit international dans l'espace numérique et elle a précisé l'application des règles existantes dans le cadre d'un échange avec d'autres pays. Elle contribue à la création d'un cadre qui facilite la lutte internationale contre la cybercriminalité, notamment en assumant la présidence du groupe de travail sur la sécurité numérique de l'OCDE, en s'associant au projet *Incident Reporting 2024* de l'initiative internationale de lutte contre les rançongiciels (*International Counter Ransomware Initiative*) ou encore en participant à l'exercice *Cyber Europe 2024* de l'Agence européenne pour la cybersécurité. La Suisse a

également maintenu son soutien au *Geneva Dialogue*, qui vise à renforcer la responsabilité des acteurs non étatiques en matière de cybersécurité.

En sa qualité de membre du groupe de pilotage de la [Coalition pour la liberté en ligne](#), la Suisse a plaidé en 2024 pour la protection des droits de l'homme sur Internet. En outre, elle a continué de soutenir le [projet B-Tech](#) du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui développe notamment des directives et des instruments pour le respect des droits de l'homme dans le cadre de l'intelligence artificielle.

Objectif 28 : diplomatie scientifique anticipatoire

La Suisse se positionne comme un leader dans ce domaine et veille, en collaboration avec les acteurs du secteur de la formation, de la recherche et de l'innovation, à ce que les connaissances et les recommandations scientifiques soient examinées à un stade précoce et davantage prises en compte dans les décisions des instances multilatérales. L'efficacité et l'efficience du multilatéralisme en seront améliorées.

La Suisse est parvenue à se positionner comme un leader dans le domaine de la diplomatie scientifique anticipatoire. Soulignons à ce titre, au cours de l'année sous revue, la création de l'Open Quantum Institute et les efforts déployés par le pays dans le cadre de son siège au Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Conseil fédéral est donc sur la bonne voie pour la réalisation de cet objectif.

Le développement scientifique et technologique est à la base de la diplomatie scientifique anticipatoire. Cette discipline s'efforce d'anticiper les implications des nouveaux développements scientifiques et de les rendre utiles à la société.

La Suisse s'est positionnée dans ce domaine comme un leader thématique. La fondation *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* (GESDA), créée par le Conseil fédéral, le Canton et la Ville de Genève en 2019, anticipe les développements scientifiques, accélère le dialogue entre la science, la diplomatie, le secteur privé, la philanthropie et la société civile et favorise la recherche de solutions innovantes et axées sur l'avenir.

La fondation GESDA contribue également au rayonnement de la Genève internationale: la cité lémanique, déjà reconnue comme pôle de compétences en matière de désarmement et de droit international humanitaire, peut ainsi se profiler comme centre de la diplomatie scientifique. Cette présence permet en outre de renforcer le lien avec la diplomatie environnementale, Genève étant le siège de nombreuses conventions internationales de protection de l'environnement.

Après le lancement de l'institut *Open Quantum* au printemps 2024 (une plateforme basée au CERN dont l'objectif est de démocratiser la technologie quantique), GESDA a lancé en octobre 2024 une initiative appelée *Global Curriculum for*

Anticipatory Leadership Initiative, qui vise à doter les décideurs politiques des compétences pour appréhender les complexités technologiques du XXI^e siècle.

Dans le cadre de sa participation au Conseil de sécurité des Nations Unies, la Suisse a briefé les membres du Conseil sur ce thème à Genève en août 2024 et organisé une cérémonie de signature sur l'anticipation scientifique en octobre 2024 à New York en présence du conseiller fédéral Ignazio Cassis (voir objectif 9).

Pour encadrer au mieux les politiques en matière de recherche et d'innovation, les organisations multilatérales telles que l'OCDE s'appuient également sur des projections des développements technologiques. La Suisse est particulièrement active au sein du nouveau Forum mondial sur la technologie, qui traite notamment de la biologie synthétique et des technologies quantiques.

3.2 Instruments

3.2.1 Réseau extérieur, gestion de crise et sécurité

Pour le réseau extérieur de la Suisse, l'année 2024 a été marquée par différents changements relatifs aux représentations. Dans le cadre de sa stratégie de retrait en matière de coopération bilatérale au développement, le Conseil fédéral a fermé les bureaux de coopération de Managua (Nicaragua), d'Oulan-Bator (Mongolie) et de Tegucigalpa (Honduras). La Suisse a en revanche pu rouvrir une ambassade en Irak au mois de septembre, 33 ans après la fermeture de la précédente représentation à cause de la guerre du Golfe. Le Conseil fédéral a en outre décidé d'élever le bureau de coopération de Kigali (Rwanda) au rang d'ambassade.

Les représentations temporairement fermées en 2023 à Khartoum (Soudan) et à Chengdu (Chine) le sont restées en 2024. La fermeture prolongée de la représentation à Khartoum a également entraîné quelques changements au sein des co-accréditations en Afrique du Nord et en Afrique de l'Est: le Soudan bénéficie désormais d'une co-accréditation diplomatique de l'Ambassade de Suisse au Caire (Égypte). L'Érythrée, qui bénéficiait d'une co-accréditation diplomatique de l'Ambassade de Suisse à Khartoum, est dorénavant gérée par l'Ambassade de Suisse à Nairobi (Kenya). En contrepartie, afin de décharger la représentation de Nairobi, la responsabilité diplomatique du Burundi a été transférée à l'Ambassade de Suisse à Dar es Salam (Tanzanie).

La présence de représentations suisses dans des contextes fragiles exige la mise en place de mesures particulières pour renforcer la sécurité. Ainsi, l'ouverture d'un bureau humanitaire à Kaboul prévue pour 2025 et l'ouverture d'une ambassade à Bagdad (Irak) ont été très exigeantes à cet égard. Pour asseoir la culture de la gestion de la sécurité et de la gestion de crise également dans les représentations implantées dans des contextes très fragiles, cinq gestionnaires de sécurité du CSA ont été détachés pour une durée déterminée en Haïti, en

Afghanistan, au Mali et au Soudan du Sud, afin de travailler aux côtés des conseillers en sécurité du Centre de gestion des crises (KMZ).

Dans le contexte de crises internationales complexes et de guerres au Proche-Orient et en Ukraine, le KMZ a aidé les représentations concernées à garantir leur fonctionnement et à se préparer à différents scénarios possibles. Le dispositif de crise du DFAE a en outre soutenu les représentations et les ressortissants suisses, conformément à la loi sur les Suisses de l'étranger, dans le cadre des perturbations et des manifestations enregistrées en Haïti, au Bangladesh, en Nouvelle-Calédonie et au Kenya, ainsi que lors de catastrophes naturelles. En Haïti, une partie du personnel transférable a pu être évacué avec le soutien d'un État partenaire. En Nouvelle-Calédonie, le DFAE a apporté son soutien aux ressortissants suisses qui souhaitaient quitter le pays, et ce, en collaboration avec des États tiers. L'expertise du KMZ a également été mobilisée à l'occasion de grands événements, tels que les Jeux olympiques d'été et l'Euro 2024.

3.2.2 Services de proximité

Tandis que 118 000 personnes utilisent déjà le guichet en ligne du DFAE pour solliciter certaines prestations consulaires de façon autonome depuis l'étranger (contre 63 000 en 2021), la dématérialisation des services proposés aux 813 400 Suisses de l'étranger (au 31.12.2023) s'est poursuivie en 2024 : la phase de lancement du projet de « hub numérique pour les prestations consulaires » est achevée. Sur mandat du Conseil fédéral, l'administration examine par ailleurs des solutions pour une dématérialisation complète des opérations qui sont effectuées entre les représentations à l'étranger et les autorités d'état civil en Suisse. Les négociations avec des États partageant les mêmes vues ont été poursuivies en vue de collaborations consulaires ponctuelles.

Les nombreux voyages effectués par la population suisse ont de nouveau entraîné une nette augmentation des cas de protection consulaire, qui sont passés de 631 en 2021 à 1087 en 2024. De nombreuses mesures ont été adoptées pour garantir l'assistance consulaire aux ressortissants suisses dans le contexte de la crise au Proche-Orient et dans le cadre des grands événements sportifs qui ont eu lieu en Allemagne et en France. La prise en charge d'une population toujours plus âgée constitue un défi de plus en plus important pour la protection consulaire et l'aide sociale aux Suisses de l'étranger. Pour réagir de manière adéquate à l'augmentation de ces cas, le DFAE a mis en place des mesures de prévention spécifiques destinées aux différents groupes cibles à travers des webinaires, le développement de l'application de voyage Travel Admin et les informations publiées sur SwissInTouch, l'application de la communauté des Suisses de l'étranger.

L'efficacité des procédures de visa reste d'une importance majeure pour le tourisme et l'économie. Depuis la fin de la pandémie, le nombre de demandes de visas déposées auprès de représentations suisses ne cesse d'augmenter, ce qui se

traduit également par une hausse des recettes. Grâce à ces revenus supplémentaires, dix nouveaux postes à durée déterminée ont été créés dans des services des visas de grande taille. L'optimisation des processus s'est en outre poursuivie.

Pour relever les défis en augmentation et renforcer encore l'efficacité et l'impact des prestations consulaires, notamment grâce à l'utilisation de solutions numériques, le Conseil fédéral est en train d'élaborer une stratégie consulaire, qui devrait être adoptée en 2025.

3.2.3 Communication

La situation géopolitique a fortement influencé la communication du DFAE en 2024. En qualité de membre du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse a pris position dans différents débats et à diverses occasions, par exemple au sujet de la guerre contre l'Ukraine ou du conflit au Proche-Orient. Ces thématiques ont généré un grand besoin d'information auprès de la population suisse et des médias, dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale de l'ONU, ou encore lors de la visite du président ukrainien Volodymyr Zelensky en janvier 2024 à Berne.

La conférence du Bürgenstock sur la paix en Ukraine a également été étroitement liée à la situation géopolitique. Il s'agissait, d'une part, d'expliquer l'objectif et le contenu de la conférence, afin de les mettre en lien avec les mesures de soutien à l'Ukraine adoptées jusqu'alors par le Conseil fédéral. D'autre part, il a fallu mettre en place un cadre permettant à quelque 500 représentants des médias d'effectuer leur travail d'information au Bürgenstock durant la conférence. Le DFAE a poursuivi ces deux objectifs lors de la rencontre des conseillers à la sécurité nationale au sujet de l'Ukraine en janvier 2024 à Davos, ainsi qu'à l'occasion de la conférence sur le déminage en Ukraine (UMAC2024) des 17 et 18 octobre 2024 à Lausanne.

En 2024, le DFAE a également fourni des informations sur les négociations avec l'Union européenne, les 75 ans des Conventions de Genève, les priorités de la stratégie de politique extérieure 2024–2027, divers aspects de la coopération internationale (p. ex. l'IC Forum ou la stratégie de CI 2025–2028), l'aide humanitaire (p. ex. la famine au Soudan) ou encore les bons offices de la Suisse.

La communication internationale contribue à une image positive et différenciée de la Suisse et concourt à la défense de ses intérêts en recourant à divers instruments de relations publiques. Cette démarche requiert une connaissance précise de l'image véhiculée par la Suisse. En 2024, celle-ci continuait à bénéficier majoritairement d'une perception globale positive, voire excellente, affichant une certaine stabilité. C'est ce que révèlent des études d'image représentatives menées auprès du grand public à l'étranger. Dans la plupart des pays couverts par l'enquête, la perception de la neutralité de la Suisse s'est à nouveau améliorée en 2024 par rapport à 2022. L'attention prêtée par les médias étrangers à la Suisse a

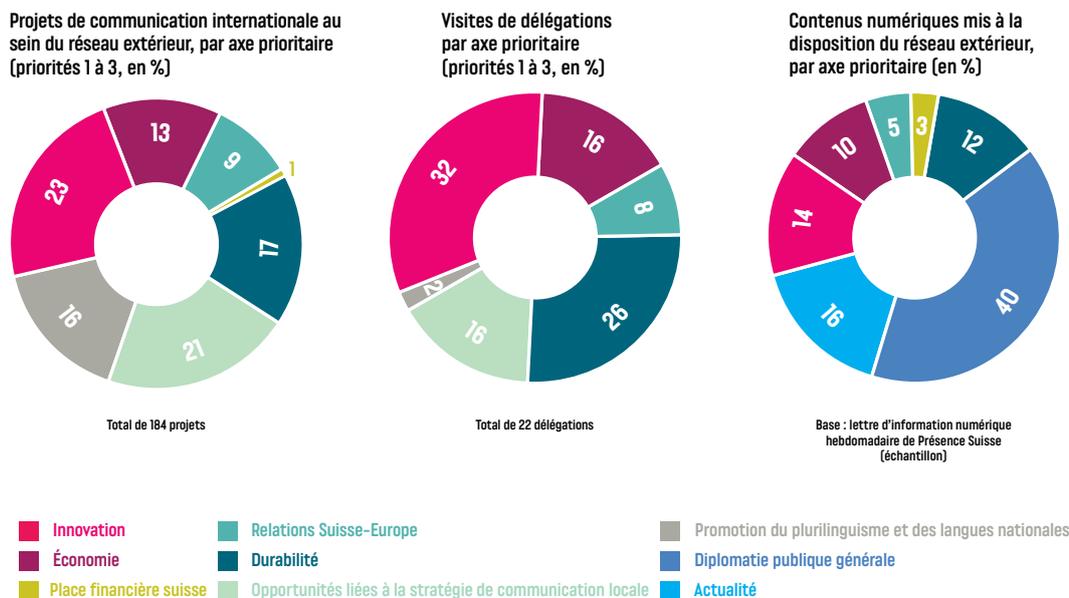


Figure 16 : Activités de communication internationale de la Suisse en 2024 (source : DFAE)

quelque peu diminué. L'organisation de la conférence de haut niveau sur la paix en Ukraine au Bürgenstock a cependant suscité un large écho, majoritairement positif, sauf auprès des médias russes.

Deux plateformes de communication internationale ont été particulièrement suivies en 2024. Lors du Forum économique mondial de Davos, la *House of Switzerland* a accueilli au total 71 rencontres bilatérales : elle a ainsi fait office de plateforme de dialogue et de vitrine de la capacité d'innovation de la Suisse, grâce à un programme de conférences organisé en collaboration avec les autres départements. De même, lors des Jeux olympiques et paralympiques d'été, la *Maison Suisse Paris* est parvenue à atteindre tous ses objectifs. En accueillant près de 62 000 personnes, elle a contribué à renforcer l'image positive de la Suisse en France et a souligné l'importance de la Suisse en tant qu'État hôte d'organisations majeures dans le domaine sportif.

Les autres activités de communication ont elles aussi respecté les cinq axes thématiques de la stratégie de communication internationale 2021–2024, à savoir l'innovation, l'économie, les relations Suisse-Europe, la place financière suisse et la durabilité (voir fig. 16).

En outre, pas moins de 184 projets de communication ont été réalisés ou soutenus par des représentations à l'étranger, souvent en collaboration avec des partenaires économiques, scientifiques, culturels, politiques ou gouvernementaux. Ces projets étaient étroitement liés à d'autres activités. Ainsi, plusieurs événements de réseautage consacrés à des thématiques comme la finance verte et l'économie durable ont été organisés en collaboration avec swissnex dans le cadre du projet *Road to Belem*, lancé lors du WEF en amont de la 30^e Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, prévue à Belém en 2025. En Croatie, à l'occasion

du *20th International Symposium Mine Action 2024*, l'Ambassade de Suisse a présenté l'aide au déminage fournie par la Suisse dans le cadre de sa première contribution à la Croatie et expliqué en quoi consistera la future coopération dans le cadre de la deuxième contribution. De plus, 22 voyages d'étude et de presse ont été effectués en Suisse. Ainsi, le *2024 Study Tour: Swiss Innovation Clusters* a été organisé par l'Ambassade de Suisse aux États-Unis et par Présence Suisse, afin de présenter à des participants de haut rang issus de groupes de réflexion américains le caractère innovant de la Suisse en tant que partenaire dans le domaine du développement technologique. La campagne « swisstech » destinée à promouvoir la Suisse en tant que pôle d'innovation et de technologie s'est en outre poursuivie, notamment à travers la participation à d'importants salons (p. ex. CES, Vivatech).

Le 6 décembre, le Conseil fédéral a adopté la nouvelle [stratégie de communication internationale 2025–2028](#). La mission de la communication internationale demeure inchangée. Cependant, l'évolution du contexte mondial aura une influence sur cette dernière. Il est donc d'autant plus important d'assurer une communication cohérente et efficace. La communication internationale 2025–2028 sera donc consacrée aux trois axes suivants : confiance, innovation et Europe/G20. Cette approche garantira la flexibilité suffisante pour réagir aux événements imprévus. Une attention particulière doit être accordée à l'entretien des relations et au renforcement des réseaux au cours de la prochaine période stratégique.

3.3 Déclinaison en cascade de la stratégie de politique extérieure

La déclinaison en cascade de la stratégie de politique extérieure sert à renforcer la cohérence de la politique extérieure et encourage la collaboration entre les départements. En adoptant la SPE 2024–2027 en janvier 2024, le Conseil fédéral a jeté les bases de la déclinaison en cascade de la stratégie de politique extérieure pour la législature en cours. Au cours de l'année sous revue, il a également adopté plusieurs stratégies de deuxième niveau (voir ch. 3.3.1) et procédé à l'examen à mi-parcours d'autres stratégies (voir ch. 3.3.2).

3.3.1 Développement des stratégies en cascade

Durant l'année couverte par le présent rapport, le Conseil fédéral a adopté la nouvelle [stratégie Afrique 2025–2028](#), qui définit les objectifs et les mesures qu'il a arrêtés pour le continent africain. Elle fait suite à la stratégie pour l'Afrique subsaharienne 2021–2024. En raison des liens étroits entre l'Afrique du Nord et le reste du continent, le champ d'application de la stratégie a été étendu à toute l'Afrique. Le Conseil fédéral a en outre adopté le message sur la [stratégie de coopération internationale 2025–2028](#). Il a par ailleurs défini une nouvelle [stratégie de communication internationale 2025–2028](#) (voir ch. 3.2.3). Les travaux relatifs à la stratégie MENA 2025–2028 ont quant à eux été suspendus en raison de la crise persistante au Proche-Orient. La stratégie de politique extérieure numérique 2021–2024 est arrivée à échéance au cours de l'année sous revue. Les

autres travaux relatifs à la politique extérieure numérique se déroulent conformément aux principes de la [SPE 2024–2027](#), de [la stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022–2025](#), de [la stratégie Suisse numérique](#) et de la [cyberstratégie nationale](#) (CSN), qui disposent de leurs propres structures de contrôle et de reporting.

Le **présent rapport sur la politique extérieure** contribue au développement des stratégies en cascade. Pour la première fois, le rapport s'aligne de manière cohérente sur les objectifs de la [SPE 2024–2027](#), contribuant ainsi à améliorer le contrôle et le reporting annuels concernant la réalisation des objectifs. La réalisation des objectifs des stratégies du deuxième niveau fait l'objet d'un rapport dans les sous-stratégies. Si aucune sous-stratégie n'est prévue, ces informations sont traitées dans le rapport sur la politique extérieure.

3.3.2 Examens de stratégies à mi-parcours

L'examen à mi-parcours de la [stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022–2025](#) montre que les perspectives dans ce domaine se sont considérablement dégradées depuis la guerre déclenchée par la Russie contre l'Ukraine en février 2022. Dans le domaine de l'armement nucléaire, les tendances à la fragmentation de l'opinion renforcent l'érosion du consensus sur l'ordre nucléaire fondé sur le TNP. La Suisse a toutefois poursuivi son objectif de renforcer le TNP et participé à son application. Le cadre normatif applicable aux armes chimiques et biologiques n'a pas évolué non plus pendant l'année sous revue. La Suisse a

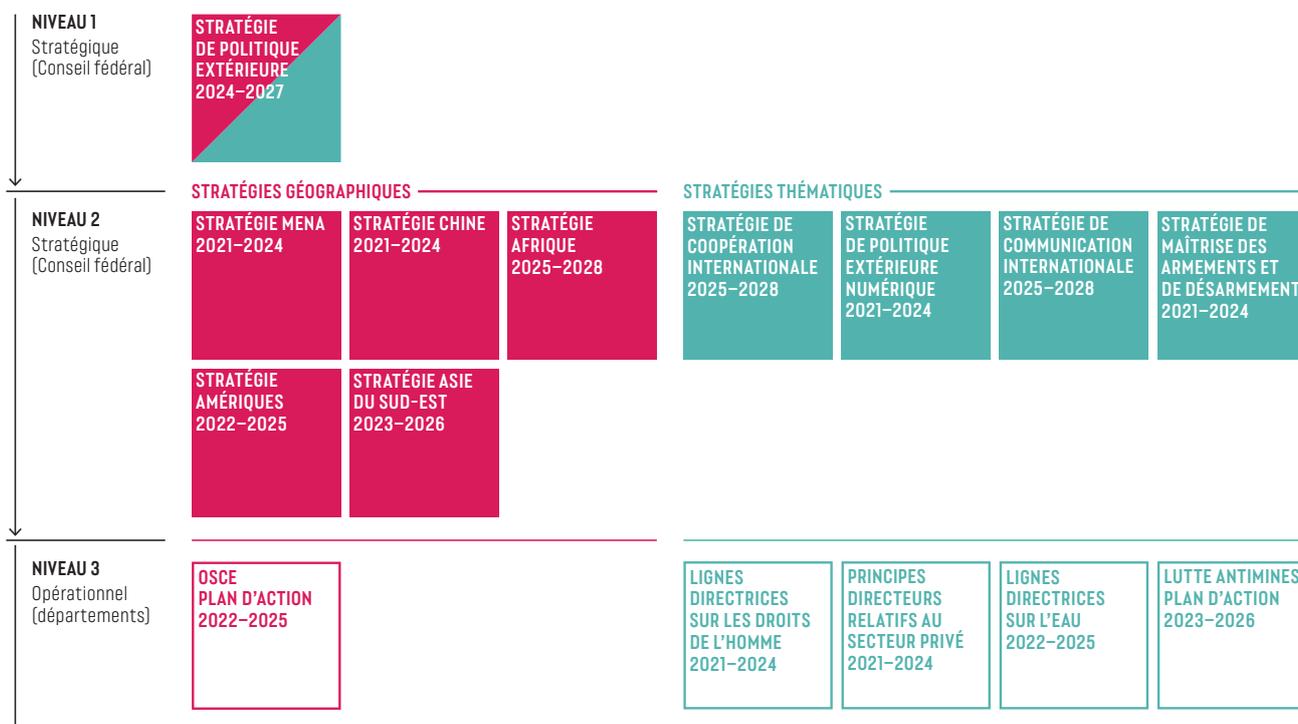


Figure 17 : Déclinaison en cascade de la stratégie de politique extérieure

néanmoins contribué au renforcement des institutions. Elle est une partenaire recherchée notamment dans le domaine technique, comme en témoigne le prix « The Hague Award » attribué par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques au laboratoire de Spiez en 2023.

Aucun progrès n'a été réalisé dans le domaine des armes conventionnelles. Le cadre normatif a toutefois pu être amélioré: l'ONU a en effet adopté des mesures en faveur d'une gestion sécurisée des munitions. De plus, 83 États ont signé une déclaration politique sur la protection des civils contre l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées. Avec le [plan d'action de la lutte antimines 2023–2026](#) du DFAE et du DDPS et la mise à disposition de 100 millions de francs en faveur du déminage humanitaire de l'Ukraine, la Suisse s'engage à réduire les conséquences des armes conventionnelles sur la population civile. Aux côtés d'autres États, la Suisse a en outre défendu une régulation effective des armes autonomes. La Suisse est parvenue pour la première fois à faire reconnaître dans le cadre de l'ONU l'applicabilité du droit international humanitaire dans l'espace numérique. Il n'existe cependant pas de consensus au sein de la communauté internationale quant à la démarche à suivre. Il en va de même du domaine spatial, dans lequel l'Assemblée générale des Nations Unies a institué deux groupes de travail concurrents à certains égards. Si les objectifs de la stratégie conservent leur validité, leur application s'avère impossible dans le contexte actuel. Les conclusions qui en découlent seront prises en compte dans la mise en œuvre en cours.

Concernant la [stratégie Amériques 2022–2025](#), le constat après deux ans est le suivant: 20 % des objectifs ont déjà été atteints, 65 % sont en bonne voie d'être atteints et seulement 14 % n'ont pas évolué. Sur le plan politique, les relations de la Suisse ont pu être consolidées avec la plupart des États de la région Amériques. Le pays est aussi en bonne voie d'atteindre ses objectifs en matière de relations économiques. Dans le domaine environnemental, quatre accords relatifs à l'échange de quotas d'émission ont déjà été signés avec des États d'Amérique latine. Dans le domaine scientifique, les relations ont été consolidées, en particulier avec les États-Unis, le Canada et le Brésil. La coopération avec les États-Unis a en outre été renforcée, notamment au travers de différents accords et déclarations dans les domaines de la cybersécurité, de la science, de la numérisation et de la diplomatie scientifique. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, la Suisse a su mettre à profit d'autres opportunités et contribué de façon plus substantielle au processus de paix, notamment en Colombie. La qualité de membre non permanent de la Suisse au sein du Conseil de sécurité de l'ONU a été utile à cet égard. Le retrait de la coopération au développement décidé en Amérique latine s'est déroulé comme prévu. La Suisse était déjà active dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance, ainsi que dans le soutien à la coopération régionale par l'intermédiaire d'organisations locales. Elle pourra à l'avenir intensifier ses contributions en la matière, notamment dans le cadre de la SPE 2024–2027.

Annexe

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange (<i>European Free Trade Association</i>)
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALE	Accord de libre-échange
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
BNS	Banque nationale suisse
BRICS	Groupe informel réunissant l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran et la Russie
CDH	Conseil des droits de l'homme des Nations Unies
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CI	Coopération internationale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de justice
CLOUD Act	Loi des États-Unis sur l'accès aux données (<i>Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act</i>)
CO ₂	Dioxyde de carbone
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPE	Communauté politique européenne
CRA	<i>Contingent Reserve Agreement</i>
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSP	Coopération structurée permanente
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
ÉAU	Émirats arabes unis
EEE	Espace économique européen
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
ERC	Conseil européen de la recherche (<i>European Research Council</i>)
ERIC	Consortium pour une infrastructure européenne de recherche (<i>European Research Infrastructure Consortium</i>)
ESP	Engagement avec le secteur privé
EUFOR ALTHEA	Force de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
FATCA	Loi des États-Unis sur la conformité fiscale des comptes étrangers (<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>)
FMI	Fonds monétaire international
FRI	Formation, recherche et innovation
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, Union africaine)
G7	Groupe des sept (États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Canada)
G77	Groupe des 77, coalition de pays en développement au sein de l'ONU

GESDA	Fondation <i>Geneva Science and Diplomacy Anticipator</i>
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IA	Intelligence artificielle
ICAIN	Réseau international de calcul et d'IA (<i>International Computation and AI Network</i>)
ILL	Institut Laue-Langevin
ITER	Réacteur thermonucléaire expérimental international (<i>International Thermonuclear Experimental Reactor</i>)
KFOR	Force de maintien de la paix au Kosovo
KMZ	Centre de gestion des crises (<i>Krisenmanagementzentrum</i>)
LGBTI	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord (<i>Middle East and North Africa</i>)
MERCOSUR	Marché commun d'Amérique du Sud (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MoU	Protocole d'entente (<i>Memorandum of Understanding</i>)
NDB	<i>Nouvelle banque de développement (New Development Bank)</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
RGPD	Règlement général de l'UE sur la protection des données
SALA	Systèmes d'armes létales autonomes
SDD	Stratégie pour le développement durable
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SPE	Stratégie de politique extérieure
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
TI	Technologies de l'information
TIAN	Traité sur l'interdiction des armes nucléaires
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (<i>United Nations Relief and Works Agency</i>)
USA	États-Unis d'Amérique (<i>United States of America</i>)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
WEF	Forum économique mondial (<i>World Economic Forum</i>)

Impressum

Édition :

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Date de publication :

26.02.2025

Conception :

Audiovisuel DFAE, Communication DFAE, Berne

Couverture :

Illustration: Audiovisuel DFAE, Communication DFAE, Berne
Photo: © unsplash.com

Cartes :

Les frontières et noms indiqués, ainsi que les désignations figurant sur les cartes, n'impliquent ni reconnaissance, ni acceptation officielle par la Suisse.

Cette publication est également disponible en allemand et italien et peut être téléchargée sur www.eda.admin.ch/strategies.

Berne, 2025 / © DFAE

