



18.009

Aussenpolitik 2017.

Bericht des Bundesrates

Politique extérieure 2017.

Rapport du Conseil fédéral

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.06.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.06.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Lombardi Filippo (C, TI), per la commissione: Ci chiniamo sul Rapporto di politica estera 2017 del Consiglio federale. È il secondo anno della strategia 2016–2019 del Consiglio federale e si inserisce pertanto in una prospettiva di medio-lungo termine.

Il rapporto è agile, ben strutturato, leggibile, magari anche più che in passato. La Commissione di politica estera ne ha preso atto con soddisfazione e propone al plenum del Consiglio degli Stati di fare altrettanto.

Nous avons, au sein de la commission, débattu plusieurs fois avec le nouveau chef du Département fédéral des affaires étrangères, et je puis affirmer que la discussion de haut niveau et toujours très intéressante se poursuit avec le nouveau chef comme elle avait coutume de se faire avec l'ancien chef. Il y a donc là ce qu'on appellerait du changement dans la continuité.

Le dialogue que votre commission poursuit avec le Conseil fédéral a lieu dans un cadre qui est évidemment troublé. Les relations internationales ne sont pas, ces temps-ci, les meilleures; le monde devient de plus en plus multipolaire; les équilibres ont tendance à se déplacer. On le sait très bien, les équilibres économiques, et en définitive stratégiques, se déplacent des pays membres traditionnels du G-7 vers ceux qu'il est convenu d'appeler les BRICS. Le rôle de premier acteur économique est en train de changer de mains, à savoir de celles des Etats-Unis à celles de la Chine. Cela pourrait entraîner et finira par entraîner des conséquences de nature stratégique aussi, l'économie étant la porte qui ouvre vers d'autres genres d'influences, et c'est bien ce que le Conseil fédéral constate dans son rapport et ce que notre commission a pu constater à son tour.

Mais, hormis ce déplacement des équilibres, ce qui préoccupe le Conseil fédéral, et nous aussi, c'est la crise avérée dans ce qu'il était convenu d'appeler le "rules-based international order", soit l'ordre international basé sur des règles. Nous voyons bien que cet ordre est remis en question dans certains conflits bien précis, et en général que l'idée selon laquelle les règles sont supérieures et s'appliquent à tout le monde est remise en question.

Evidemment, elle est remise tout d'abord en question par les plus forts. Ce ne sont pas les plus faibles, les plus petits pays qui ont intérêt à remettre en question les règles qui doivent guider les relations internationales, ce sont les grands qui le font: chacun pour soi, et Dieu pour tous! Et chacun parmi les grands a l'impression qu'il pourrait tirer son épingle du jeu plus facilement si, selon les thèmes qui l'intéressent, il ne fait pas l'objet de l'attention des autres et s'il n'a pas à se plier aux règles et aux restrictions que d'autres pourraient lui imposer. La Suisse est donc par définition un pays mis en difficulté par cette évolution, tout en étant parmi les plus intéressés, du fait de son ouverture internationale, de ses relations économiques multiples et diversifiées, de sa neutralité, de sa non-appartenance à un bloc militaire – comme l'OTAN – ou économique et politique – comme l'Union européenne –, à ce que ces règles internationales soient respectées. Elle est en principe un Etat qui pourrait faire les frais de leur rupture.

C'est pour cela – petite parenthèse de politique intérieure – qu'il apparaît pour le moins problématique que nous posions nous-mêmes, à l'échelle nationale, par le biais d'une initiative populaire qui veut une autodétermination, la question de la remise en discussion des ordres, des équilibres internationaux, des règles entre pays, obtenus avec grande difficulté au cours des dernières décennies. Quand l'ordre international est en train de s'effondrer, il faut que les pays les moins favorisés mais les plus dynamiques, et nous en faisons partie, essaient de collaborer de façon plus intense pour maintenir ce qui peut être maintenu, ou au moins pour limiter





les dommages. Il s'agit ces années-ci, le plus souvent, de limiter les dégâts – "Schadenbegrenzung" – plutôt que de faire de nouvelles avancées.

Evidemment, le rapport nous dit ce que nous savons bien: la principale préoccupation de notre pays reste le rapport avec l'Union européenne, qui entre dans la phase difficile du Brexit, ce qui n'est pas sans avoir de conséquences sur les relations que la Suisse entretient tant avec l'Union européenne qu'avec le Royaume-Uni. Par ailleurs, le rapport rappelle que, dans plusieurs scénarios, il y a des conflits qu'il était coutume d'appeler des "frozen conflicts" qui évoluent en "protracted conflicts", dont la définition dit bien malheureusement que rien n'est gelé, bien au contraire. Ce sont des conflits latents, des conflits qui peuvent en tout temps éclater de nouveau.

AB 2018 S 521 / BO 2018 E 521

Le Conseil fédéral nous dit ce que fait la Suisse dans les différents milieux pour essayer d'apporter sa contribution, sachant que nous n'avons pas des moyens illimités ni la puissance d'imposer des solutions. Nous pouvons jouer un rôle de médiateur; nous pouvons jeter des ponts; nous pouvons justement essayer d'éviter, grâce à notre activisme et à notre présence ciblée, les dérapages, les escalades, l'aggravation de certaines situations.

Nous pouvons essayer de faire de la médiation. Nous sommes passés maîtres dans l'art de la médiation. Seulement voilà, la médiation ne peut se faire que lorsque les parties en présence désirent qu'il y ait une médiation. Il est difficile d'imposer une médiation alors que l'une ou l'autre partie, ou parfois les deux, n'a en fait aucun véritable désir que les choses changent parce que le statu quo, cette situation de crises ou de tensions latentes, pour différentes raisons – économiques, politiques, stratégiques, souvent de politique intérieure –, leur convient finalement pas trop mal. C'est le cas en ce qui concerne des conflits dans lesquels la Suisse essaie de jouer un rôle de médiateur. Cela peut être le cas du conflit "in and around Ukraine", comme il est devenu à la mode de l'appeler, parce que c'est un conflit intérieur et extérieur. C'est le cas du conflit dans le Caucase du Sud, entre la Géorgie et la Russie et entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie. Il y a peut-être quelques lueurs d'espoir – je pense que Monsieur le conseiller fédéral Cassis nous en parlera un peu – dans les Balkans occidentaux où on a l'impression que quelque chose est peut-être en train de se mettre en place et où le rôle de la Suisse peut être utile dans la perspective d'une stabilisation et d'une amélioration objectives de la situation.

Par ailleurs, relevons encore le dynamisme de la Suisse, qui est très active notamment au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qu'elle a présidée en 2014, et dans laquelle elle continue à occuper des postes clés. Le secrétaire général de l'OSCE est un ambassadeur suisse, tout comme l'envoyé spécial pour la région du Caucase du Sud, et le vice-dirigeant de la mission spéciale de monitoring en Ukraine, qui contribue grandement à éviter l'escalade du conflit dans cette région. Je crois que la Suisse fait véritablement preuve d'activisme et de dynamisme. Elle le fait aussi en offrant ses bons offices entre l'Iran et l'Arabie saoudite, plutôt qu'entre la Russie et la Géorgie, et dans d'autres situations encore.

Donc la commission, qui a longuement discuté avec le Conseil fédéral, vous propose, avec satisfaction, de prendre acte de ce rapport. Elle propose également d'encourager le Conseil fédéral à continuer de mener une politique de neutralité – de neutralité oui, mais de neutralité active – qui permette, d'une part, de faire valoir ce que la Suisse est et représente – avec ses valeurs, ses offres de services, sa manière de promouvoir la paix et l'entente entre les peuples – et, d'autre part, de défendre évidemment les intérêts du pays. En effet, on fait de la politique internationale non pas seulement comme des boy-scouts, mais aussi pour défendre nos intérêts; mais si on est de bons boy-scouts, on a plus de chance d'être écoutés lorsqu'on doit faire valoir nos propres intérêts lorsqu'on doit négocier quelque chose.

Le Conseil fédéral nous le rappelle dans son rapport: la Suisse a une position, par exemple, de promoteur de la paix, de la compréhension et du dialogue entre l'Occident et la Fédération de Russie dans une situation qui est tendue, mais qui pourrait peut-être se détendre prochainement. Ce type d'activité de la Suisse a aussi été en 2017 central dans nos relations internationales.

Se pose toujours une question qui évidemment ne fait pas l'objet du rapport 2017 – je ne sais pas si Monsieur le conseiller fédéral Cassis nous en parlera ou renverra ce sujet à une discussion ultérieure – et qui représente un défi assez important pour la Suisse, car ce serait la première fois dans son histoire: c'est la candidature pour l'accession à un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. C'est une occasion qu'il serait, de l'avis de notre commission, utile de saisir pour pouvoir profiler la Suisse et, une fois encore, pour servir les autres ainsi que les intérêts de la Suisse.

Je termine avec une information qui concerne notre commission. Pour la première fois, cette semaine, après-demain, ici même au Palais fédéral, nous respecterons la loi sur le Parlement qui, depuis 2011, nous impose



de tenir une réunion annuelle de coordination entre les deux Commissions de politique extérieure et toutes les délégations du Parlement suisse dans les organes multilatéraux – Conseil de l'Europe, OSCE, Union européenne, AELE, UIP, délégations chargées des relations avec les parlements des pays voisins. Les présidents de ces délégations devraient se réunir une fois par année au moins, selon la loi sur le Parlement, avec les deux présidents des Commissions de politique extérieure. Cela n'a pas été fait ces sept dernières années, mais cela se fera cette année, plus exactement après-demain.

Berberat Didier (S, NE): Tout d'abord, je remercie le Conseil fédéral de son rapport. Je partage l'appréciation du rapporteur de la commission et j'estime que la force de notre pays, c'est le droit, en premier lieu, parce qu'on n'a pas une armée très puissante, et le dialogue. Il est important que la Suisse puisse jouer son rôle en utilisant ces deux atouts et forces.

Je ne vais pas être trop long. Simplement, je souhaite intervenir sur la question du rapport et de sa forme. Si on peut comprendre l'exercice de concision qui consiste à résumer sur quelque cinquante pages le déroulement d'une année de politique étrangère et de politique de coopération au développement, il apparaît malgré tout, à la lecture du rapport, qu'on reste un peu sur sa faim. A mes yeux, davantage d'explications et un rapport plus détaillé permettraient de mieux comprendre ce que fait le Département fédéral des affaires étrangères et ses services. Pour connaître assez bien ce département, je sais qu'il déploie une intense activité dans le monde entier. Par conséquent, il est regrettable de ne résumer cela que sur cinquante pages.

Je suis conscient, certes, que, pour beaucoup de domaines, des rapports spécifiques expliquent et détaillent l'activité du département, mais je pense que, même si l'exercice de concision est intéressant, il faudrait que l'on trouve une solution pour donner non seulement aux parlementaires, mais aussi à la population en général, plus d'informations sur ce que fait le Département fédéral des affaires étrangères. Nous savons que les rapports que nous recevons ne sont pas lus par le grand public. Je pense même qu'ils ne sont pas lus par tous les parlementaires, donc il ne faut pas se faire beaucoup d'illusions. Toutefois, je crois qu'il est important que, une fois par année, nous nous penchions et nous fassions le point de manière assez complète sur notre politique étrangère.

Si le rapport avait été plus long ou si nous avions eu des annexes, le Conseil fédéral aurait pu nous faire part de ses réflexions et notamment de ses préoccupations plus en détail sur les conséquences, pour la position de notre pays, des grandes tensions dans les relations internationales. Dans l'édition du journal "Le Temps" d'aujourd'hui, l'ancien ambassadeur François Nordmann, une référence d'ailleurs en matière de politique étrangère, cite les sujets qui auraient pu être traités dans le rapport, puis lors de la discussion au Conseil national. Il mentionne notamment le réalignement des forces à l'oeuvre en Asie, la question de la crise transatlantique, les assauts contre les démocraties libérales auxquels se livrent malheureusement la Russie et la plupart des pays d'Europe orientale et centrale, la réaction populiste en Europe occidentale – qui, à titre personnel, m'inquiète beaucoup – et aux Etats-Unis. Certes, ces thèmes ont été, sont et seront traités dans les Commissions de politique extérieure de nos conseils, donc il n'y a pas de manque d'information vis-à-vis des parlementaires, mais peut-être pour la population. Si on veut un véritable débat national sur notre politique étrangère, il est important que les divers sujets qui ont été cités soient traités.

Peut-être qu'une solution consisterait, par exemple, à garder le rapport sous sa forme actuelle comprenant environ 50 pages et à prévoir, en annexe au rapport, un certain nombre de rapports détaillés complémentaires pour le lecteur qui a plus de temps à consacrer que le lecteur pressé qui ne lit que 50 pages. Peut-être aussi que le fait d'indiquer dans le rapport des références à un certain nombre de rapports et d'études communiqués notamment aux Commissions de politique extérieure serait une solution. J'estime qu'il vaut la

AB 2018 S 522 / BO 2018 E 522

peine de disposer formellement de ce genre de détails qui n'intéressent pas que les parlementaires, mais bien entendu aussi les milieux universitaire, les milieux politiques dans les cantons, le milieu des journalistes et des médias.

Même si l'exercice – je le répète – est intéressant par rapport à ce qui a été fait les années précédentes, je pense qu'il manque des informations, ou en tout cas que les informations qu'on cherche ou qu'on serait en droit de chercher ne se trouvent pas dans le rapport sur la politique extérieure mais dans d'autres rapports qui ne sont pas toujours publiés ou qui ne sont pas toujours très accessibles.

Je me permets de poser trois questions au chef du Département fédéral des affaires étrangères. D'abord, comment la Suisse apprécie-t-elle la crise entre les Etats-Unis et l'Union européenne et la nouvelle politique américaine qui consiste à dénoncer petit à petit – Monsieur Lombardi en a aussi parlé – des conventions ou à prendre ses distances avec de nombreuses organisations internationales? Je sais qu'il y a un aspect



économique, qui dépend plutôt de Monsieur le conseiller fédéral Schneider-Ammann, mais malgré tout il y a une inquiétude et je pense que le Conseil fédéral – on en a déjà parlé quelques fois en commission – partage cette inquiétude.

Ma deuxième question est la suivante: comment la Suisse apprécie-t-elle la politique de la Russie et de certains pays d'Europe centrale et orientale par rapport aux démocraties libérales, notamment en Europe? On voit qu'il y a une tension. La Suisse étant au centre de l'Europe, il est intéressant d'avoir l'appréciation du Conseil fédéral sur cette question.

Enfin, une troisième question un peu plus précise: comment le Conseil fédéral et vous-même, Monsieur le conseiller fédéral, appréciez-vous la récente décision américaine de déplacer l'ambassade des Etats-Unis de Tel-Aviv-Jaffa à Jérusalem? Quelles conséquences cela aura-t-il pour la Suisse? Comment va-t-on se positionner dans ce domaine?

Je vous propose de prendre acte du rapport et je remercie d'avance le Conseil fédéral pour ses réponses.

Müller Damian (RL, LU): Eine erfolgreiche und vorausschauende Aussenpolitik kann nur auf der Grundlage einer soliden Lageanalyse gelingen, und genau dies schafft der Aussenpolitische Bericht 2017 auf hervorragende Weise.

Ich möchte mir erlauben, zwei Punkte zu erwähnen:

1. Die Europapolitik im Zentrum der Aussenpolitik: Herr Bundesrat Cassis hat richtig erkannt, dass es in dieser wichtigen aussenpolitischen Frage eines Resets bedarf. Dass dieses Reset nicht eine völlige Neuerfindung unserer Beziehungen zur EU bedeuten kann, sollte eigentlich allen klar sein. Das Reset besteht vielmehr darin, dass es Bundesrat Cassis gelungen ist, bei diesem Thema eine neue Sprache zu finden, eine Sprache, die von unserer Bevölkerung besser verstanden wird, als dies in den vergangenen Jahren der Fall war, als sich die Diskussion vornehmlich um das Scheinproblem der fremden Richter als Chiffre für eine Schwächung der schweizerischen Souveränität drehte. Dabei geht es bei den bilateralen Verträgen im Gegenteil genau um die Stärkung und Absicherung unseres Zugangs zum bei Weitem wichtigsten Markt für unsere Exportwirtschaft. Bundesrat Cassis hat richtig erkannt, wie wichtig es ist, der Bevölkerung diese effektive Bedeutung des Marktzugangs für unseren Wohlstand, für Arbeitsplatzsicherheit und Wachstum zu geben und gleichzeitig auch zu vermitteln und darzulegen. Der Bericht bestätigt, dass der Bundesrat auch in Zukunft der langfristigen Sicherung des bilateralen Wegs mit der EU unmissverständlich höchste Priorität zumisst. Für dieses deutliche Bekenntnis zum bilateralen Weg danke ich dem Bundesrat und insbesondere Ihnen, Herr Bundesrat Cassis.

2. Aussenpolitische Beiträge an die europäische Sicherheit und wachsende Bedeutung der Aussensicherheitspolitik: Die Europapolitik ist zwar unser zentrales aussenpolitisches Thema, aber weitaus nicht das einzige, denn Aussenpolitik ist mehr denn je auch Sicherheitspolitik, gerade in einer Zeit wie heute, wo die weltweiten Bruchlinien weniger eindeutig sind, als dies vor Jahren der Fall war. Dies birgt zwar Gefahren für die Sicherheit, doch gerade für die Schweizer Aussenpolitik bietet dies auch grosse Chancen. Das Schwerpunktkapitel des Berichtes zeigt die schweizerischen Beiträge an die Sicherheit in Europa. Ich teile die Analyse des Berichtes, dass die Schweiz aufgrund ihrer Glaubwürdigkeit und Neutralität aber auch ausserhalb Europas einen wichtigen Beitrag zur internationalen Stabilität und Sicherheit leisten kann, etwa im Bereich der Rüstungskontrolle, in der Abrüstung, in der Terrorbekämpfung, in der Prävention von gewalttätigem Extremismus wie aber auch im Cyberbereich.

Dass die Schweiz als Brückenbauerin zwischen Russland und dem Westen glaubwürdig ist und unser Engagement anerkannt wird, zeigt nicht zuletzt die Wahl von Thomas Greminger zum Generalsekretär der OSZE. Auch die Übernahme der Schutzmachtmandate mit Iran und Saudi-Arabien zeigt die wichtige Rolle, die unser Land in schwierigen Kontexten übernehmen kann. Das Engagement für Sicherheit und Stabilität lohnt sich, denn es kommt der Sicherheit und dem Wohlstand unseres Landes und seiner Bewohnerinnen und Bewohner zugute, wie dies der Bericht richtig festhält.

Die im aussenpolitischen Bericht dargelegten Schritte zeugen davon, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Nun gilt es jedoch, im EDA die aussensicherheitspolitischen Kompetenzen und Fähigkeiten auszubauen und zu stärken und die interdepartementale Koordination und Kooperation im Aussensicherheitsbereich voranzutreiben.

Ich danke Herrn Bundesrat Cassis, dass er bereits den ersten aussenpolitischen Bericht unter seiner Führung auch gleichzeitig dazu genutzt hat, mit dem Fokus auf die Europapolitik, auf den Frieden und die Sicherheit wichtige und dringende Akzente zu setzen.

Cassis Ignazio, consigliere federale: Grazie per i vostri commenti, in particolare i commenti del relatore di commissione, il consigliere agli Stati Filippo Lombardi, e le vostre domande.



Dapprima vorrei felicitarmi per questo incontro, di cui prendo atto con grande piacere, avvenuto oggi tra le due Commissioni di politica estera e le rispettive delegazioni. È una richiesta, quella di avere più coordinamento parlamentare nella politica estera, che negli anni scorsi, quando ero in Parlamento, ho sempre sostenuto. Dalla mia nuova posizione nella quale mi trovo da qualche mese vedo quindi con piacere crescere l'attività di politica estera del Parlamento. È assolutamente importante arrivare ad una maggiore coordinazione. Colgo l'occasione per ripetere quanto detto in commissione: il mio dipartimento è anche a disposizione del Parlamento per aiutare, sostenere ed informare i suoi membri durante i nostri viaggi all'estero – e per cercare di avere anche in questo senso una unità di dottrina. All'estero c'è una sola Svizzera, e dobbiamo cercare nel limite del possibile di viverla in questo modo – quindi complimenti per questo aspetto!

Passo ora a due o tre punti di riflessioni sul rapporto, non volendo evidentemente presentarlo tutto, visto anche il tempo piuttosto avanzato:

La prima riflessione è sul metodo del rapporto. La questione del metodo è stata sollevata, con delle domande, dai due consiglieri agli Stati Berberat e Müller Damian. Il metodo ha effettivamente subito un certo cambiamento con il mio arrivo. È un cambiamento finalizzato a rendere il rapporto digeribile, leggibile per tutti i membri del Parlamento e non solo per gli appassionati presenti nelle Commissioni di politica estera. Ma il cambiamento è finalizzato soprattutto a dire cosa vogliamo veramente e, alla fine, a separare gli elementi oggettivi da una valutazione di tipo politico – in questo senso, la concisione e la sintesi obbligano a riflettere bene su cosa dire. Ho ricevuto molte attestazioni di contentezza su questa concisione. Continueremo su questa strada, ma prendo volentieri anche conoscenza e nota dei suggerimenti del consigliere agli Stati Berberat, che sono effettivamente anche stati oggetto di riflessioni nella commissione del Consiglio nazionale. In particolare, l'idea sarà quella di migliorare ulteriormente il rapporto, pur mantenendo la concisione. Questo potrà avvenire in primo luogo aggiungendo degli allegati che possono fare stato di tutti i rapporti pubblicati dal nostro dipartimento durante l'anno, nel formato elettronico, con il relativo link necessario. Questo, appunto, per aiutare anche gli studenti, le

AB 2018 S 523 / BO 2018 E 523

università ed i giornalisti ad accedere a queste informazioni – sono tantissime le informazioni che il dipartimento produce ogni anno.

In secondo luogo, si tratterà magari di riservare un capitolo proprio del rapporto all'analisi degli obiettivi e dei risultati raggiunti. Quello che spesso non si fa è chiedersi, una volta definiti gli obiettivi, se questi sono stati raggiunti o no. Questo aspetto dovrà essere una parte del nuovo Rapporto di politica estera 2018. Finisco qui il commento sul metodo.

Je passe au contenu plus politique de ce rapport.

Le Conseil fédéral a mis l'accent sur trois évolutions. La première consiste en une modification de l'équilibre des puissances dans le monde, nous passons d'un monde bipolaire à un monde multipolaire. Je rappelle un chiffre: le G-20 est né en 1999, cela fera donc vingt ans l'année prochaine. Pourquoi G-20 au lieu de G-7? Parce qu'il y a des pays qui se sont énormément développés. Les BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud – cumulaient 18 pour cent du PIB mondial en 1999. Aujourd'hui, en 2017, ils en cumulent 31 pour cent. Cela a vraiment explosé. En même temps, les pays du G-7, qui cumulaient 44 pour cent du PIB mondial en 1999, n'en cumulent plus que 31 pour cent en 2017. On voit donc bien ce bouleversement de la répartition du pouvoir sur plusieurs pays. On a aussi bien vu, le week-end dernier, avec le sommet du G-7 au Canada, et en même temps un "anti-G-7", si j'ose utiliser ce terme, qui s'est tenu de l'autre côté de la planète, en Chine, avec les pays d'Asie, qu'il y a un monde multipolaire dans lequel de nombreux Etats revendiquent le pouvoir.

Ce monde multipolaire est lié aussi à un certain retrait des Etats-Unis de la scène mondiale et de leur appui au multilatéralisme. Pour répondre à une question de Monsieur Berberat: oui, évidemment, les Etats-Unis, qui avaient contribué au maintien d'un ordre international libéral, se retirent progressivement, ce qui entraîne un climat d'insécurité. La Chine devient une puissance mondiale surtout sur le plan économique, mais pas du côté militaire pour l'instant. La Russie, qui a joué un rôle prépondérant dans la guerre en Syrie qui sera bientôt terminée, cherche donc aussi sa nouvelle place, avec une économie qui n'est pas aussi puissante que celle d'autres pays de la planète.

Donc il y a de l'insécurité, il y a un certain nationalisme, qu'on retrouve dans plusieurs pays. C'est un peu comme si le balancier de la globalisation revenait en arrière, qu'on retrouvait les frontières, les nations, et un certain esprit nationaliste un peu partout.

Dans ce monde multipolaire moins stable, il y a un protectionnisme économique naissant, et la querelle à laquelle on a justement assisté le week-end dernier montre à l'issue du sommet des Etats du G-7 bien que les



guerres commerciales ne sont ni souhaitées ni un bon signal pour le futur développement de nos pays. On peut utiliser ces termes, car c'est une véritable guerre commerciale qui a été déclenchée entre les Etats-Unis et l'Union européenne, ce qui nous préoccupe énormément évidemment, tout comme la position de la Chine qui pour l'instant a réussi à gérer le tout avec un certain équilibre. Donc après vingt ans de globalisation, on assiste, je le répète, à un retour en arrière et à la remise en question de toute une série de valeurs libérales qui avaient été au centre du développement à partir des années 1980 et 1990. En ce qui concerne la Suisse, étant donné que nous ne sommes pas une puissance mondiale militaire, il est important que nous puissions chercher dans la protection du droit, dans la force du droit, le meilleur antidote au droit de la force. C'est la politique que le Conseil fédéral envisage de continuer.

La deuxième tendance que l'on observe, c'est justement ce que le rapporteur de la commission a rappelé, à savoir que les crises, les guerres s'étendent sur une durée de plus en plus longue. Donc les conflits se prolongent au fil des années et causent le déplacement des millions de personnes – 66 millions déjà de réfugiés internes –, ce qui accroît les besoins en termes humanitaires. Nous avons vu aussi au cours de l'année 2017 à quel point la partie financière liée à l'aide humanitaire avait augmenté proportionnellement aux dépenses du département.

Nous essayons bien entendu de contribuer tout le temps, avec nos instruments, au règlement de ces conflits, de ces crises. On peut les rappeler : je pense au Moyen-Orient, avec la guerre en Syrie évidemment, mais aussi avec toute la tension existante entre l'Iran et l'Arabie saoudite et tout ce qui gravite là autour. Il est clair que, là, notre engagement a consisté surtout d'un côté à fournir de l'aide humanitaire, et de l'autre à offrir nos bons offices, avec la Genève internationale en tant que plate-forme de discussion, en tant que lieu sûr de rencontres.

Dans ce contexte de conflits, évidemment je peux répondre immédiatement à la question de Monsieur Berberat relative au déplacement de l'ambassade des Etats-Unis de Tel-Aviv-Jaffa à Jérusalem. Le Conseil fédéral a eu la possibilité de s'exprimer sur ce sujet. Nous avons condamné publiquement cette décision par un communiqué de presse, et j'ai répondu à quelques questions au Conseil national allant dans le même sens. Ce n'est sûrement pas avec des actes qui sont perçus comme provocateurs par la communauté internationale que nous créons les bases pour aller de l'avant. Le Conseil fédéral n'envisage pas de déplacer l'ambassade suisse de Tel-Aviv-Jaffa à Jérusalem. Il n'envisage pas non plus, comme je l'ai dit hier au Conseil national, de reconnaître unilatéralement un Etat de Palestine. Il y a toujours un souci de maintenir un équilibre entre Israël et la Palestine, qui est au centre de l'attention du Conseil fédéral.

La troisième grande tendance que nous avons observée, c'est la crise – si je peux l'appeler comme cela – du multilatéralisme. Une crise qui est liée notamment au fait qu'on est justement en train de passer d'un monde bipolaire à un monde multipolaire. Dans le monde multipolaire, les Etats n'ont pas trop envie de se lier à une "solidarité commune, puisque s'ils ont la force militaire, ils ont moins besoin du multilatéralisme.

L'ONU, avec ses trois piliers, sécurité, développement, droits humains, essaie de faire de son mieux mais il y a une certaine insatisfaction par rapport à son activité. Pensons par exemple aux résolutions sur la guerre en Syrie qui n'ont tout simplement pas été suivies par la communauté internationale. Il y a donc une perte de pouvoir de l'autorité de l'ONU sur le plan international.

Nous avons toujours notre candidature pour un siège non permanent au Conseil de sécurité pour 2023/24. C'est une décision que la Suisse a prise il y a quelques années déjà, en 2011. Vous en avez discuté dans votre conseil, il y a eu un rapport publié en 2015 sur la faisabilité et sur le respect de la neutralité en relation avec cette décision. Cette année, les deux Commissions de politique extérieure ont souhaité réexaminer sur cette question; elle sera donc traitée vers la fin de l'année dans les commissions. Ce sera aussi l'occasion pour le Conseil fédéral de refaire un bilan quant à cette candidature qui n'est pas pour demain, comme je vous l'ai dit, mais pour 2023, et donc de voir quelles sont les forces et les faiblesses de cette candidature. Pour l'instant, la position est toujours la même: il y a plus de forces en présence, donc la Suisse est intéressée à occuper un siège au Conseil de sécurité de l'ONU. Voici donc cette troisième tendance liée au multilatéralisme.

J'en viens maintenant à la question de la sécurité. Die Sicherheit ist 2018 auch eines von drei Zielen des EDA: die Europäische Union, natürlich, dafür verwende ich die allermeiste Zeit meiner Tätigkeit; die Sicherheitspolitik; und dann haben wir noch ein internes Ziel, die Personalreform des Departementes. Die Sicherheitspolitik ist also tatsächlich eine Politik, deren Bedeutung zunimmt. Die Rüstungskontrolle, die Terrorismusbekämpfung und vor allem auch die Cybersecurity, die Cybersicherheit – diese drei Themen sind besonders aktuell geworden.

Der Bundesrat hat der Cybersecurity vor wenigen Wochen eine Klausursitzung gewidmet, damit man hier etwas vorwärtsschreitet. Wenn ich es offen sagen darf: Alle sind dafür, aber feste Konzepte und klare Ideen gibt es nicht. Es ist ein bisschen wie mit dem Strand und der See: Es ist ein Hin und Her, und je nachdem, ob Flut



oder Ebbe herrscht, spürt man, dass es noch Klärungsbedarf gibt, bevor man wirklich weiss, wie die Hunderte von Millionen Franken, die zu investieren sind, investiert werden sollen.

AB 2018 S 524 / BO 2018 E 524

Es ist klar, dass wir im entsprechenden Kapitel des Berichtes einen breiten Sicherheitsansatz aufzeigen, und tatsächlich sind wir auch mit unseren Guten Diensten in der Sicherheitspolitik tätig. Denken Sie an die Schutzmachtmandate, die wir ein bisschen überall in der Welt haben: Iran und USA, Georgien und Russland, Iran und Saudi-Arabien und so weiter und so fort. Wir haben diesem Thema auch das Sonderkapitel des Berichtes gewidmet, und wir werden das weiterhin so halten und im Bericht ein Kapitel ausschliesslich einem Thema widmen, das wir besonders vertiefen wollen. So kann man ein gewisses Thema etwas näher betrachten.

Nun zur Europapolitik: Europapolitik ist eigentlich die EU-Politik, die Politik mit der Europäischen Union. Da verwechseln wir sehr oft die Wörter. Wir sind auch Europäer, aber nicht Mitglied der Europäischen Union. Ich kann es relativ kurz machen, weil ich denke, dass der Rat und die Bevölkerung diesbezüglich nicht schlecht informiert sind. Wir sprechen praktisch täglich darüber. Hier ging es darum, zu Beginn des Jahres einmal eine Auslegeordnung zu machen: Was will der Bundesrat? Was will er nicht? Es ist auch wichtig zu sagen, was wir nicht wollen. Wie und auf welchem Weg gedenkt man vorzugehen? Diese Übung wurde gemacht. Seit dieser Klärung wurde das Verhandlungsmandat präzisiert.

Wir diskutieren ja zurzeit diese Verfahrensabkommen für den Marktzugang für fünf verschiedene Sektoren: Luft- und Landverkehr, Personenfreizügigkeit, Agrarabkommen und industrielle Standards gemäss dem Mutual Recognition Agreement. Diese homogene Verfahrensregelung haben wir "Rahmenabkommen" genannt. Die institutionellen Fragen, die im Rahmenabkommen gelöst werden sollen, haben mit der Rechtsauslegung, mit der Rechtsentwicklung, mit der Überwachung und mit der Streitbeilegung zu tun.

Ich denke, im Grossen und Ganzen sind wir gut vorangekommen, und nach den grossen Diskussionen hat sich das Klima entspannt. Wir konnten gut verhandeln. Seither wurden die APK diesbezüglich bis ins letzte Detail informiert. Wir kommen nach und nach zu den letzten zwei Kapiteln, wo noch Differenzen bestehen:

Es geht zum einen um eine endgültige Lösung beim Thema staatliche Beihilfen – ein Thema, das den Kantonen besonders am Herzen liegt und das auch mit grossen Ängsten verbunden ist, nicht zuletzt wegen der tatsächlich anderen staatlichen Architektur der Schweiz im Vergleich mit der Europäischen Union. Dieses Thema war gestern auch Bestandteil des Europadialogs mit den Kantonen. Hier bin ich zuversichtlich, dass wir eine Lösung finden können.

Zum andern verbleiben noch Differenzen bei der Personenfreizügigkeit und den flankierenden Massnahmen; hier gehen wir auf Feld eins zurück. Es geht dabei um Arbeitsschutzmassnahmen, die wir im Entsendegesetz und in anderen Gesetzen geregelt haben und die zum Ziel haben, unseren Schweizer Arbeitsmarkt zu schützen. Da bleiben natürlich gewisse Differenzen. Was wir aber sehen, ist, dass die Länder innerhalb der Europäischen Union selber zunehmend protektionistische Massnahmen ergreifen. Ich könnte inzwischen eine Liste von Ländern nennen und Ihnen die jetzt ergriffenen Massnahmen beschreiben. Das geht in die gleiche Richtung, wie wir das gemacht haben. Deshalb hat auch eine gewisse Entwicklung innerhalb der EU stattgefunden, mit Sonderrichtlinien, die als Ergänzung zur Personenfreizügigkeit erlassen worden sind. Diese gehen nicht so weit wie jene der Schweiz. Auch hier müssen wir schauen, ob dieses Delta ausgeglichen werden kann. So viel zum Technischen.

Jetzt zum Verfahren: Das Ziel der Übung waren die "windows of opportunity". Wir haben ein Möglichkeitsfenster bis Oktober dieses Jahres – entweder klappt es, oder es klappt nicht. Dann wird die Übung verschoben. Warum Oktober? Ab Oktober haben wir praktisch keinen Gesprächspartner mehr, weil im Mai des nächsten Jahres die EU-Wahlen stattfinden und die Europäische Kommission bzw. die Administration, die sich darum kümmert, ab diesem Datum nicht mehr zur Verfügung steht. Erschwerend bei diesem Thema ist das ganze Kapitel Brexit. Die Entwicklung der EU-Verhandlungen zum Brexit hat die Entwicklung unserer Verhandlungen massiv beeinflusst. Es ist fast eine Ménage-à-trois, die wir hier managen müssen. Es ist klar, dass die Brexit-Frage die EU dazu bringt, keine schwerwiegenden Konzessionen zu machen, die für die Brexit-Verhandlungen präjudiziellen Charakter haben könnten. Sie sehen: Die Brexit-Geschichte kam unerwartet, ist inzwischen aber ein Fact. Im Oktober dieses Jahres werden das Vereinigte Königreich und die Europäische Union entscheiden, ob ein Soft Brexit oder ein Hard Brexit stattfinden wird. Das wird natürlich auch unsere Verhandlungen entsprechend beeinflussen. Selbstverständlich habe ich jetzt einiges nicht erzählt, zum Beispiel über die Steuervorlage, die Differenzen, die Streitbeilegungsmechanismen – aber wie gesagt, ich wollte jetzt nicht allzu lange über alle Details sprechen.



Ein zweiter aussenpolitischer Schwerpunkt nach Europa sind die Beziehungen ausserhalb der Europäischen Union. Ich kann es relativ kurz machen: Wir, d. h. vor allem Kollege Schneider-Ammann mit seinem WBF, suchen tatsächlich neue Märkte. Aber Freihandelsabkommen zusammen mit der Efta sind auf der Agenda "priority number one". Wir versuchen natürlich auch, unsere Exportpolitik breiter und nicht nur in der Europäischen Union zu sehen, nur müssen wir uns einfach immer die Verhältnisse vor Augen halten. Während wir mit der Europäischen Union täglich Güter für eine Milliarde Franken austauschen, sind es mit Indonesien – mit 280 Millionen Einwohnern halb so gross wie die EU – Güter für eine Milliarde Franken pro Jahr, nicht pro Tag. Das sind die Proportionen. Unsere Unternehmen werden nicht einfach über Nacht ihr Geschäftsmodell und ihre Partner ändern können. Doch der Trend ist, denke ich, klar: Wir müssen Zugang zu diesen neuen Märkten haben. Das trifft insbesondere auf Asien zu. Das war auch der Grund für die vielen Besuche des Bundesrates in Asien. Es ging dabei auch darum zu spüren, wie sich die Situation dort entwickelt und was die Rolle der Schweiz bei der Belt and Road Initiative sein kann.

Wir haben – und da antworte ich auf die Frage von Herrn Berberat – offene, konstruktive, aber auch kritische Beziehungen mit Ländern wie der Türkei oder Russland, die im Syrien-Konflikt involviert waren und bei denen teilweise Sanktionsregimes bestehen. In dieser Hinsicht habe ich, Sie haben es gemerkt, nicht eine neue Richtung in die Schweizer Politik bringen wollen. Unsere traditionelle Zurückhaltung ist wichtig. Wir brauchen konstruktive, durchaus auch kritische, aber offene Dialoge mit anderen Ländern, auch mit jenen, die miteinander streiten. Nur so können wir weiterhin Brücken bauen. Das macht uns als diplomatische Weltmacht Schweiz aus; darauf sollen wir auch stolz sein.

Zum Kapitel über Frieden und Sicherheit weltweit: Wir sind in diesem Bereich sehr engagiert in Sachen Mediation und Fazilitation. Im Jahr 2017 war das vor allem in Kolumbien der Fall, in Mosambik, Syrien und bei der innerpalästinensischen Versöhnung, wobei die Resultate unterschiedlich ausfielen: In Kolumbien und Mosambik waren die Resultate eher gut; weniger gut war das Resultat leider in Syrien, obwohl der Krieg offenbar bald zu Ende sein wird; nicht gut war das Resultat bezüglich der Auseinandersetzungen zwischen Israel und Palästina.

Der Bundesrat ist etwas besorgt über die Instabilität im Europarat, wo Russland und die Türkei gewisse Schwierigkeiten verursacht haben. Er verfolgt diese Situation aufmerksam.

Zum Kapitel über nachhaltige Entwicklung: Nachhaltige Entwicklung ist ein Verfassungsziel der Schweiz, und wir haben auch seit vielen Jahren eine nachhaltige Strategie. Diese wird jetzt von einer multilateralen Strategie – wenn wir das so nennen können – überlagert, von der Agenda 2030, die eine gemeinsame Sprache und Orientierung, ein gemeinsamer Kompass weltweit ist, der keinen Verpflichtungscharakter hat, der es aber allen Ländern der Welt erlaubt, sich auszutauschen und Good Practice voneinander zu lernen. Wir haben auf der Basis der Agenda 2030 einen Länderbericht vorbereitet, der in wenigen Tagen durch den Bundesrat gehen wird und dann im Sommer auch der Uno in New York vorgestellt wird. Darauf basieren wird auch die Abstimmung dieser Agenda mit der Strategie "Nachhaltige Entwicklung der Schweiz". Hier liegen die Priorität und eine gewisse Fokussierung vor allem auf der internationalen Zusammenarbeit

AB 2018 S 525 / BO 2018 E 525

und Innovation und insbesondere auch auf der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Aber die Diskussion darüber kommt später, wir sind jetzt beim Aussenpolitischen Bericht 2017.

Ich möchte abschliessen mit einem Kapitel, das fast nie erwähnt wird, das ist das Kapitel der konsularischen Dienstleistungen: Konsularische Dienstleistungen sind politisch vielleicht weniger spektakulär, aber für unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger sehr, sehr wichtig. In den letzten zehn Jahren haben die Fälle betreffend einen konsularischen Schutz um 80 Prozent zugenommen; die Zahl ist von 463 auf 832 gestiegen. Sie sehen also: Unsere Konsulate und ihr Personal im Ausland haben nicht wenig zu tun. Wir Schweizer reisen enorm viel: 2017 kam es zu 12,5 Millionen Reisen, die nicht zu Businesszwecken erfolgten, und zu 65 000 Anrufen auf die Helpline des EDA. Ich mache Sie übrigens auf etwas aufmerksam: Falls Sie es noch nicht gemacht haben, laden Sie bitte die App Itineris auf Ihr Mobiltelefon; da finden Sie immer aktualisierte Informationen über alle Länder der Welt. Auch bei den Schengen-Visa ist 2017 eine grosse Zunahme zu verzeichnen: plus 12 Prozent oder von 470 000 auf 520 000. Das ist auch eine wichtige Säule unseres Departementes und unserer Aussenpolitik. Das hat auch viel mit den Auslandschweizerorganisationen zu tun. Es ist mir auch ein Anliegen, den Menschen, die sich in der Welt für unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger einsetzen, zu danken.

Ich bin fast zum Schluss gekommen. Vielleicht kann ich noch auf eine Bemerkung eingehen. Zuerst einmal aber das Fazit: Die Schweiz geniesst weltweit eine sehr gute Reputation.

Ich habe besonders geschätzt, was der Kommissionsberichtersteller gesagt hat: Wir sollen Boy Scouts sein, aber nicht nur, weil es schön ist, Boy Scout zu sein, sondern auch, um unsere Interessen zu verteidigen, wie



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2018 • Zehnte Sitzung • 12.06.18 • 08h15 • 18.009
Conseil des Etats • Session d'été 2018 • Dixième séance • 12.06.18 • 08h15 • 18.009



es in unserer Verfassung geschrieben steht. Das macht das diplomatische Korps kontinuierlich überall in der Welt. Damit bin ich am Schluss angelangt.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport