



15.009

Aussenpolitik 2014.**Bericht des Bundesrates****Politique étrangère 2014.****Rapport du Conseil fédéral***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.03.15 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.15 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Gutzwiller Felix (RL, ZH), für die Kommission: Ich darf Ihnen kurz diesen Aussenpolitischen Bericht 2014 vorstellen, der dann sicher noch ausführlich vom zuständigen Bundesrat kommentiert wird. Ich werde mich deshalb auch einer gewissen Kürze befleissigen, kennen Sie doch diese Berichte von den Vorjahren: Der Bericht gibt einen Gesamtüberblick über die schweizerische Aussenpolitik, wobei er gleichzeitig Rechenschaft über die wichtigsten aussenpolitischen Aktivitäten ablegt; das ist Ziel und Intention des Berichtes, der in Ihrer APK ausführlich diskutiert worden ist. Ich möchte im Folgenden kurz die acht wichtigsten Themen erwähnen, die in diesem Bericht enthalten sind, und auch nähere Ausführungen dazu machen, was die Kommission zu bestimmten Themen noch gesagt hat, bevor ich zu einer kurzen Schlussfolgerung komme.

Dieser Bericht enthält – das wird Sie nicht überraschen – als Schwerpunkt für das Jahr 2014 den OSZE-Vorsitz der Schweiz. Er beschäftigt sich weiter dann mit den Nachbarstaaten, mit der Europapolitik, mit der Stabilität in Europa und in der Welt; er äussert sich zu den strategischen Partnerschaften und zur Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland und schliesslich zu den Themen Information/Kommunikation und Ressourcen/Aussennetz, die uns hier immer wieder beschäftigen.

Lassen Sie mich kurz einige der Themen näher beleuchten. Der Schwerpunkt lag, wie gesagt, auf dem OSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahr 2014. Herr Bundesrat Burkhalter ist 2014 als damaliger Bundespräsident diese Wegstrecke als Vorsitzender der OSZE gegangen. Dieses Jahr war für die OSZE ganz stark durch die Ukraine-Krise geprägt. Der Bericht zeigt, wie die Schweiz dank diesem Präsidium ihren multilateralen Handlungsrahmen im Rahmen der OSZE hat stärken können. Er zeigt auch, wie sehr sich die Schweiz über den Vorsitz hinaus für Kontinuität und Handlungsfähigkeit in der OSZE eingesetzt hat und durchaus Erfolge in dieser ausserordentlich schwierigen, komplexen und nach wie vor heiklen Situation vorzuweisen hat. Man denke etwa an die Beobachtermission in der Ukraine, die sicher ein erster Anfang war, um die Lage zumindest im Sinne eines Monitorings zu verfolgen und teilweise auch zu beruhigen.

Es hat sich dann in der Kommission im Zusammenhang mit diesem Vorsitz auch eine Diskussion um die Neutralitätspolitik der Schweiz ergeben, um die Frage, inwiefern die Erfahrungen mit dem Vorsitz der OSZE auch für eine glaubwürdige, starke Schweizer Neutralitätspolitik insgesamt nutzbar

AB 2015 S 21 / BO 2015 E 21

wären. Das war eines der Themen, das die Kommission im Zusammenhang mit dem Schwerpunkt "OSZE-Vorsitz" vertieft hat. Es hat sich eine zweite Diskussion ergeben, die eher im Kontext des Europarates und seiner Haltung zur Ukraine-Krise zu sehen ist. Es hat sich gezeigt, dass auch dort der OSZE-Vorsitz durch die Europaratsdelegation dazu geführt hat, dass die Position des Europarates, aber auch die Position der Schweizer Delegation bezüglich der Massnahmen, die man gegenüber Russland getroffen hat, gut koordiniert und insgesamt sinnvoll interaktiv gestaltet worden sind. Zwei Schwerpunkte, die die Kommission hier also angebracht hat, sind diese Fragen der Lehren aus dem OSZE-Vorsitz für die Neutralitätspolitik und für die Zusammenarbeit mit der Europaratsdelegation.

Ich darf hier noch beifügen, dass ein dritter Punkt im Rahmen der Kommissionsberatungen aufgetaucht ist. Er betrifft die raschen Tempi der Abwechslungen in diesen Rollen, die unser System, von der Verfassung definiert, mit sich bringt, indem das Präsidium jedes Jahr wechselt. Auch dazu hat sich die Kommission einige Gedanken gemacht und wird dieses Thema in den nächsten Sitzungen weiterbearbeiten.





Ein weiteres Kapitel dieses Berichtes umfasst die Beziehungen zu den Nachbarstaaten. Die Kommission hat hierzu zur Kenntnis genommen, dass die Schweizer Aussenpolitik den Nachbarstaaten zu Recht eine grosse Bedeutung beimisst. Das war nicht immer ganz so, und ich muss hier nicht ausführen, weshalb die Beziehungen zu Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich absolut zentral sind und weshalb die wieder intensivierete massive bilaterale und regionale Besuchsdiplomatie ausserordentlich sinnvoll ist.

Ein anderes Kapitel ist – auch das wird Sie nicht erstaunen – der Europapolitik gewidmet. Selbstverständlich waren die Beziehungen der Schweiz und der EU im Berichtsjahr von der Annahme der Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" bzw. vom neuen Verfassungsartikel geprägt. Die Verhandlungen muss ich an dieser Stelle nicht zusammenfassen, möglicherweise sagt ja Herr Bundesrat Burkhalter noch etwas zu diesem Thema. Es gab hier erste kleine Schritte, beispielsweise haben wir davon Kenntnis genommen, dass zumindest im Bereich des europäischen Forschungsrahmenprogrammes Horizon 2020 eine Lösung bis 2016 gefunden werden konnte.

Ein weiteres Kapitel widmet sich der Stabilität in Europa und der Welt. Dazu haben wir heute Morgen schon einiges gehört – denken Sie an die Stichworte "Islamischer Staat", "Syrien", "Irak", aber auch an die humanitären Katastrophen, die nicht nur im Mittleren Osten, sondern etwa auch in der Zentralafrikanischen Republik bezüglich der Ebola-Epidemie und im Gazastreifen gewärtigt werden mussten. Auch hier hat sich die Schweiz mannigfaltig eingesetzt. Das Thema der Mediation wurde ja gerade eben im Zusammenhang mit Marokko vom Bundesrat kommentiert.

Wichtig sind für die Schweiz auch die strategischen Partnerschaften und gewisse der globalen Themen, nachdem unser Land in der Völkergemeinschaft der Uno ja selbstverständlich eingebunden ist. Gerade in diesem Zusammenhang hat die Schweiz auch 2014 mehrere erfolgreiche Initiativen in der Governance-Frage bezüglich der Uno eingebracht. Auch in anderen Organisationen, insbesondere im Rahmen des IKRK, hat die Thematik des humanitären Völkerrechts eine wichtige Rolle gespielt.

Selbstverständlich sind es nicht nur die grossen politischen Themen, die in diesem Bericht beantwortet, gestreift und behandelt werden, sondern es sind auch die konkreten, wenn man so will, Dienstleistungsaktivitäten des EDA, die für die Schweizer und Schweizerinnen im In- und Ausland eine grosse Rolle spielen. Dazu gehört etwa die Unterstützung der Schweizer Staatsangehörigen durch konsularische Dienstleistungen oder durch die Helpline des EDA, die zu einer zentralen Anlaufstelle geworden ist und, wie man gerade kürzlich auch der Presse entnehmen konnte, zunehmend gut genützt wird; da hilft auch die Mobilität der heutigen Kommunikationsmöglichkeiten. Es gehören zu diesen Dienstleistungen auch die Information und Kommunikation im Dienst der Schweiz. Auch hier wurde im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Schweiz in ausländischen Medien beispielsweise bezüglich Finanz- und Steuerthemen einiges gemacht.

Schliesslich hat uns auch das Aussennetz beschäftigt, das immer wieder ein Thema ist. Ich will hier nicht in Details gehen, wir haben das teilweise auch diskutiert. Zu erwähnen bleibt vielleicht, dass 2014 das Netz der Schweizer Vertretungen im Ausland mit der Eröffnung einer Botschaft in Muskat in Oman sowie eines Generalkonsulats in Ho-Chi-Minh-Stadt in Vietnam ausgebaut wurde. Ausserdem haben wir davon Kenntnis genommen – auch das war bekannt –, dass die Schweizer Botschaft in Libyen aus Sicherheitsgründen vorübergehend geschlossen werden musste.

Insgesamt hat die Kommission nach intensiver Diskussion von diesem Bericht Kenntnis genommen und ist überzeugt, dass die Schweizer Aussenpolitik im Jahre 2014 – man bedenke, welche Krisen, welche weltpolitischen Unsicherheiten dieses Jahr geprägt haben – die Interessen des Landes geltend machen konnte, nützliche Beiträge an die internationale Stabilität geleistet hat und teilweise dazu beigetragen hat, dass im internationalen Umfeld Brücken gebaut und Polarisierungen abgebaut werden konnten. Insbesondere gilt das, wie ich das eingangs gesagt habe, für das Thema der Ukraine-Krise, dieses schwierige, nach wie vor brennende Thema zwischen der EU, den europäischen Ländern und Russland.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): D'abord, je remercie le Conseil fédéral de ce rapport complet sur la politique extérieure de la Suisse au cours de l'année écoulée. Si nous voulions approfondir tous les aspects évoqués dans ce rapport, et qui ont été rappelés par notre président de commission, ce n'est pas une partie de matinée que nous devrions y consacrer mais sans doute au moins une semaine. Mais rassurez-vous, ça n'est pas mon intention et je vais donc me concentrer sur deux questions seulement.

Il est évident que, au vu de l'actualité de l'année 2014, ce rapport comporte un point fort et, par conséquent, un chapitre consacré à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), organisation dont la Suisse a assuré la présidence l'an dernier. Bien que ce ne fût pas sa seule activité, une fois confrontée à la crise ukrainienne, cette organisation s'est saisie de cette question avec un engagement remarquable. La



présidence suisse a assurément participé grandement aux développements de cette politique multilatérale. Notre pays en a d'ailleurs profité pour lancer également une réforme de l'OSCE, ce qui est à saluer. Un an plus tard toutefois, et malgré tous les efforts entrepris, la situation en Ukraine ne semble pas s'améliorer. Elle oscille toujours entre des signes positifs et négatifs et nous devons reconnaître que notre continent traverse de fait une situation de guerre, ce qui ne laisse pas d'être inquiétant, tout comme les relations entre la Russie et le reste de l'Europe.

La promotion de la paix et de la sécurité à travers l'OSCE n'est qu'un des instruments à la portée de la Suisse. Notre pays est également membre de plusieurs organisations multilatérales comme l'ONU ou le Conseil de l'Europe, organisations qui agissent également pour limiter l'expansion du conflit et promouvoir la paix et le respect des droits humains. Le respect des droits humains, précisément, est en effet un élément important, voire essentiel, de la prévention des conflits et de leur résolution. Je ne peux par conséquent qu'inviter le Conseil fédéral à poursuivre et à développer son activité au service des droits humains et de la paix, au moyen de tous les outils que lui offrent aussi bien sa participation aux organisations multilatérales que ses relations bilatérales avec les pays concernés, particulièrement la Russie.

Je voudrais donc profiter du débat d'aujourd'hui pour demander au représentant du Conseil fédéral quelles perspectives il entrevoit, au cours des mois à venir, pour tenter de résoudre le conflit en utilisant toutes les possibilités offertes par les organisations internationales mentionnées et par nos contacts bilatéraux.

AB 2015 S 22 / BO 2015 E 22

Le deuxième point concerne le droit international public. Je partage entièrement l'avis du Conseil fédéral qui considère que le droit international public est un facteur de stabilité et de prospérité et qu'il convient de le renforcer. Le droit international public protège la Suisse parce qu'il offre un cadre stable et crédible de coopération avec l'extérieur. Il protège également la Suisse en garantissant le respect des droits humains et de la démocratie. Dans le rapport, il est fait mention de nombreuses initiatives pour protéger et renforcer le droit international au sein des organisations dont la Suisse est membre.

La Suisse est crédible sur ces thématiques vis-à-vis de ses partenaires lorsqu'elle respecte ses engagements, lorsqu'elle ratifie un traité ou un protocole. Cela demande de veiller à la cohérence de toutes nos politiques publiques, qu'elles soient le fait du DFAE ou du DEFR, tournées vers l'extérieur ou vers l'intérieur. Cette crédibilité, le Conseil fédéral peut la mettre en valeur dans le débat très actuel sur la relation entre le droit international et le droit interne. Il peut et il doit expliquer, par exemple, pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas un obscur repaire de soi-disant juges étrangers mais bien une institution qui protège la liberté de la Suisse, sa démocratie et les droits des personnes qui y vivent.

J'invite donc instamment le Conseil fédéral non seulement à poursuivre son engagement pour le renforcement du droit international dans le cadre des institutions multilatérales dans lesquelles siège la Suisse mais également à s'engager activement et à participer au débat interne, au plus proche de l'ensemble de nos concitoyennes et de nos concitoyens.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Madame la conseillère aux Etats Maury-Pasquier a évoqué le fait que l'on pouvait prendre une semaine pour s'entretenir de ce rapport. Je me sens donc libre de parler longuement! Non, j'essaierai de ne pas dépasser le temps raisonnable dévolu à un rapport.

Ce rapport permet aussi de parler du temps présent et du temps futur. Bien sûr, ces rapports concernent le passé, mais le passé influe sur la vie actuelle et Dieu sait si la politique internationale est importante actuellement. Il s'intitule "Rapport sur la politique étrangère", en fait, il devrait plutôt s'intituler "Rapport sur la Suisse dans le monde" ou "Rapport sur la Suisse dans la politique internationale". Si on se place du point de vue des Suisses, il n'y a en quelque sorte rien d'externe dans ce qui s'est passé dans le monde durant cette année; avec ses valeurs, la Suisse se situait même plutôt au coeur du débat international. Elle ne peut pas tout changer, mais elle peut influencer le débat international avec ce qu'elle a de véritablement bon. Il y a des choses à faire et à dire en termes de valeurs suisses dans le monde actuellement.

L'année 2014 a été marquée par les valeurs suisses au plan international. C'est aussi une année où la sécurité internationale a été mise au défi. Il faut bien dire que c'est la grande préoccupation depuis quelque temps: quelle sécurité internationale avons-nous et aurons-nous pour la génération future qui nous écoute actuellement? Quels débats devons-nous mener pour préparer les années à venir et celles qui ne sont déjà pas évidentes actuellement?

Pour ce qui est des tendances, formulons-le simplement: nous sommes passés d'une espèce de stabilité apparente à une volatilité quasi complète. L'année 2014 a été une année de crises. Il y a eu la crise en Ukraine, la percée de l'organisation terroriste dite Etat islamique, qui est un problème général et douloureux



au plan de la société, de graves crises et catastrophes humanitaires pratiquement simultanées et de très grande ampleur, et, parmi elles, la plus grande que l'on puisse connaître, en Syrie, en Irak, au Soudan du Sud et en République Centrafricaine.

En même temps, l'épidémie d'Ebola ainsi que le conflit dans la bande de Gaza ont éclaté. En fait, on n'a pas eu de grande catastrophe environnementale, ce dont on ne s'est presque pas aperçu. Si cela avait été le cas, je ne sais pas comment le système humanitaire international aurait pu réagir.

Toujours est-il que l'on traverse une période d'instabilité. Cette instabilité est proche de la Suisse, proche de l'Europe, elle est même en Europe. La guerre localisée est revenue en Europe, et la polarisation des relations entre la Russie et l'Occident est une menace pour la sécurité de notre continent, donc aussi de notre pays.

L'Union européenne est restée relativement stable. Relativement, parce qu'il y subsiste des problèmes structurels fondamentaux: crise de l'euro, chômage et croissance faible. Bref, 2014 a été une année de "stress test" pour le système humanitaire et pour la diplomatie.

En 2014, la communauté internationale, qui a beaucoup de mal à trouver des solutions, a tout de même, ici ou là, démontré sa capacité à évoquer, à élaborer et à adopter des solutions consensuelles créatives, telles que la mission de l'ONU en République centrafricaine et la première mission intégrée relative à la santé décidée par le Conseil de sécurité pour lutter contre l'épidémie d'Ebola.

Dans ce cadre, on peut donc affirmer que le monde attend quelque chose de la Suisse et que la Suisse peut apporter quelque chose au monde. Cet apport peut d'ailleurs être résumé tout simplement: une neutralité qui rime avec responsabilité et solidarité.

La Suisse sait jeter des ponts entre les cultures et les régions. Nous savons faire cela, ce qui ne va pas de soi dans beaucoup d'autres pays. Nous avons l'habitude de jeter des ponts entre majorités et minorités – ce qui ne va pas non plus de soi dans beaucoup de pays –, de promouvoir l'écoute, le dialogue, la démocratie et la paix.

On peut appliquer les valeurs suisses à la politique internationale. C'est pourquoi il y a eu, en 2014, une compréhension plus grande, par la Suisse et par les Suisses, de la politique extérieure. Trop souvent, le monde politique fait de la politique extérieure quelque chose de trop externe, alors qu'elle est très liée aux valeurs internes et aux valeurs fondamentales de notre pays et de ses institutions.

Au niveau de l'insécurité et de la volatilité, l'année 2015 a débuté à peu près de la même manière que s'est déroulée 2014, avec principalement, dans les premiers mois de l'année, la problématique déjà évoquée du terrorisme, à Paris, à Copenhague, mais aussi en Afrique avec tout ce qui se passe autour de Boko Haram, notamment des petites filles qui doivent se faire exploser en plein milieu des marchés. C'est quelque chose de tellement affreux que l'on se demande jusqu'où cela va aller. On s'attaque à la liberté d'expression, certes, mais on s'attaque aussi à la vie et à la dignité des enfants. On en arrive donc à une situation où la lutte contre le terrorisme et l'insécurité devient tout simplement prioritaire, ainsi que la promotion de la paix, en plus de nos relations avec l'Europe. Donc, si on doit indiquer en deux mots quelles sont les priorités, ce sont l'Europe et la sécurité. C'est ce qui figurait aussi clairement dans notre stratégie de politique étrangère pour la législature qui va bientôt se terminer. Je suis convaincu que cette ligne directrice restera valable pour les dix ans à venir. L'Europe et la sécurité vont occuper notre pays pendant de nombreuses années.

Ces éléments nous amènent tout naturellement à évoquer la présidence suisse de l'OSCE en 2014, qui est le point essentiel du rapport. Je dirai ici que, si l'accent a été mis sur cet aspect, c'est précisément parce que c'est ce qui s'est vérifié dans les faits durant l'année. Il a été possible d'apporter une contribution à la sécurité internationale. La situation était en effet critique et l'OSCE a pu prendre une certaine dimension dans son rôle de facilitateur entre l'Est et l'Ouest, entre "l'Euroatlantique" et "l'Euroasie". Elle a pu agir conjointement dans trois domaines: le dialogue, l'action et la vision, ce qui offre quelques chances de régler les crises.

Le dialogue est nécessaire et il faut le maintenir. J'aimerais dire d'emblée que les autres organisations ne sont pas moins importantes, mais qu'elles ont parfois pris des décisions qui ont réduit le dialogue. Madame Maury Pasquier parlait du Conseil de l'Europe. Il est clair que, si l'on exclut une délégation de la discussion parlementaire, il ne faut pas s'attendre à une amélioration de la situation. Je n'adresse

AB 2015 S 23 / BO 2015 E 23

pas une critique à Madame Maury Pasquier, car je connais la position de toute la délégation suisse au sein de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Je la salue et je suis très content de l'avoir, mais je pense que c'était une erreur de remettre systématiquement en cause la possibilité de débattre. Il faut maintenir le débat, ce qui ne signifie pas que l'on doit être d'accord. On peut marquer les désaccords, mais on ne doit pas exclure un acteur important, surtout pas la Russie, dans la gestion d'une crise dans laquelle il est impliqué.

Concernant l'action, on ne peut pas régler une crise sans mener d'actions sur le terrain. C'est la grande force



de l'OSCE. C'est également sa faiblesse en l'absence de consensus. Mais lorsque les 57 pays membres de l'OSCE sont d'accord, il est possible de mener des missions sur le terrain.

Concrètement, les missions suivantes ont pu être mises sur pied en Ukraine: la mission d'observation spéciale, des missions sur la frontière russe – ce sont des missions trop petites, mais elles existent –, le groupe de contact trilatéral. Ces éléments ont déjà été évoqués sous la présidence suisse au tout début de l'année 2014 devant le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les efforts faits dans l'année n'ont pas uniquement un lien avec la situation en Ukraine. En fait, les missions en Ukraine n'étaient pas prévues au programme. Finalement, malgré la crise Est-Ouest et les difficultés de consensus, il a été possible, y compris dans le cadre du Conseil ministériel de Bâle, de prendre des décisions dans tous les domaines et d'en aborder toutes les dimensions: la lutte contre le terrorisme, la dimension humaine, la priorité géographique des Balkans et du Caucase du Sud. L'OSCE a donc également pu, sous la présidence suisse, progresser dans les autres domaines, et ce malgré la crise, qui fut une surprise. Dans une période aussi tendue, nous nous attendions à beaucoup de blocages de la part d'une telle organisation, basée sur le consensus.

Quant aux perspectives, la Suisse entend continuer d'oeuvrer pour la continuité au sein de l'OSCE. C'est pourquoi nous nous sommes fortement impliqués dans la troïka avec la Serbie, actuellement à la présidence de l'OSCE, et l'Allemagne. Cette dernière a annoncé sa candidature pour la présidence de l'OSCE en 2016 et elle a été acceptée. Nous travaillons étroitement avec la Serbie dans le cadre du programme d'action conjoint que nous avons déjà développé en 2013 et 2014, dans le but de permettre à la Serbie d'obtenir un consensus lors de sa présidence.

Voilà pour le dialogue et l'action. Quant à la vision à long terme, elle est sous-estimée à l'heure actuelle par la communauté internationale, mais elle est absolument fondamentale. Le président de la commission et Madame Maury Pasquier m'ont demandé quelles étaient les perspectives.

Pour comprendre quelles sont les perspectives, il faut remonter aux raisons et aux causes de la crise. Et personne, au sein de la communauté internationale, n'est véritablement prêt à accepter le débat sur les causes. C'est un grand problème. Le plus grand problème que nous ayons eu lors du débat de Bâle, au Conseil ministériel, c'était cette impossibilité d'obtenir un accord pour parler des raisons de la crise. C'est un "no go" à l'heure actuelle. C'est la raison pour laquelle nous allons mettre sur pied un panel de personnes indépendantes pour réfléchir malgré tout à ces causes et pour faire des recommandations qui doivent être discutées au niveau politique. Cela se fera, je l'espère, dès la fin de l'année. Les recommandations sont en train de se faire, mais la discussion politique, elle, se fera vers la fin de l'année; c'est elle qui devra aborder les vrais problèmes. Sans entrer ici dans le détail, j'aimerais donner mon sentiment. Depuis quelques années, on a véritablement cru que la sécurité européenne était assurée. On a pensé qu'avec la chute du mur de Berlin les problèmes étaient réglés et qu'avec le partenariat OTAN/Russie, on avait aussi réglé la dialectique de la sécurité. Dans les faits, on s'aperçoit que ce n'est pas le cas.

Je le répète, on peut mener un long débat multiple et polyvalent sur les causes, ce qui serait utile, ou ne pas le faire, mais de toute manière on devra chercher la manière de reconsolider la sécurité du continent européen. De notre point de vue, cette sécurité ne peut être que coopérative. Il n'y aura jamais de sécurité réelle sans coopération. On ne peut maintenir la sécurité dans une partie de l'Europe seulement. Pour assurer la sécurité, il faut un vrai dialogue entre l'Est et l'Ouest. J'espère que cette réalité pourra petit à petit s'imposer et que l'on reconstruira une nouvelle base, un nouveau fondement, pour une sécurité coopérative en Europe, en tant que projet commun. C'est précisément ce projet que nous avons lancé en fin d'année dernière et que nous suivons maintenant au nom de la troïka et que nous allons soutenir également sous la présidence allemande. Il est très probable que le dialogue politique se fasse essentiellement sous la présidence allemande en 2016.

La conclusion sur l'OSCE est globalement positive. On peut dire que la crédibilité internationale de la Suisse a augmenté, ainsi que l'importance de l'OSCE pour la Suisse.

L'OSCE conforte la neutralité de la Suisse puisqu'elle reconnaît la neutralité de la Suisse dans ses principes. C'est donc évidemment une bonne chose pour nous. Sous la présidence suisse, l'OSCE s'est ouverte à la jeunesse et à la société civile davantage que par le passé; c'est aussi une bonne chose.

Quant aux autres organisations, même si j'ai été un peu critique sur le manque de dialogue ici ou là, je dois dire en revanche que, par exemple, le Conseil de l'Europe a été déterminant sur bien des points, notamment en ce qui concerne les réflexions liées à la réforme constitutionnelle en Ukraine mais dans d'autres domaines également. Le dialogue humanitaire et l'engagement humanitaire dans le cadre de l'ONU ont aussi été très importants. Il n'y a donc, évidemment, pas que l'OSCE qui s'engage dans ces dossiers.

Concernant les autres points du rapport, on relève quatre axes stratégiques de la politique étrangère suisse: les relations avec les Etats voisins, les relations avec l'Union européenne, la stabilité en Europe et dans le



monde, les partenariats stratégiques extra-européens.

Pour ce qui est des relations avec nos voisins, la situation n'est pas simple. Mais si on examine la situation point par point, on constate des évolutions positives, qui ne sont pas suffisantes, mais qui sont réelles. La relation avec le gouvernement allemand, à l'heure actuelle, est d'une qualité exceptionnelle dans beaucoup de domaines. L'équipe de Madame Merkel et le gouvernement suisse entretiennent de nombreux contacts; à mon avis, cela se passe véritablement de manière exemplaire. Pourvu que ça dure! C'est un partenaire essentiel pour le débat européen et pour la résolution de la crise de la sécurité.

Concernant la France, à la fin de l'année, la résolution présidentielle a enfin permis d'amener le débat sur l'aéroport de Bâle et sur son avenir sur le plan national. C'est un progrès fondamental, puisque la France avait jusqu'ici assimilé cet objet à un enjeu provincial. Nous avons maintenant un cadre de résolution des problèmes, dans lequel on peut s'exprimer clairement et tenter de trouver une solution qui convienne à l'ensemble des parties.

Nous avons aussi eu beaucoup de contacts avec l'Italie. Ce pays a occupé pendant six mois la présidence de l'Union européenne en 2014. Monsieur Giorgio Napolitano, alors président de la République italienne, est venu en Suisse en visite d'Etat. Madame Mogherini, ancienne ministre des affaires étrangères, a été nommée haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères. Nous nous sommes beaucoup entretenus, notamment dans le cadre de la préparation de l'accord sur les désaccords fiscaux encore ouverts avec l'Italie, un accord qui a pu être signé il y a quelques jours. Donc là aussi l'évolution est positive.

Du côté de l'Autriche et du Liechtenstein, tout va très bien, je n'entre pas dans les détails.

Concernant l'Union européenne, je dirai que la stabilisation et la consolidation des relations entre cette dernière et la Suisse constitue une nécessité aux yeux du Conseil fédéral. Cette nécessité vaut pour les deux partenaires et pour les deux populations, en particulier en ce qui concerne les

AB 2015 S 24 / BO 2015 E 24

places de travail. La stabilisation et la consolidation de ces relations représente également un parcours d'obstacles et, par conséquent, il y a insécurité. Nous devons accepter cette insécurité et devons avoir des nerfs assez solides et adopter autant que possible une volonté commune dans un futur proche.

L'objectif et les défis principaux sont clairs, mais le reste ne l'est pas encore. L'objectif se caractérise par notre volonté de mieux maîtriser l'immigration et, en même temps, de renforcer et de développer la voie bilatérale. Les défis essentiels concernent la question de l'avenir de la libre circulation des personnes ainsi que le règlement de la question institutionnelle. Le dossier de la libre circulation, de l'avis du Conseil fédéral, ne peut pas être réglé autrement que par étapes. Il faut admettre l'insécurité d'un tel processus, qui est un parcours d'obstacles dans lequel nous ignorons la survenue des obstacles – nous pouvons l'imaginer, mais il existe plusieurs façons de faire.

Nous disposons de trois ans, à compter du 9 février 2014, pour mettre en oeuvre l'initiative populaire "contre l'immigration de masse". La première année a été dévolue aux explications à l'interne et à l'externe ainsi qu'à la préparation de la concrétisation. L'explication à l'interne peut être résumée de manière relativement simple même si l'exercice est très compliqué. Il s'est agi de faire comprendre que l'immigration était certes bonne et nécessaire en Suisse, mais qu'il convenait d'utiliser davantage le potentiel du pays, c'est-à-dire de donner davantage de chances à ceux qui sont déjà ici de participer au travail commun. Il faut que cela soit compris non seulement comme des mots, mais également comme une volonté ferme, ce qui implique un engagement dans de nombreux domaines. Ainsi, il existe des mesures d'accompagnement strictes visant à éviter les abus et à contrôler les problématiques sociales. Ces mesures doivent être appliquées et renforcées lorsque cela est nécessaire.

Mais il existe surtout des mesures d'accompagnement au sens beaucoup plus large du terme, qui consistent à promouvoir le personnel qualifié en Suisse. Ces mesures portent spécialement sur le taux d'occupation des femmes et des personnes âgées, mais aussi sur la formation des jeunes et des 400 000 personnes qui, en Suisse, ne disposent d'aucun diplôme postobligatoire. Tout cela est important pour pousser la société suisse vers une meilleure acceptation de la nécessité de la migration. En plus de ce qui a été fait dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, il faut s'occuper de toutes les catégories de la population qui peuvent travailler davantage ou participer à combattre cette pénurie dans notre société. Je pense en particulier aux plus de 150 000 chômeurs, auxquels il faut donner une priorité, mais aussi aux réfugiés et aux personnes bénéficiaires d'une admission provisoire en Suisse – la liaison entre travail et asile doit être renforcée, notamment dans le secteur de la santé qui pourrait bénéficier de ce potentiel sous-exploité –, ainsi qu'aux personnes handicapées, en particulier les jeunes adultes. Voilà pour ce qui concerne l'explication à l'interne.



Pour l'explication externe, il est évident que la situation suisse était mal comprise. J'ai rencontré la semaine passée les représentants de la Pologne. La Pologne nous a expliqué son attachement au principe de la libre circulation des personnes. Mais il y a en Pologne 0,5 pour cent d'étrangers, contre 25 pour cent en Suisse. La situation est donc quelque peu différente! C'est évidemment une drôle de discussion qui a eu lieu entre, d'une part, certains pays, notamment les pays baltes, qui font face à une fuite des cerveaux ("brain drain") et à des jeunes qui s'en vont, et qui tiennent absolument à la libre circulation des personnes et ne veulent y toucher ou en discuter d'aucune manière, et, d'autre part, la Suisse qui, avec la libre circulation de personnes, connaît un afflux qu'elle aimerait pouvoir maîtriser. Le débat est donc un peu surréaliste, mais il est normal que nous devions expliquer que nous avons quatre fois plus de migration qu'en Grande-Bretagne, huit fois plus qu'en France, que si l'Allemagne faisait face à la même immigration, elle verrait arriver un million d'étrangers par année; il faut le dire. Il faut dire également que parmi toutes les personnes qui profitent de la libre circulation en Europe, une sur dix vient en Suisse. Il valait donc la peine de mener ce débat, c'est pourquoi il fallait, pendant une année, expliquer cela à tous les pays, et comme les ministres changent régulièrement, il a fallu recommencer – depuis que je suis à la tête du Département fédéral des affaires étrangères, j'ai déjà eu quatre homologues italiens différents, j'ai l'impression de devenir vieux! (*Hilarité*)

Nous avons préparé la concrétisation, qui consiste à maîtriser mieux la migration par la législation d'application, mise en consultation, et à adapter les accords, comme cela est prévu par l'article constitutionnel, avec un mandat assez large qui a également été accepté et qui a déjà abouti à une ouverture de la Commission européenne à d'intensives consultations. Nous en sommes là. L'autre élément de l'article constitutionnel, soit la non-conclusion d'accords nouveaux qui seraient contraires à cet article, nous a beaucoup occupés en 2014 dans le cadre du fameux débat sur la Croatie; en effet, tout a été bloqué à cause de la non-signature du protocole de libre circulation avec la Croatie et il a fallu trouver un mini-accord très important tactiquement pour débloquer la situation, notamment sur la question de la formation et de la recherche et sur la question institutionnelle.

Cela m'amène à la conclusion sur la question institutionnelle. Il s'agit tout simplement de permettre l'accès au marché. Sans règles institutionnelles, aucun développement de l'accès au marché ne sera possible et il y aura une forte insécurité juridique. Ce problème doit être réglé. Il est sur la table depuis 2008. La Suisse est enfin entrée en matière l'année passée. Cela fait neuf mois que l'on négocie. Après neuf cycles de négociations, trois des quatre points problématiques sont résolus et font l'objet d'un texte commun, qui correspond au mandat donné par le Conseil fédéral. Il s'agit en premier lieu de la question de l'intégration du droit européen dans nos accords, qui ne sera pas automatique, mais qui sera dynamique et pour laquelle nous aurons systématiquement la possibilité d'influencer le droit avant qu'il ne soit modifié dans l'Union européenne – "decision shaping" –; c'est cela qui est le plus important dans l'accord à mon avis.

Le deuxième point concerne la surveillance générale qui sera faite par la Suisse en Suisse et par l'Union européenne dans l'Union européenne. Cela est conforme au mandat.

Le troisième point concerne la question de l'interprétation du droit. Conformément au mandat, nous serons d'accord sur le fait que si une partie le souhaite, l'interprétation du droit peut être demandée à la Cour de justice de l'Union européenne. L'interprétation vaudra ensuite en tant qu'avis interprétatif.

Il reste le quatrième point, qui n'est pas réglé à satisfaction à l'heure actuelle, à savoir la question du règlement des différends. Si cet élément est beaucoup plus théorique, il est néanmoins important politiquement: que se passe-t-il si nous ne sommes pas d'accord, non pas sur l'interprétation, mais sur l'utilisation politique concrète de cette interprétation? Nous voulons avoir le dernier mot, donc nous voulons pouvoir refuser telle ou telle application. Si nous faisons cela, nous donnons par conséquent la parole au peuple, ce qui est une bonne chose en Suisse, mais il y a les mesures de compensation. La divergence actuelle porte sur la question de savoir jusqu'où nous sommes prêts à aller en matière de mesures compensatoires. Le mandat du Conseil fédéral prévoit d'aller jusqu'à une suspension totale ou partielle de l'accord en question.

Concernant la sécurité, j'ai d'ores et déjà largement parlé de l'OSCE. Il y a eu beaucoup d'autres dossiers. Le dossier du Proche-Orient nous occupe toujours plus. En 2014, une feuille de route pour la réintégration progressive de l'administration civile de Gaza au sein des structures palestiniennes globales a été élaborée. Nous avons travaillé sur le dossier lié à l'Iran dans le cadre de notre mandat pour les Etats-Unis. Ces temps, les choses bougent beaucoup dans ce dossier. La question de la concentration de l'aide humanitaire dans le cadre de crises a été examinée. Je ne reviens pas ni sur Ebola, ni sur l'agenda post-2015, qui a pourtant constitué un élément essentiel et qui continuera à l'être cette

AB 2015 S 25 / BO 2015 E 25

année. La coopération internationale se concentre toujours plus sur les contextes fragiles. Cela veut dire que





des choses capitales restent à faire, mais cela implique aussi plus de risques, il faut le reconnaître clairement. Un domaine qui a été évoqué dans vos interventions est celui du droit international. Nous sommes de l'avis que le droit international prend toujours plus d'importance en période de crise. C'est durant ces périodes, en particulier, qu'il est important de tenter de renforcer le droit international. Des points essentiels, relatifs à l'année 2014, sont à citer dans ce domaine. Il s'agit de l'avancement de l'initiative conjointe de la Suisse et du CICR pour renforcer le respect du droit international humanitaire. C'est vraisemblablement l'un des plus grands projets politiques de notre pays en termes de politique internationale, parce qu'il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de faire mieux respecter le droit international humanitaire. Si cette initiative aboutit, ce qui pourrait être le cas en décembre de cette année, à la prochaine conférence quadriennale de la Croix-Rouge, ce serait un progrès mondial.

La Quatrième Convention de Genève a donné lieu à cette fameuse Conférence des Hautes Parties contractantes sur la question du Territoire palestinien occupé, très controversée. A la fin, 126 Etats étaient présents, et la conférence s'est très bien déroulée en fin d'année.

La question de la restitution d'avoirs de potentats, qui est un élément en discussion au Parlement, a fait l'objet d'un important forum arabe sur le recouvrement des avoirs en Suisse, à Genève.

Le Forum mondial contre le terrorisme – je vous en ai parlé – a abouti à un projet, le "Global Community Engagement and Resilience Fund", qui est donc ce fonds mondial contre l'extrémisme violent, maintenant établi, et ce depuis Genève.

Cela m'amène à aborder le dernier axe stratégique de la Suisse: les partenariats stratégiques. Toutes les rencontres figurent dans le rapport. Je ne vais pas les énumérer ici, cela nous prendrait trop de temps.

Pour ce qui concerne les régions, y figurent beaucoup de régions décisives – l'Afrique, l'Asie-Pacifique, l'Amérique latine aussi. Cette année, nous allons mettre l'accent sur l'Asie-Pacifique, puisque nous présidons le groupe de contact avec l'Asie pour l'OSCE pendant cette année encore.

J'évoquerai encore, pour finir cette intervention, la Genève internationale. Il s'est passé beaucoup de choses en 2014, et ces derniers jours, vous avez pu voir à quel point la Genève internationale est un dossier important et délicat à la fois. D'une part, des réformes ont lieu, par exemple celle du Conseil des droits de l'homme, qui va aboutir au déplacement de postes de travail dans un certain nombre de régions, qui seront ainsi plus proches du terrain. C'est une réforme qui se justifie sur le fond, mais qui montre à quel point il est important que les autorités suisses confirment systématiquement leur attachement à la Genève internationale. On constate, d'autre part, une augmentation à Genève du nombre de conférences ou de rencontres de haut niveau visant à trouver des solutions. Cela prouve que Genève est non seulement un porte-voix de la politique internationale de la Suisse, mais aussi un lieu où l'on tente de trouver des solutions. Et je crois que l'on peut s'en réjouir.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport