



16.009

Aussenpolitik 2015.**Bericht des Bundesrates****Politique extérieure 2015.****Rapport du Conseil fédéral***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Levrat Christian (S, FR), pour la commission: C'est le dernier rapport que j'ai à vous présenter ce matin. Il est assez différent des précédents et j'aimerais commencer par remercier le Conseil fédéral pour ce rapport. Je sais que l'intérêt suscité par ces volumineux rapports est parfois inversement proportionnel à leur importance, mais ce "Rapport de politique extérieure 2015" relève à mon sens de documents qu'il vaut la peine de le lire, qui donnent le sentiment, après les avoir lus, d'être, sinon plus intelligent, au moins un plus instruit qu'avant. Cette remarque vaut également pour le "Rapport sur la politique économique extérieure 2015" que présentera Monsieur Bischof et que je vous invite chaleureusement à lire aussi.

La question de l'exhaustivité avec laquelle il convient de rapporter les thèmes de ce document se pose toujours. Je vais être bref et survoler très rapidement ce rapport, dans l'espoir de susciter chez celles et ceux qui, par extraordinaire, ne l'auraient pas encore fait, l'envie de le lire. Il s'agit d'un rapport qui permet de faire le bilan de la politique extérieure de la Suisse en 2015 mais qui reprend également les grands lignes de la politique extérieure pour la législature précédente, et non pas uniquement pour la dernière année. Il est

AB 2016 S 221 / BO 2016 E 221

du reste structuré autour des priorités du Conseil fédéral pour cette législature: les relations avec les Etats voisins, les relations avec l'Union européenne, la sécurité, en particulier à l'est et au sud de l'Europe, et les partenariats stratégiques de la Suisse et les défis globaux.

Le rapport traite, comme chaque année, depuis quelques années maintenant, d'un sujet spécifique, à savoir la question du droit humanitaire, et particulièrement de sa mise en oeuvre. Il contient une annexe sur le Conseil de l'Europe et il apporte également une réponse au postulat Aeschi Thomas 14.3263 sur l'état de nos relations avec les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

L'année écoulée aura évidemment été marquée par le conflit en Syrie, qui fête aujourd'hui – si je puis le dire – son cinquième anniversaire. La Syrie, c'est 10 millions de personnes déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur du pays; c'est un conflit dont on peine à voir le bout. A ce titre, plusieurs membres de la Commission de politique extérieure ont eu hier la chance de recevoir Monsieur Staffan de Mistura, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, chargé des négociations avec la Syrie. Et si je mentionne cela, c'est parce que Monsieur de Mistura a demandé à nous rencontrer. Il était en effet important pour Monsieur de Mistura, par notre intermédiaire, de remercier la population suisse pour l'appui logistique que fournit l'administration, mais aussi et surtout, de remercier et de féliciter notre diplomatie pour la souplesse et la créativité dont elle fait preuve, pour reprendre précisément les paroles de l'envoyé spécial.

L'année à l'étude a, d'un côté, une face sombre: le conflit en Syrie, le conflit en Ukraine, des difficultés au Yémen, en Libye, et des tensions croissantes entre l'Iran et l'Arabie Saoudite. Mais d'un autre côté, la perspective est plus positive, puisque nous avons vu aboutir l'an dernier l'accord sur le programme nucléaire iranien; nous avons vu aboutir les Objectifs du millénaire pour le développement, l'Agenda 2030 pour le développement durable, le Sommet sur le climat, autant de négociations et de discussions qui étaient promises à l'échec et qui se sont soldées par des solutions et par des progrès qui sont à souligner.

L'Union européenne, le rapport le relève à raison, a été confrontée à des défis majeurs, probablement les pires depuis sa création: d'abord, la crise de la dette et de l'euro, qui a entraîné une polarisation toujours plus forte entre Etats du Nord et un certain nombre d'Etats du Sud, entre les Etats qui bénéficient de l'euro et ceux qui





n'en sont pas, la question du Brexit, l'avenir de la Grande-Bretagne au sein de l'Union européenne, la crise des réfugiés ou la menace terroriste sur l'ensemble du continent, autant de défis pour l'Union européenne, mais également pour la Suisse qui, sur tous ces sujets, se trouve directement impliquée et liée aux discussions menées par l'Union européenne.

Dans le cadre du conflit syrien, la Suisse a essayé de contribuer à l'effort international en gérant tant que faire se peut les flux migratoires, mais surtout en renforçant l'aide sur place. La Suisse a annoncé au début de l'année une nouvelle tranche de 50 millions de francs, ce qui porte à 250 millions l'ensemble de l'effort qui aura été effectué par notre pays dans ce contexte.

La priorité de la Suisse sur le plan global, c'est la prévention de l'extrémisme violent par le Fonds mondial contre l'extrémisme violent, qui est établi à Genève depuis 2014, et l'accueil début avril, si j'ai bien compris, d'une conférence de l'ONU sur l'extrémisme violent à Genève.

S'agissant de nos relations avec nos voisins, le Conseil fédéral a procédé, ainsi qu'il l'avait annoncé, à une intensification de ses contacts, qui a culminé avec les visites respectives de Madame Merkel, chancelière allemande, et de Monsieur Hollande, président français. Ces discussions sont certainement utiles dans le contexte européen, dans le contexte géostratégique global, mais également sur des questions très concrètes, qu'il s'agisse des questions fiscales avec la France, du statut des frontaliers avec l'Italie, de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ou des questions d'accès aux marchés pour les services financiers dans le cadre de l'accord bilatéral avec l'Allemagne, un thème dont nous avons traité en marge de nos débats lundi dernier sur l'échange automatique d'informations avec l'Union européenne.

Toujours à titre de renforcement de nos relations avec nos voisins, l'exposition de Milan a été considérée comme un succès. Evidemment, on peut avoir, à ce sujet, une vision un peu différente. Néanmoins, celle qui est véhiculée aujourd'hui est celle d'un succès et d'une mise en évidence du savoir-faire et de l'identité suisses dans ce contexte.

Dans nos relations avec l'Union européenne au cours de la dernière législature, il y a eu deux périodes. D'abord, il y a eu une période de développement, lorsque nous cherchions un accord institutionnel et, ensuite, à partir de janvier 2014, il y a eu la période de tâtonnement devant conduire un jour à la mise en oeuvre de l'article 121a de la Constitution fédérale. Dans ce contexte, les négociations institutionnelles ont d'abord été gelées en 2015 avant d'être reprises vers la fin de l'année. Je n'y reviens pas, car c'est un dossier dont nous aurons à nous occuper ultérieurement.

Un chapitre important du rapport dont nous débattons est consacré aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Il retient que l'époque n'est pas tellement au développement de nouvelles dispositions du droit international humanitaire, mais plutôt à une forme d'érosion de la mise en oeuvre de ce droit international humanitaire, qui se trouve remis en question par toute une série d'acteurs, par exemple avec des bombardements d'hôpitaux – plus ou moins accidentels selon les cas – et de camps de réfugiés.

Ce qui est frappant, c'est qu'après une première émotion, ces actions clairement contraires au droit international humanitaire ne suscitent pas de fortes réactions. Il est donc nécessaire de prendre des initiatives dans ce domaine. Je remercie et félicite le département de le faire et de tenter de générer une discussion avec le CICR sur le respect du droit international humanitaire. Nous sommes conscients des difficultés auxquelles est confronté le département dans cette affaire, mais il me semble, en tout cas à titre personnel, que c'est une des questions centrales que nous devons résoudre dans les années à venir. A ce titre, les efforts pour créer un forum des Etats sur cette question doivent être salués et soutenus.

J'en viens au quatrième point évoqué en préambule, soit le partenariat stratégique et les thèmes globaux. Le rapport répond au postulat Aeschi Thomas 14.3263 sur la zone Asie-Pacifique. Pour mémoire, la stratégie du Conseil fédéral pour l'Asie repose sur trois axes: intensifier les relations bilatérales avec les pays de la région; se rapprocher de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est; intervenir en cas de catastrophe, comme la Suisse l'a fait lors des tremblements de terre qui ont secoué le Sud-Est asiatique.

Le dernier point à souligner dans ce rapport concerne l'ONU. Les activités de la Suisse à l'ONU se sont développées de manière harmonieuse, avec une intégration de la Mission permanente à New York ainsi que de la centrale dans la définition de nos orientations principales. Notre ambassadeur à New York a été nommé vice-président du Comité Ecosoc. La Suisse a à nouveau été élue au Conseil des droits de l'homme. Enfin, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un rapport sur la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU.

La Suisse s'est engagée dans le cadre de l'ONU, d'une part, pour améliorer la gouvernance de l'organisation ainsi que la coordination entre les différentes agences, et, d'autre part – nous en avons parlé précédemment –, pour renforcer la place de Genève dans l'architecture de l'organisation des Nations Unies.

Permettez-moi de conclure par une remarque. Ce rapport résume assez bien ce qui a été fait; il résume assez



bien les succès de la Confédération. Mais il est un peu comme le rapport d'activité d'une société: il traite peu ou passe sur les missions qui n'ont pas été entreprises, n'aborde que vaguement les échecs, auxquels nous sommes inmanquablement confrontés dans ce secteur. C'est vraisemblablement la loi du genre, aussi bien pour les sociétés que pour la Confédération, qu'un rapport d'activité mette avant tout l'accent sur les activités effectuées et sur les succès. Parfois on se prend

AB 2016 S 222 / BO 2016 E 222

à penser que le revers de la médaille aurait lui aussi quelque intérêt, qu'il y aurait certainement là aussi quelques leçons à tirer. Je ne doute pas que le Conseil fédéral examine avec attention les projets qui, eux, n'ont pas abouti, les discussions qui n'ont mené à rien, et tente d'en tirer quelques leçons. Mais peut-être que pour le Parlement, un tel exercice aurait, lui aussi, quelque intérêt.

Je conclus donc en vous proposant de prendre acte de ce rapport et en remerciant le Conseil fédéral pour la qualité du travail effectué d'abord, pour la qualité du rapport qui nous est présenté ensuite, et je ne saurais omettre de vous inviter toutes et tous à le lire.

Müller Damian (RL, LU): Der Aussenpolitische Bericht 2015 zeigt die Umsetzung der strategischen Schwerpunkte, die in der Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 definiert waren. Er befasst sich neben dem Schweizer Engagement für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht mit den Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten sowie zur Europäischen Union, mit der Stabilität von Europa und weltweit den strategischen Partnerschaften mit aussereuropäischen Staaten sowie mit den Fragen der globalen Politik.

Ich wage zu behaupten, dass die Aussenpolitik die Schlüsselpolitik für das Wohlergehen unseres Landes ist. Ich bin der Auffassung, dass sich eine erfolgreiche Aussenpolitik nur entwickeln kann, wenn diese von der Innenpolitik unterstützt wird. Dies bedeutet, dass Regulierungen abzubauen sind, damit die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann, denn die Aussenpolitik muss die Interessen unseres Landes wahren und die Sicherheit, aber auch die Freiheit, die Neutralität sowie den Wohlstand der Schweiz fördern. Unsere Unternehmen brauchen Zugang zu neuen Märkten, und ihre aktuelle Position muss damit gestärkt werden können.

Die bedrohte Stabilität in Europa und der Welt, die Globalisierung, der Syrien-Konflikt, die Flüchtlingskrise und der Kampf gegen Terrorismus sind Herausforderungen der Aussenpolitik. Das Meistern dieser Herausforderungen ist besonders schwierig, da die Ordnung im Allgemeinen und die etablierten Prinzipien immer wieder infrage gestellt werden. Die verschiedenen Krisen werden von einer grossen humanitären Not begleitet. Die humanitären Katastrophen, die an den Toren Europas oder sogar in unseren Nachbarländern aufgetreten sind, machen betroffen.

Auch der Terrorismus und die Angriffe in und um Europa gehören fast zur Tagesaktualität. Ohne zu dramatisieren, müssen wir uns bewusst sein, dass der Terrorismus inzwischen überall lauern kann.

Ich stelle fest, dass die Diplomatie immer stärker ins Zentrum gestellt werden muss. Viele Krisen wirken direkt auf unser Land und erfordern viel Geschick, Hartnäckigkeit und den richtigen Umgangston von unseren Diplomaten. Unser Land wird in der Lage sein, unsere Neutralität, Unparteilichkeit sowie Glaubwürdigkeit im internationalen Umfeld zu halten, wenn wir eine geschickte Interessenpolitik verfolgen, damit die Bedürfnisse aller Involvierten berücksichtigt werden. Nur Zusammenarbeit führt zum Erfolg. Die Erwartungen anderer Staaten an uns sind aufgrund unserer Neutralität, der guten Dienstleistungen und erfolgreichen Vermittlung gross.

Es besteht aber die Gefahr, dass wir vermehrt eine nachfragegesteuerte Aussenpolitik betreiben. Dass im Rahmen der aussenpolitischen Strategie und der darauf abgestützten Prioritäten die Beziehungen zur EU im Berichtsjahr eine besondere Rolle eingenommen haben, bedarf keiner weiteren Erklärung. Eine erfolgreiche Aussenpolitik muss zwingend auf besondere Herausforderungen reagieren können. Dies bedeutet, dass bei den personellen Ressourcen so zu planen ist, dass im Bedarfsfall rasch Kompetenzschwerpunkte gebildet werden können. Wir müssen aufgrund der instabilen politischen Verhältnisse in und um Europa vermehrt mit akuten Herausforderungen rechnen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung konzentrierten sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU auf die Suche nach einer Lösung für den freien Personenverkehr, die es der Schweiz erlauben würde, die Einwanderung besser zu steuern und gleichzeitig den bilateralen Weg beizubehalten sowie langfristig zu konsolidieren. Die im Februar mit der Europäischen Kommission aufgenommenen Konsultationen über den freien Personenverkehr intensivierten sich in der zweiten Jahreshälfte. Prioritär erscheint mir eine Lösung für den freien Personenverkehr im Einklang mit dem erwähnten Verfassungsartikel. Dies ermöglicht die Ausweitung des Abkommens mit angepasster Personenfreizügigkeit auf Kroatien und eine Teilnahme an Horizon 2020 nach 2016. Ich begrüsse es, wenn der Bundesrat bald die notwendigen



Entscheidungen trifft und die Marschrichtung vorgibt, wohl wissend, dass praktisch jede wirksame Lösung ein gewisses Risiko beinhaltet. Das Fortbestehen der Ungewissheit ist für unser Land und somit auch für unsere Wirtschaft aber keine Lösung.

Ich betone es nochmals sehr gerne: Der bilaterale Weg ist für mich zentral. Ich begrüsse es sehr, dass der Bundesrat nebst dem Schwerpunktthema Europa weiteren strategischen Partnerschaften und globalen Themen grosse Aufmerksamkeit geschenkt hat. Die Welt verändert sich. Stehen zu bleiben oder Veränderungen erst anzunehmen, wenn der wirtschaftliche Druck uns dazu zwingt, ist keine gute Lösung. Die Gewinner werden diejenigen sein, die Veränderungen frühzeitig erkennen und antizipierend darauf reagieren.

Es gibt keine Garantien für das Erfolgsmodell Schweiz. Erfolge müssen immer wieder von Neuem erarbeitet werden, sprich, die Voraussetzungen dafür müssen geschaffen werden. Nach den Stagnationen in der WTO zeichnet sich ein neuer Trend zu Freihandelsabkommen ab, die wesentlich umfassender sind, sowohl inhaltlich wie auch geografisch. Das Herausfordernde und auch gleichzeitig das Gefährliche daran ist, dass es bei diesen Partnerschaften je nach Position entweder darum geht, sich die Beteiligung an den Vorteilen zu verschaffen, oder aber auch darum, strategisch von anderen Ländern ausgegrenzt zu werden oder wirtschaftlich isoliert zu werden. Wir sind also gut beraten, wenn wir diese Weiterentwicklung mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen und uns möglichst aktiv dort einbringen.

Gut gewählt war das Schwerpunktthema zum Engagement der Schweiz für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen sind leider in mehreren Staaten immer noch oder wieder vermehrt an der Tagesordnung. Die Kriege in Syrien, Irak und Südsudan zeigen ein Ausmass an Menschenrechtsverletzungen, das für uns unvorstellbar ist. Die daraus entstandene Massenflucht hat nebst den fast unerträglichen menschlichen Tragödien das Potenzial, ganz Europa politisch und infolge davon vermutlich auch wirtschaftlich zu destabilisieren. Wir müssen dabei in der internationalen Zusammenarbeit vermehrt Mittel für humanitäre Bereiche vorsehen, denn der Mensch steht im Zentrum.

Abschliessend danke ich dem Bundesrat und seinem Departement für den sehr guten Bericht und die umfassende und gute Arbeit.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): A mon tour de remercier le Conseil fédéral pour ce rapport, qui est, comme toujours, très intéressant. Il propose un compte rendu cohérent de la politique extérieure menée par la Suisse en 2015. La cohérence, précisément, est et devrait être toujours plus l'un des principes clés de ce domaine politique.

Ceci est particulièrement vrai dans le cadre de la mise en oeuvre par notre pays de l'Agenda 2030 des Nations Unies, que la Suisse a contribué activement à définir. Cette mise en oeuvre exige en effet une cohérence accrue des politiques en faveur du développement durable.

Le message sur la coopération internationale 2017–2020 et le prochain rapport de politique extérieure devraient ainsi adopter une perspective globale qui permette de lier les différentes politiques concernées. Ceci permettra aussi d'aller dans le sens des recommandations formulées en 2013 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

AB 2016 S 223 / BO 2016 E 223

Un exemple concret de la nécessité de cette cohérence, c'est celui du respect des droits humains par les multinationales. La politique économique extérieure et intérieure, la coopération au développement ainsi que d'autres politiques, sociales et environnementales notamment, doivent avancer vers le même objectif: le respect par nos partenaires économiques étrangers, comme par les entreprises qui ont leur siège en Suisse, des droits humains et de l'environnement. A ce propos, le rapport réserve une place limitée aux principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits humains, principes que la Suisse a pourtant fortement contribué à élaborer, et dont la mise en oeuvre, sur le plan national, est une tâche majeure. Notre pays est en effet particulièrement concerné, au vu du nombre important de multinationales qu'il accueille, notamment dans le délicat secteur des matières premières.

Je me réjouis donc du plan d'action national prévu d'ici mi-2016 visant à mettre en oeuvre les principes directeurs. Les suites du postulat Recordon 15.3877, "Commerce de l'or produit en violation des droits humains", adopté par notre conseil lors de la session d'hiver 2015, devraient être intégrées à ce plan d'action. Dans le même domaine, je rappelle que nous attendons aussi un rapport sur l'accès à la réparation pour les victimes de violation des droits humains commises par des entreprises, rapport faisant suite au postulat 14.3663 de la CPE-CE, consécutif à la pétition 12.2042, "Des règles contraignantes pour les multinationales suisses".

Autre exemple où la politique économique extérieure doit être cohérente avec notre politique extérieure en général et les droits humains qui la guident: le sujet sensible des exportations de matériel de guerre. Comme



évoqué dans le rapport, la Suisse a veillé à ce que tous les Etats ratifient le traité sur le commerce des armes et a obtenu le privilège que son secrétariat soit installé à Genève. Dans ce contexte, il est d'autant plus important que la Suisse n'exporte plus du tout d'armes ni de matériel de guerre quel qu'il soit vers des pays qui bafouent les droits humains, qui sont impliqués dans des conflits et/ou qui nourrissent le terrorisme.

En raison des multiples convergences entre la politique économique extérieure et la politique extérieure en général, je réitère mon souhait, déjà formulé en 2013, que le présent rapport et le rapport sur la politique économique extérieure puissent être traités en même temps, en présence des deux conseillers fédéraux chargés respectivement du Département fédéral des affaires étrangères et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche. Car c'est en coordonnant les deux chefs d'orchestre et en faisant entendre leur travail dans cette enceinte à l'unisson que la Suisse pourra jouer au mieux la partition qui est la sienne, à savoir contribuer au niveau mondial à la préservation des réserves naturelles et au respect des droits humains.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Vous savez, en Suisse, le chef d'orchestre, c'est le peuple. Il n'y a pas beaucoup d'autres chefs d'orchestre. Cela dit, 2015 est, une fois de plus, une année de contrastes, en politique étrangère particulièrement. Tout d'abord, les contrastes sont entre l'ambition et la modestie. Je crois qu'il faut avoir beaucoup d'ambition en politique extérieure: si on n'a pas beaucoup d'ambition, on ne fait rien. Mais il faut aussi être très modeste, car si on n'a pas de modestie, on ne réussit rien.

Cela me permet de revenir sur la dernière remarque du rapporteur concernant les échecs et les victoires. En effet, en politique extérieure, et surtout en diplomatie, les échecs sont des victoires reportées. On ne voit jamais, véritablement, un échec dans un échec. C'est une étape. La diplomatie est opiniâtre. Elle n'accepte pas facilement l'échec. Si vous lisez une seconde fois le rapport – puisque vous l'avez apprécié, lisez-le une deuxième fois –, vous verrez qu'il y a de nombreuses étapes qui peuvent être considérées comme des échecs, mais qui n'en sont pas vraiment.

Prenons un exemple: le droit international humanitaire. Je pourrais dire, et je le pense comme cela au fond de moi-même – comme on n'est pas écouté ici, je vais parler très franchement, je parle aussi franchement que je le peux: le fait que la communauté internationale n'a pas été capable de décider à la fin de l'année dernière, à Genève – une fois de plus à Genève, Madame Maury Pasquier –, de créer un forum d'Etats pour discuter des problèmes d'application du droit international humanitaire, c'est un échec. Mais, en même temps, la communauté internationale ayant dit que, compte tenu du fait qu'on n'y arrive pas encore tout à fait, on mandate la Suisse – évidemment – pour négocier les modalités du forum, c'est un bon signe, c'est une petite victoire qui permet d'éviter de parler d'échec, mais surtout qui permet d'avoir l'espoir d'y arriver. Ce sera très dur, parce qu'il y a de l'opposition; dans ce monde il y a beaucoup de méfiance, donc on ne peut pas être sûr qu'on réussira. Ce qui est sûr, c'est que si on n'a pas envie de gagner et si on n'est pas orienté avec l'opiniâtreté de la diplomatie qui veut gagner, on ne gagne jamais rien.

Dans ce sens, je ne crois pas qu'on puisse lire le rapport comme étant un rapport d'activités seulement positives. Pas du tout. On pourrait donner beaucoup d'autres exemples, il y en a beaucoup, comme la Syrie. On pourrait considérer qu'il y a beaucoup d'échecs, mais justement parce qu'il y a eu beaucoup d'échecs, il faut être orienté encore plus vers la victoire. C'est exactement ce que dit, par exemple, Monsieur de Mistura, dont vous avez évoqué les paroles d'hier: hormis ces paroles, si vous l'avez rencontré, vous aurez certainement senti à quel point il incarne l'exemple parfait de la diplomatie.

Vous pouvez le mettre dans la pire des situations, il arrive toujours à trouver quelque chose qui permet d'aller vers du positif. C'est cela, la diplomatie.

L'année 2015 a donc été une année faite de contrastes. Elle a été une année de contrastes aussi en clair-obscur, entre l'opiniâtreté de la diplomatie et la ténacité des crises. De fait, on n'a eu que des crises. Des crises ont éclaté à proximité de l'Europe et même au sein de l'Europe. On avait fixé, il y a quatre ans, une stratégie prévoyant de mettre l'accent sur la sécurité en Europe et dans les régions proches. Entre-temps, on a vu la guerre arriver en Europe, en Ukraine de l'Est, et on a vu les conséquences des drames, des crises, des conflits, qui ne cessent de toucher l'Europe, telles que les problématiques du terrorisme et des migrations.

Les crises ont lieu aussi à l'intérieur de l'Europe, à l'intérieur des pays qui croient que les crises viennent d'ailleurs. En fait, elles sont aussi partiellement à l'intérieur même des pays européens. Donc, il y a beaucoup de clair-obscur en 2015. D'ailleurs, l'année 2015 est de toute façon faite de contrastes pour nous, parce que c'est l'année de la fin d'une législature et, en même temps, c'est la préparation de la suivante. C'est donc en 2015 qu'on a tiré les enseignements de tout ce qu'on a vécu pour élaborer la stratégie de la législature suivante, que le Conseil fédéral a déjà acceptée au tout début de l'année. La nouvelle stratégie n'est pas complètement différente, elle tire les enseignements en termes de victoire reportée de la politique extérieure de ces dernières années.



Concernant les crises, j'aimerais dire deux choses. Tout d'abord, elles sont plus ardues à gérer, parce que le monde est beaucoup plus fragmenté, polarisé. Les rivalités régionales sont beaucoup plus fortes. Il y a en fait un très fort retour de la géopolitique. On ne l'a pas vraiment senti pendant quelque temps, mais ce retour s'est fait depuis plusieurs années et maintenant, il est vraiment là. On voit qu'on ne peut plus régler les crises autrement que par une mobilisation très large de toute une série d'acteurs qui ont des agendas très différents. C'est la première remarque.

La deuxième remarque, c'est que les crises déclenchent des catastrophes humanitaires qu'on n'avait plus connues depuis la Seconde Guerre mondiale. On est donc arrivé à une situation où le système humanitaire mondial est un peu dépassé, il n'a tout simplement plus suffisamment de moyens. Et on ne peut évidemment pas tout faire. Parfois on entend dire que ce que fait la Suisse, ce n'est qu'une petite chose, qui n'est pas suffisante. Bien sûr, mais on doit être constamment ambitieux, parce qu'on peut faire quelque chose d'utile

AB 2016 S 224 / BO 2016 E 224

par la politique extérieure, même si c'est très compliqué et même si c'est souvent aussi très difficile d'obtenir des victoires.

Mais si l'on regarde la face plus claire de tout cela, l'opiniâtreté de la diplomatie, en 2015, on a vu aboutir une solution dans le cadre de la crise sur le nucléaire iranien; on a vu la communauté internationale tout à coup entièrement d'accord sur l'agenda 2030, ce qui n'allait pas du tout de soi – certes 2030, c'est loin, on est toujours assez d'accord sur le long terme et on a beaucoup plus de peine à agir ensemble sur le court terme, mais quand même –; il y a eu l'accord sur le climat, et il y a les pourparlers sur la Syrie où l'on voit maintenant enfin arriver quelque chose.

En quoi consiste le plan actuel pour la Syrie? On a dit ne pas pouvoir cesser le feu sans que des efforts et des progrès ne soient d'abord faits sur le plan humanitaire. Il y a des endroits où les gens sont complètement assiégés et ne reçoivent plus aucune aide humanitaire depuis longtemps, donc il fallait faire progresser les choses. Ensuite, les groupes armés ont accepté, pour l'essentiel d'entre eux, le cessez-le-feu; c'était la deuxième étape. Et ce cessez-le-feu permet à présent de reprendre les discussions politiques à Genève.

Donc le plan de Staffan de Mistura, basé sur la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, que nous soutenons pleinement, réalisé avec des experts, et avec une série d'initiatives en arrière-plan, eh bien, ce plan a une chance. Est-ce que cela aboutira à nouveau à une victoire? ou à une victoire reportée? On pourra le dire après coup. J'ai l'impression qu'en Syrie on ne peut plus reporter les victoires, parce qu'il y a eu beaucoup trop de défaites et beaucoup trop de souffrances. C'est le moment maintenant pour la communauté internationale de vraiment passer l'épaule et de mettre fin à cette guerre. Parce que les conséquences sont terribles; les souffrances dans la région sont énormes mais les conséquences sont maintenant mondiales, et petit à petit on s'en rend compte.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Il y a donc quelques progrès. Il y a aussi des progrès dans des pays comme le Sri Lanka, le Myanmar, la Colombie. On y a vu, après des années d'efforts, de médiation notamment, parfois par des Suisses, mais parfois aussi par d'autres, parce qu'il faut additionner les bonnes volontés dans les médiations et les facilitations, que des progrès étaient possibles.

Donc il y a un contraste: il n'y a pas que de l'obscur, il y a aussi du clair dans cette année 2015. C'est là un enseignement pour la Suisse. La Suisse de la médiation – médiation au sens large, puisqu'il ne s'agit pas seulement de la médiation, cela peut être d'autres choses – a une responsabilité, la Suisse des bons offices aussi a une responsabilité. Cette responsabilité s'accroît et touche certains domaines dans lesquels la Suisse a eu une responsabilité par le passé, parfois de manière un peu différente et parfois aussi un peu de la même manière qu'auparavant. Donc il y a des aspects nouveaux qui rappellent des réalités anciennes. Ce qui est recherché maintenant, c'est l'impartialité. Personne ou presque n'arrive à se positionner de manière crédible sur le long terme en tant qu'acteur impartial. C'est possible sur une courte période, mais c'est plus difficile sur le long terme. On l'a vu récemment encore, lorsqu'on a proposé notre solution pour reconstruire un lien, tout simple, tout modeste, entre l'Iran et l'Arabie Saoudite. Ce qui était souhaité, ce n'était pas une médiation, mais une représentation des intérêts bien définie – on est en train d'en négocier les modalités – par un acteur qui puisse véritablement être vu par les deux parties comme étant parfaitement impartial. Et peu de pays peuvent faire cela. Nous avons donc une certaine responsabilité.

Les crises et les conflits, surtout au Moyen-Orient et en Afrique, ont provoqué toute une série de migrations sur notre continent. Alors il faut des efforts politiques pour mettre fin à la guerre, à la pauvreté et pour créer des perspectives. Mais il faut aussi de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Les efforts de la Suisse en Syrie en matière d'aide humanitaire, ainsi que dans les négociations pour l'accès de l'aide humanitaire,



sont importants. Ce sont de petites victoires, mais parfois aussi des défaites parce que l'on n'obtient pas tout ce que l'on voudrait. Il a par exemple fallu des années de discussions pour améliorer l'accès de certaines organisations humanitaires en Syrie, mais il en est ainsi. La diplomatie est opiniâtre. On ne lâche pas quand on estime qu'une cause est juste, mais cela prend du temps, parfois beaucoup trop.

Et puis, il faut surtout se rendre compte que l'aide humanitaire d'urgence ne suffit plus. Quand une personne est dans un camp de réfugiés situé autour de la Syrie, elle y est pour des années; des enfants y naissent. Au départ, les gens ne disposaient de rien, car c'étaient vraiment des camps d'urgence. Maintenant, il faut en fait les transformer en villages, y installer l'eau courante, y construire des écoles et permettre aux jeunes qui vont y grandir de passer d'une école à l'autre. Il faut des formations, des perspectives dans la région, ce qui implique plus que de l'aide humanitaire.

Aujourd'hui, vous devez peut-être retenir une chose: nous allons avoir l'occasion de débattre du message sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020. Vous nous avez demandé de la cohérence et nous la souhaitons aussi de la part du Parlement. Ce dernier a souhaité un certain niveau d'engagement humanitaire et de développement. Bien sûr, avec les difficultés financières, il faudra être raisonnable et stabiliser les dépenses. Mais on ne peut pas dire, par exemple, que l'urgence est d'accorder des moyens à l'aide humanitaire et couper les crédits pour le développement. Désormais, les choses sont liées, car il n'y a plus d'aide humanitaire sans aide au développement. J'ai rencontré des gens qui étaient depuis plus de dix ans dans ces camps de réfugiés. Il n'y a plus de gestion simple des crises car elles sont longues et difficiles.

S'il y a tout à coup une vague migratoire sur l'Europe, c'est parce que les gens ont perdu l'espoir. Certes, il y a beaucoup de raisons, mais l'une d'elles – et j'en ai été le témoin – est due au fait que les gens ne croient plus pouvoir rentrer chez eux. Ils y ont cru pendant quatre ans et, la cinquième année, ils n'y croyaient plus. Si on veut éviter de telles situations, il faut une politique de développement offrant des perspectives, par exemple une politique de prévention de l'extrémisme violent sur laquelle on va mettre un accent particulièrement fort.

Juste encore deux ou trois mots, même si vous avez été très complet, Monsieur Levrat, en particulier sur les axes stratégiques. Le premier axe stratégique a été, pendant quatre ans, les pays voisins. Maintenant, nous allons essentiellement mettre l'accent sur tous les pays de l'Union européenne, sans pour autant revenir en arrière. Les pays voisins sont très importants et on a pu intensifier très fortement nos contacts avec eux. Vous me direz que cela ne suffit pas, mais ils sont nécessaires. C'est une base, une condition pour parvenir à des accords.

Cela a été fait, à mon avis, de manière intense et justifiée ces dernières années. L'année 2015 a montré, en particulier, des progrès avec l'Italie et la France. L'engagement de la Suisse, en tout premier, pour l'exposition de Milan, a permis d'améliorer la coopération transfrontalière. Tous ces éléments sont à mon avis positifs. Maintenant, il reste encore beaucoup à faire, en effet.

En ce qui concerne l'Union européenne, je souhaite relever quelques points. Je ne reviens pas sur les détails, je regarde plutôt la réalité d'aujourd'hui. Le Conseil fédéral a fait le point récemment et il estime que pour la libre circulation des personnes, il n'existe en fait qu'un seul bon plan, qui est la clause concertée. C'est une clause de sauvegarde par laquelle on évite de devoir changer l'accord de libre circulation des personnes, mais on l'interprète et on tire les principes vers les modalités, ce que l'on a toujours dit, et si c'est possible de le faire, c'est une solution qui est reconnue comme positive des deux côtés de la table. Ainsi, la clause de sauvegarde concertée nous donnerait la sécurité du droit, ce que nous devons rechercher comme première des priorités. L'enjeu dans ce dossier, c'est en effet la sécurité du droit. Assez rapidement, il faut réassurer la sécurité du droit.

AB 2016 S 225 / BO 2016 E 225

Ce serait le bon plan, le côté positif. On s'était fixé jusqu'à fin février 2016 pour arriver à cette solution, et on n'y est pas arrivé pour deux raisons. Il s'agit d'une victoire reportée – de nouveau, je l'espère. Pour le moment, on n'y est pas arrivé à cause du débat autour du Brexit, et parce qu'on n'a pas trouvé de solution admise des deux côtés de la table sur deux points essentiels de la sauvegarde. Je n'entre pas dans les détails. On doit encore y travailler, je ne sais pas si on y arrivera. Ce que je sais, c'est qu'on peut y arriver, si on le veut, cet été. Il est donc très important que le Parlement comprenne que ce n'est pas impossible de réintégrer une solution additionnelle dans le débat parlementaire sur cette question pendant l'été. Une opportunité s'ouvre à nous, après le Brexit.

C'est ce que nous souhaitons faire, on verra ce qu'on obtient; on peut arriver à la fin à une situation dans laquelle il existe une clause unilatérale pleinement conforme à tous les aspects de la Constitution et une clause concertée partiellement conforme à la Constitution; la clause unilatérale n'assurant pas la sécurité du droit et la clause concertée l'assurant.



Le Conseil fédéral a décidé de continuer de discuter avec l'Union européenne bien qu'il ait envoyé son dossier au Parlement. Il l'a toujours fait dans un esprit de transparence et il a aussi signé l'accord d'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie. Pourquoi? Parce qu'il veut précisément montrer que, contrairement à 2014, il y a maintenant, en 2016, une perspective de solution pour la libre circulation des personnes. Donc cela justifie de signer cet accord.

Concernant la question institutionnelle, les négociations ont repris et avancent, aussi sur le fond. Nous avons trouvé des solutions conformément au mandat, et c'est ce que nous devons faire puisque nous avons le mandat de négocier selon les aspects fixés au moment où nous avons décidé du cadre; c'est à dire fin 2013 pour la Suisse et mi-2014 pour l'Union européenne. Nous avons trouvé des solutions conformes au mandat depuis longtemps sur la reprise du droit de l'Union européenne nécessaire à nos accords et sur la surveillance générale de ces accords bilatéraux. Je le redis ici, parce qu'on lit toujours le contraire: la reprise du droit ne sera pas automatique mais dynamique, en respectant le système suisse du référendum si la reprise du droit devait impliquer une modification législative. Il y aura aussi ce qu'on appelle en langage technique le "decision shaping", c'est-à-dire la participation à l'élaboration du droit. Et puis, en ce qui concerne la surveillance du respect des accords bilatéraux, il n'y aura pas de surveillance supranationale mais nous surveillerons nous-mêmes en Suisse tandis que l'Union européenne surveillera au sein de l'Union européenne. C'est ce que nous voulions dans le mandat.

Ce qui est beaucoup plus délicat, c'est l'interprétation du droit de l'Union européenne repris dans nos accords et le règlement des différends. Là aussi, la situation évolue dans le sens de notre mandat, mais pas sur tous les points. La situation a récemment évolué en ce qui concerne le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne qui serait, selon l'état actuel des négociations, concentré sur l'interprétation, mais la décision politique resterait du ressort du comité mixte. C'est ce que nous voulons, cela correspond au mandat de négociation car cela évite que les juges étrangers décident à la fin.

La question des mesures de compensation reste ouverte. Nous avons notre système, l'Union européenne a le sien et, pour le moment, nous n'avons pas encore réussi à faire le pas l'un vers l'autre. Mais c'est surtout un pas de l'Union européenne vers nous que nous attendons, en l'occurrence, car sinon nous ne serions plus dans le cadre défini par notre mandat. Nous continuons donc, dans ce domaine, à négocier.

Concernant les autres axes, j'ai parlé largement de la stabilité, je n'y reviens plus, sinon pour dire que nous allons continuer à accorder de l'importance à l'OSCE et au Conseil de l'Europe pour la crise en Ukraine, qui n'est pas terminée. Là aussi, on aurait tort de croire à une victoire totale, ce n'est de loin pas le cas. La situation peut évoluer de manière négative. Nous maintenons notre soutien à l'OSCE, et l'engagement de Suisses à différents postes. Nous avons déjà décidé de renforcer le programme bilatéral avec l'Ukraine, et j'aimerais attirer votre attention sur le fait que le Conseil de l'Europe a lancé une mission, menée par la Suisse, de monitoring des droits de l'homme en Crimée; c'est la première mission internationale qui a lieu en Crimée depuis les événements récents, et c'est un point très positif dans ce domaine.

Concernant la sécurité, nous avons fait un chapitre spécial sur le droit international. J'ai déjà parlé du forum – en souffrance pour le moment – pour le respect du droit international humanitaire. J'aimerais aussi attirer l'attention sur le fait que le Département fédéral des affaires étrangères a lancé une stratégie des droits de l'homme qui peut être résumée en trois phrases: universalité des droits de l'homme, qui devrait aller de soi mais qui ne va pas de soi; respect des droits de l'homme, parce que le problème des droits de l'homme n'est pas de faire beaucoup plus de réglementations mais de faire respecter les engagements, des Etats en particulier mais aussi de l'ensemble des acteurs; implication dans le monde moderne, parce que cela ne concerne pas seulement les Etats, il y a aussi les groupes armés, il y a beaucoup d'interventions de la société civile, de l'économie privée, et tous ces éléments doivent être intégrés. Nous avons défini une série d'éléments bilatéraux et multilatéraux, afin d'être opérationnels, des plans d'action, en cohérence précisément avec l'ensemble de la politique étrangère. On a à notre disposition cette stratégie qu'on va pouvoir mettre en place progressivement ces prochains temps.

Concernant le dernier axe stratégique – le renforcement des partenariats stratégiques et des thèmes globaux –, vous avez parlé de l'Asie, qui était un des aspects essentiels, compte tenu du postulat Aeschi Thomas qui a fait l'objet d'une réponse dans ce rapport, et vous avez exposé la stratégie, Monsieur le président de la commission. J'aimerais juste expliquer pourquoi nous menons cette stratégie en Asie. Nous estimons qu'il est très important d'y avoir – comme partout, mais en particulier là-bas – de très bons contacts bilatéraux avec chaque pays. Donc nous intensifions toutes les relations bilatérales, et en même temps, régionales. Car l'Asie a un système d'architecture régionale un peu compliqué, certes intéressant, mais peut-être un peu lacunaire sur la question sécuritaire en particulier. Il nous paraît important d'être très bien placé en tant que partenaire, notamment avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. C'est ce que nous essayons de développer



progressivement.

Vous avez parlé de l'intervention de la Suisse dans les cas de catastrophe. Ce que nous voulons montrer, c'est notre solidarité à l'égard de cette région; c'est, qu'au fond, la Suisse est un partenaire fiable, crédible et que, quand on a besoin d'elle, elle est présente. En gros, la solidarité c'est ça, et cela peut aussi nous amener à jouer un rôle dans le domaine sécuritaire qui nous paraît, dans cette région du monde, très dynamique sur le plan économique, particulièrement sous-estimé actuellement. Les problèmes de sécurité peuvent prendre à l'avenir des dimensions importantes.

Je ne reviens pas sur les aspects liés à l'ONU, que vous avez déjà évoqués, sinon pour dire qu'en effet, il y a eu une série de prises de responsabilités, non seulement au Conseil des droits de l'homme, mais aussi à Ecosoc et au sein de la section humanitaire d'Ecosoc.

Concernant la suite des opérations, nous avons donc fixé notre nouvelle stratégie pour 2016–2019. Les quatre axes sont les suivants:

Premièrement, il y a tous les Etats membres de l'Union européenne – donc pas seulement les pays voisins; on a toujours besoin d'eux, mais on a maintenant vraiment besoin des Vingt-Huit. On est dans la phase où l'on doit avoir des relations intenses avec les vingt-huit Etats membres et l'Union européenne elle-même.

Deuxièmement, il y a les partenariats stratégiques. Monsieur Damian Müller a évoqué ce point qui nous paraît très important. Il faut que l'on revoie nos partenariats

AB 2016 S 226 / BO 2016 E 226

stratégiques actuels, qu'on voie si l'on veut les développer ou non, et qu'on voie quels autres partenariats devraient s'ouvrir, y compris avec des régions comme, par exemple, l'Alliance du Pacifique en Amérique latine, particulièrement dynamique, ou, comme je viens de l'évoquer, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. S'agissant du troisième axe, nous voulons véritablement positionner la Suisse dans le domaine de la paix et de la sécurité. Elle l'est déjà, mais il faut développer encore un certain nombre de points qui sont définis dans cette stratégie.

Le quatrième axe concerne le développement durable et la prospérité, en particulier tout ce qui concerne la mise en oeuvre de l'Agenda 2030 et le monde sans pauvreté et en paix, donc le message sur la coopération internationale 2017–2020, dont les priorités géographiques sont l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord, le Proche-Orient et les contextes fragiles du reste du monde.

La stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2016–2019 fera l'objet de deux messages qui vous seront soumis prochainement. On a déjà parlé de celui relatif à la rénovation complète du Palais des Nations à Genève. Le second message concerne la coopération internationale 2017–2020. Il faudra que le Parlement fasse preuve de cohérence et de sagesse à cet égard, ce qu'il fera à la fin, je n'en doute pas. Il faudra en effet faire preuve de vision à long terme, parce que l'engagement en la matière est particulièrement important et dans l'intérêt du pays à l'heure actuelle.

Je pense que nous sommes dans une phase où il sera nécessaire de faire vraiment le maximum, avec les moyens possibles qui devront se stabiliser un peu, par rapport aux priorités qui sont celles du moment et qui, vraisemblablement, seront les mêmes plusieurs années durant; elles découlent des suites terribles des conflits n'ayant pas pu être gérés de manière suffisamment rapide. Il s'agit d'une catastrophe de très haut niveau dans le domaine humanitaire et du développement.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport