



16.009

Aussenpolitik 2015.**Bericht des Bundesrates****Politique extérieure 2015.****Rapport du Conseil fédéral***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

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

Riklin Kathy (C, ZH), für die Kommission: Ihre APK hat den Aussenpolitischen Bericht 2015 Anfang Februar in Anwesenheit von Bundesrat Burkhalter besprochen. Der ausführliche Bericht gibt einen sehr guten Gesamtüberblick über die Schweizer Aussenpolitik im letzten Jahr.

Das Jahr 2015 wird nicht als ein Jahr des Friedens und des positiven Aufbruchs in die Geschichte eingehen. Es war ein Jahr, in dem sich Krisen und Konflikte gehäuft und in ihrer Intensität noch zugenommen haben, und es ist kein Ende dieser Konfliktsituationen abzusehen. Immer mehr ist auch die Schweiz betroffen, vor allem durch die entstehende globale Unsicherheit und die grossen Migrationsströme. Das Engagement für Frieden und Sicherheit stellte deshalb auch im Berichtsjahr eine Priorität der Schweizer Aussenpolitik dar.

Der Krieg in Syrien und die Flüchtlingskrise, die andauernde Krise in der Ukraine, der Islamische Staat (IS) und die Bedrohung durch den Terrorismus sind nur einige der brennenden Themen, die das vergangene Jahr prägten. In diesen Konflikten bemühte sich die Schweiz, sich durch diplomatischen Einsatz, aber auch durch finanzielles Engagement für Frieden und Sicherheit einzusetzen. Im September 2015, also noch kurz vor Einbruch des Winters, konnte die Schweiz 25 Millionen Franken für Betroffene in Syrien und in den Nachbarstaaten, 5 Millionen Franken für die humanitäre Krise in Irak sowie 19 Millionen Franken für Hilfe in der Krisenregion am Horn von Afrika verpflichten. Seit dem Jahr 2011 wendete die Schweiz insgesamt 203 Millionen Franken für Hilfe vor Ort für die Opfer des Syrien-Konflikts auf.

Ein ganzes Kapitel des Berichtes ist dem Engagement der Schweiz für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht gewidmet. Diese Aufgaben entsprechen der langjährigen aussenpolitischen Tradition des Bundes und finden breite Anerkennung. Wichtig für dieses humanitäre Engagement der Schweiz sind auch der Standort Genf und seine internationale Rolle. Das Parlament hat das internationale Genf unterstützt, indem es im Juni der bundesrätlichen Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat deutlich zugestimmt und für die nächsten vier Jahre einen Betrag von 117 Millionen Franken gesprochen hat.

Ausführlich wird im Bericht über die Beziehungen zu unseren Nachbarstaaten und zur Europäischen Union berichtet. Es fand ein reger Austausch mit den europäischen Nachbarn statt, insbesondere um die Umsetzung des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung näher zu erläutern und um bei den Partnern der Schweiz Unterstützung bei der Suche nach Lösungen im Bereich der Zuwanderung zu finden.

Komplex sieht es im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses neuen Artikels 121a der Bundesverfassung bzw. der Umsetzung der Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" aus. In den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU konzentrierte man sich auf die Suche nach einer Lösung für den freien Personenverkehr, die es der Schweiz erlaubt, die Einwanderung besser zu steuern und gleichzeitig den bilateralen Weg beizubehalten und auszubauen.

Die im Februar mit der Europäischen Kommission aufgenommenen Konsultationen über den freien Personenverkehr intensivierten sich in der zweiten Jahreshälfte. Bekanntlich sind es keine Verhandlungen, da die EU an ihrer im Juli 2014 kommunizierten Haltung festhält, keine Verhandlungen zu einer Revision des Freizügigkeitsabkommens aufzunehmen. Die EU bestätigte aber ihre Bereitschaft, über Anwendungsfragen zur Personenfreizügigkeit zu diskutieren.

Die Kontakte mit der EU wurden im Berichtsjahr intensiviert, von durchschnittlich 120 Treffen früher auf 160 Treffen im letzten Jahr. Die Verhandlungen über die institutionellen Fragen wurden wieder aufgenommen,



und es fanden weitere Verhandlungstreffen statt. Insgesamt wurden bis Ende 2015 elf Verhandlungsrunden durchgeführt. Ungelöst bleiben die Fragen der Streitbeilegung, bei denen der Bundesrat an der Lösung mit dem Europäischen Gerichtshof festhält, bzw. Fragen zur Rolle, die dem Europäischen Gerichtshof dabei zukommt. Auch die letzten Konsequenzen bei einem nichtbeigelegten Streitfall sind nicht geklärt.

Der Abschluss eines Stromabkommens mit der EU hängt von diesen institutionellen Fragen und auch von einer Lösung beim Abkommen zur Personenfreizügigkeit ab; daher ist keine provisorische Anwendung möglich. Das dringend erwünschte Elektrizitätsabkommen verzögert sich damit weiter.

Nach wie vor ausstehend ist die Ratifizierung des Staatsvertrags über Anflugverfahren beim Flughafen Zürich durch Deutschland. Im Rahmen der OSZE-Mitgliedschaft konnte aber die Zusammenarbeit mit den deutschsprachigen Nachbarn intensiviert werden. Offizielle Staatsbesuche der deutschen Bundeskanzlerin Merkel und des französischen Präsidenten Hollande sind positive Signale für die guten nachbarschaftlichen Beziehungen. Durch die Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung in Mailand wurde die Zusammenarbeit mit Italien ebenfalls massgeblich gestärkt. Erfreulich ist, dass die Grenzgängerbesteuerung mit Italien Ende Jahr geregelt werden konnte.

Kontrovers diskutiert wurde in der APK-Beratung auch über das Aussennetz und die Eröffnungen bzw. Schliessungen von Schweizer Konsulaten und Botschaften.

Schlussendlich kurz zu den Tätigkeiten des Europarates, die im aussenpolitischen Bericht auch behandelt werden: In der Parlamentarischen Versammlung des Europarates waren die Migrationstragödien und die Krise in der Ukraine Schwerpunktthemen.

Die APK verdankt den Bericht dem zuständigen Bundesrat und den Verfassern und bittet Sie, Kenntnis vom Aussenpolitischen Bericht 2015 zu nehmen.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: Le rapport général de politique extérieure 2015 a été examiné par la Commission de politique extérieure le 2 février 2016. La commission a posé de nombreuses questions à Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter. Le rapport s'inscrit dans le prolongement d'une décision de 2011 du Conseil fédéral, qui chargeait le Département fédéral des affaires étrangères de présenter un rapport annuel sur les activités de politique étrangère de la Suisse. La CPE du Conseil des Etats avait d'ailleurs demandé, par le postulat 06.3417, "Rapports périodiques du Conseil fédéral aux Commissions de politique extérieure", qu'un seul rapport soit établi, avec une annexe particulière pour les relations de la Suisse avec le Conseil de l'Europe. Le présent rapport répond également à la motion Müller Walter 10.3212, "Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure".

Les 182 pages du rapport, dont je vous recommande une lecture détaillée et attentive, sont structurées en quatre

AB 2016 N 32 / BO 2016 N 32

chapitres principaux: le rapport avec les Etats voisins; les relations avec l'Union européenne; la contribution de la Suisse à la stabilité en Europe et dans le monde; les partenariats stratégiques et thèmes globaux.

Au chapitre des relations avec nos voisins, on note une série de visites d'Etat ainsi que la participation de la Suisse à l'exposition de Milan, qui se sont déroulées sous fond de conflit fiscal avec les pays voisins, qui ont finalement convaincu la Suisse d'abandonner le secret bancaire et de collaborer à des standards internationaux, autrement dit à des standards imposés par de grandes puissances. Le rapport fait état des relations avec nos voisins. C'est entretenir des relations de bon voisinage, c'est du polissage de relations, c'est relativement usuel.

Un dossier plus important est celui du rapport de la Suisse avec l'Union européenne. La Commission européenne a annoncé à la Suisse, en 2010 déjà, qu'elle n'entendait conclure aucun accord sectoriel supplémentaire, sauf si la Suisse devait accepter un traité-cadre d'intégration institutionnelle par lequel elle s'engagerait à reprendre les évolutions des traités ou des accords qu'elle conclut, ce qui implique une soumission à la jurisprudence de la Cour de justice européenne. A ceci s'est ajouté, en 2014, l'introduction d'un article 121a dans la Constitution. C'est le côté suisse du problème. Alors que les Bilatérales étaient déjà annoncées comme mortes par la Commission européenne, les Suisses de leur côté faisaient une entorse à l'un des traités majeurs qui régissent les mouvements des membres de l'Union européenne, ce qui ne concerne en principe pas la Suisse, sinon par adhésion à ce traité, qui est celui de la libre circulation des personnes.

Le Conseil fédéral est donc engagé dans une opération délicate, qui consiste à vouloir, d'une part, satisfaire la demande de l'Union européenne d'intégrer la Suisse dans un accord institutionnel et, d'autre part, respecter la Constitution suisse, laquelle implique que l'on mette des limites à la libre circulation, qui est l'un des accords déjà conclus. C'est un chemin difficile, avec pour risque, si l'on entre dans un rapport avec l'Union européenne



impliquant la reprise dynamique de son droit, de se retrouver dans quelque chose qui s'apparente beaucoup aux caractéristiques essentielles de l'Espace économique européen, rejeté en 1992 par le peuple suisse. Le travail du Conseil fédéral est par conséquent subtil, délicat et compliqué, pour arriver à nouer une gerbe d'intérêts, a priori difficiles à concilier.

Un autre élément européen, c'est évidemment la crise migratoire, qui s'est invitée dans le débat, et qui a pratiquement fait exploser l'accord de Dublin pour passer d'une responsabilité des Etats membres en matière d'asile à une mutualisation des risques. La Suisse a participé à des discussions en vue de relocaliser les migrants; il s'agit, au fond, de mutualiser la migration non contenue par Frontex puisque la frontière extérieure de l'Union européenne a été "écrasée". Evidemment que si l'on entre dans cette dynamique, l'accord de Dublin, sur lequel les Suisses ont voté, serait modifié de manière considérable.

L'Union européenne est l'un des pôles qui composent le monde d'aujourd'hui. Ce pôle est en contact avec le monde russe, qui fait un retour en force dans des rapports géopolitiques relativement brutaux, avec la crise en Ukraine. Il y a un autre pôle, à savoir le monde arabo-musulman qui est, lui, plutôt caractérisé par une désintégration. Nous sommes, en Europe, aux confins de ces plaques tectoniques. On y ajoute encore le monde de l'Afrique subsaharienne, la crise dans la Corne de l'Afrique, et cela donne à la Suisse une multitude de tâches dans le domaine des bons offices, dans le domaine du droit humanitaire, dans le domaine de la promotion des droits de l'homme, toutes ces choses qui correspondent à notre vocation en politique internationale.

La Suisse a alloué 25 millions de francs pour la Syrie, 5 millions pour la crise humanitaire en Irak, 19 millions pour la Corne de l'Afrique. De manière générale, la Suisse tient son rang en tant que partenaire humanitaire de premier plan. C'est sa contribution à la stabilité du monde en tant que pays neutre et pays modeste mais présent et capable d'offrir ses bons offices en cas de crise.

Au chapitre des partenariats stratégiques, on se projette dans un monde plus lointain, et notamment dans l'Asie pacifique. Sont évoqués: l'Accord de partenariat transpacifique, l'accord de libre-échange Suisse-Chine, le G-20. La Suisse a également tenu son rang dans toutes ces instances. A cela s'ajoute la Genève internationale, le développement de la vie onusienne, l'établissement du secrétariat du traité sur le commerce des armes à Genève, l'accession de la Suisse à la vice-présidence du Conseil économique et social de l'ONU. Tout cela reflète également l'engagement suisse en termes de stratégie générale.

Un petit chapitre est dévolu aux rapports avec le Conseil de l'Europe et aux bons offices suisses dans la crise ukrainienne. S'agissant du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est rappelé ce que la Suisse a subi à Strasbourg, une condamnation largement traumatisante dans l'affaire Perinçek.

La commission ne peut que prendre acte du rapport, ce qu'elle a fait, en exprimant de manière générale une satisfaction face à l'activité du Conseil fédéral en matière de politique étrangère. En tant que rapporteur, je vous demande par conséquent d'en faire de même, à savoir de prendre acte du rapport, sans oublier de le lire dans ses fort intéressants détails.

Quadranti Rosmarie (BD, ZH): Die BDP dankt dem Bundesrat für den Bericht und den involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die geleistete Arbeit.

Auch das Jahr 2015 blieb geprägt von einer grossen Anzahl Krisen in den Grenzregionen zu Europa, aber ebenfalls, nach wie vor, in mehreren Ländern Subsahara-Afrikas. Der Krieg in Syrien und anderen Ländern, aber auch wirtschaftliche Probleme machten immer wieder und immer mehr Menschen zu Flüchtlingen. Ich werde also in unserer Würdigung vor allem auf die humanitäre Hilfe, die Friedenssicherung und die internationale Zusammenarbeit fokussieren, und ich werde natürlich auch ein paar Worte zu den lösungsorientierten Beziehungen zu unseren Nachbarn verlieren.

Uns scheint, dass im vorliegenden Bericht der Fokus vor allem auf die Aktivitäten in der humanitären Nothilfe sowie in der Friedensförderung gelegt ist. Wichtig und erwähnenswert ist auch die aufgezeigte Rolle der Schweiz im Syrien-Konflikt und in der Krisendiplomatie.

Ein weiterer Pluspunkt der Aussenpolitik ist sicher die Verabschiedung der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung anlässlich eines Uno-Gipfeltreffens in New York. Ein Kernstück ist, dass mit dieser Agenda den Wechselwirkungen zwischen Entwicklung und Frieden künftig besser Rechnung getragen werden soll. Es erstaunt deshalb, dass die Leistungen der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit kaum in den vorliegenden Bericht Eingang gefunden haben.

Allerdings wird folgerichtig betont, dass Krisen und Konflikte oft strukturelle Ursachen haben. Strukturelle Ursachen können typischerweise im Rahmen von langfristiger internationaler Kooperation als Entwicklungszusammenarbeit angegangen werden. Die Schweiz hat heute eine noch gut funktionierende, eben auf Langfristigkeit



angelegte Entwicklungszusammenarbeit. Dies ist wichtig, um eben langfristig auf unserer Erdkugel dafür zu sorgen, dass die Menschen in ihren Heimatländern ein Auskommen haben und in Sicherheit leben können. Deshalb muss den Akteuren unserer Aussenpolitik, aber auch uns Parlamentarierinnen und Parlamentariern immer wieder bewusst sein, dass auch wir einen grossen Einsatz und Hilfeleistungen erbringen müssen, um unsere Sicherheit und unseren Wohlstand langfristig halten zu können.

Einerseits ist die humanitäre Hilfe notwendig, damit die Not der Schutzbedürftigen in den Krisenregionen gemildert wird; dies verringert auch den Druck für eine Migration nach Europa. Die langfristige Friedensförderung und die Entwicklungszusammenarbeit hingegen bekämpfen die eigentlichen Fluchtursachen und vermindern weitere Flüchtlingsströme. Wir müssen also ungemein aufpassen, dass wir unsere Hilfe

AB 2016 N 33 / BO 2016 N 33

hier sinnvoll für kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen aufteilen. Gerade angesichts der heutigen Weltlage wird uns bewusst, dass sich in diesen Bereichen Sparen als Bumerang erweisen könnte. Seien wir uns dessen bewusst, wenn es dann um die Rahmenkredite für die internationale Zusammenarbeit geht.

Noch ein paar Worte zu den Beziehungen Schweiz-EU: Sie sind in der Regel nach wie vor gut; dies wird im Bericht gezeigt. Es wird aber auch klar festgehalten, dass die bilateralen Abkommen mit der EU für die Schweiz von grosser Bedeutung sind und dass sie einen wichtigen Erfolgsfaktor für die Schweizer Wirtschaft bilden. Die BDP sieht eigentlich keine Alternative. Gerade deshalb ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass alles unternommen werden muss, um die langfristige Tragfähigkeit dieser Beziehungen zu sichern und vor allem auch Artikel 121a der Bundesverfassung so umzusetzen, dass die Verträge nicht gefährdet werden.

Die BDP hat deshalb schon lange das Modell der Schutzklausel als umsetzbaren Lösungsvorschlag gefordert. Dass die EU im Moment einfach grössere Sorgen hat, ist offensichtlich. Für die Schweiz aber ist es je länger, je wichtiger, hier endlich eine Lösung zu finden. Dass der Bundesrat der Umsetzung des Verfassungsartikels nach wie vor höchste Priorität beimisst, versteht sich von selbst.

Abschliessend hält die BDP-Fraktion fest: Die aussenpolitischen Bemühungen sind sichtbar, haben auch Erfolg, doch werden die Herausforderungen künftig nicht kleiner. Die Aussenpolitik hat grosse Bedeutung, unser Land muss offen bleiben, darf sich nicht einigeln und muss sich bewusst sein, dass wir in humanitäre Hilfe, Friedenssicherung und langfristige Zusammenarbeit als Entwicklungszusammenarbeit investieren müssen, um in diesem Land weiterhin in Wohlstand und Sicherheit leben zu können. Das Engagement bezüglich Menschenrechten ist in unserer Rechtsordnung und unserer Tradition verankert; es dient unseren Interessen. Menschenrechtsverletzungen sind nach wie vor weltweit an der Tagesordnung, denken wir auch an Tibet. Die Schweiz muss sich deshalb weiterhin wahrnehmbar und glaubwürdig für die Menschenrechte einsetzen.

Schneider-Schneiter Elisabeth (C, BL): Gestatten Sie mir, auf vier Punkte in diesem Bericht hinzuweisen.

1. Das Engagement der Schweiz für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht ist für die CVP zentral. Die Menschenrechte schützen jeden Einzelnen von uns gegen staatliche Willkür. Sie sind das Fundament der Demokratie, der Sicherheit und der Freiheit in der Schweiz. Wo würden wir heute stehen, wenn wir keine völkerrechtlichen Verträge hätten? Wo würden wir stehen, wenn wir künftig auf Abmachungen über Mindeststandards für Menschenrechte verzichten würden? Die CVP will keine Welt ohne verbindliches Recht und unterstützt deshalb das Engagement der Schweiz für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht. Wir danken dem Bundesrat für seinen Einsatz in diesem Sinne.

2. Ein weiterer wichtiger Punkt in diesem Bericht ist die Beziehung zu unseren Nachbarstaaten. Mit den Nachbarstaaten verbindet uns eine enge wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und kulturelle Vernetzung und eine gemeinsame Sprache. Gerade deshalb ist es wichtig, zu diesen Staaten eine regelmässige Beziehung zu pflegen. Gerade im Zusammenhang mit dem neuen Verfassungsartikel über die Zuwanderung ist es notwendig, Verständnis für die spezielle Situation in unserem Land zu schaffen – Verständnis, welches nicht in jedem Fall einfach erwartet werden darf. Dass nun mit Italien ein umfassendes Steuerabkommen unterzeichnet werden konnte, freut uns. Dass mit Frankreich Lösungen im Bereich des Euro-Airports in Reichweite liegen, freut uns ebenfalls. Dennoch sind noch Dossiers offen. Wo stehen beispielsweise die Verhandlungen mit Frankreich bezüglich der Krankenversicherung von Grenzgängern?

3. Was unser Verhältnis zu Europa generell betrifft, ist mir seit dem letzten Sonntag etwas klar: Hätten wir gegen die Masseneinwanderungs-Initiative so informiert und für unsere Anliegen so gekämpft wie gegen die Durchsetzungs-Initiative, dann würden wir heute nicht in dieser europapolitischen Sackgasse stecken. Die Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung unter Beibehaltung des bilateralen Weges ist eine unlösbare Aufgabe, eine Quadratur des Kreises – wir können es drehen und wenden, wie wir wollen. Auf welchem Kontinent liegt eigentlich die Schweiz? So banal die Antwort ist – sie scheint gewissen Leuten Mühe zu bereiten.



Für die CVP ist einfach eines klar: Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU und soll es auch nicht werden. Aber die Schweiz ist Teil Europas und eng vernetzt mit den europäischen Staaten. Der bilaterale Weg muss deshalb beibehalten werden. Leute, die meinen, dass wir auf die Bilateralen einfach so verzichten können, irren: Der Wirtschafts- und Forschungsstandort Schweiz ist heute mehr auf die Bilateralen angewiesen, als dies je der Fall war.

4. Die Stabilität in Europa und der Welt ist aufgrund unzähliger Krisen und Konflikte in nächster Nähe, der Migrationswelle, des Klimawandels und des Kampfes um Ressourcen gefährdet. Die Politik des Bundesrates, hierbei den Dialog zu fördern und Brücken für Frieden und Sicherheit zu bauen, entspricht unserer Tradition und verdient Unterstützung. Damit diese Tradition aber auch in den künftigen Jahren die nötige Unterstützung findet, muss diese Aufgabe vernetzt angegangen werden. Im Bereich der Entwicklungshilfe ist die CVP beispielsweise der Meinung, dass der aktuellen Migrationsproblematik viel stärker Rechnung getragen werden muss. Wir verlangen, dass diesbezügliche Schwerpunkte gesetzt werden. Migrationspolitik ist Entwicklungspolitik. Die vom Bundesrat kürzlich verabschiedete Botschaft über die internationale Zusammenarbeit trägt dem zu wenig Rechnung. Die CVP ist überzeugt, dass eine effektive Migrationspolitik eng mit Entwicklungszusammenarbeit verknüpft ist.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch eine Anmerkung zum Mitspracherecht des Parlamentes in ausserpolitischen Fragen. Im Moment stehen zwei parlamentarische Initiativen im Ständerat zur Beratung, nachdem sie die APK unseres Rates gutgeheissen hat. In diesen Vorstössen wird verlangt, dass das Parlament bei wichtigen ausserpolitischen Fragen frühzeitig einbezogen wird, wie dies Artikel 166 der Bundesverfassung auch explizit vorsieht. Geschätzter Herr Bundesrat, ich bitte Sie, diese Vorstösse wohlwollend zu behandeln.

In diesem Sinne bedanke ich mich beim Bundesrat für den Bericht und bitte Sie, diesen zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Bégly Claude (C, VD): L'année écoulée se caractérise par un contexte qui a rarement été aussi difficile. Et, en ce sens, 2015 restera sans doute une année marquante dans l'histoire des relations internationales.

De façon générale, le groupe PDC accueille favorablement le rapport d'activité 2015 du Conseil fédéral, en termes de politique extérieure, et salue les nombreux défis relevés par le Conseil fédéral. Nous nous concentrerons dans ce commentaire sur trois points: premièrement l'insécurité, deuxièmement, les rapports mutuellement bénéfiques avec l'Union européenne et, troisièmement, un ordre mondial équilibré.

1. En ce qui concerne l'insécurité, les crises, les conflits à travers le monde sont non seulement toujours plus nombreux, plus intenses, mais aussi plus complexes, avec des conséquences qui commencent à nous toucher directement. La complexité des conflits est due à la multiplication des acteurs, et notamment à la montée en puissance d'acteurs non étatiques, comme en Syrie, ou une quarantaine de belligérants autour du lac Tchad. La multiplication des motivations, notamment religieuses, souverainistes, tribales, ajoute encore à la complexité. Autrefois bipolaire, le monde devient de plus en plus multipolaire. Les conséquences en sont terribles: en Syrie, au cours de la seule année 2015, on recense 6,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays, 4,3 millions de personnes réfugiées dans les régions limitrophes, et près de 1 million ici en Europe. Cela veut dire que près d'un foyer sur deux est déraciné.

Parallèlement, les conflits ne cessent de gagner en magnitude et en intensité, augmentant par là même le risque d'embrasement régional.

AB 2016 N 34 / BO 2016 N 34

Ainsi, l'ensemble du Moyen-Orient, tiraillé entre sunnites et chiites, suivi potentiellement par une partie du Maghreb – par exemple la Libye –, la Corne de l'Afrique, le Soudan du Sud ou le Yémen, peut basculer dans une double dérive.

Tout d'abord, les flux migratoires ont atteint une ampleur inégalée depuis la Deuxième Guerre mondiale, mettant à mal notre capacité à les maîtriser sereinement. Les deux principaux déclencheurs de l'exil sont la violence des conflits et l'absence de perspectives locales. Bien souvent ces deux causes se mélangent, ce qui trouble la distinction entre réfugiés de guerre et migrants économiques.

Par ailleurs, la menace terroriste a pris une ampleur inédite. Elle s'est principalement développée avec la persistance des conflits armés, l'imbroglio causé par les différents intérêts en présence et les illusions de certains jeunes en déshérence. Le terrorisme nous obligera à remettre en cause certaines de nos stratégies de politique extérieure. Face à cette situation exceptionnelle, des mesures exceptionnelles s'imposent.

C'est pourquoi la Suisse s'engage de façon déterminée et concrète en faveur de la résolution des conflits, de l'application et du renforcement du droit humanitaire, ainsi qu'en faveur des droits de l'homme.

En ce qui concerne la promotion de la paix et de la sécurité, la Suisse exerce un travail intensif de médiation.



On peut citer le rôle joué par les bons offices helvétiques dans la normalisation des relations entre l'Iran et les Etats-Unis. La Suisse contribue aussi régulièrement à la pacification des conflits, à la prévention de l'extrémisme violent, à la promotion des bonnes pratiques démocratiques et électorales, et à l'extension de la ratification du Traité sur le commerce des armes.

Le PDC est très favorable à cette forme d'engagement et recommanderait même une intensification de celui-ci, par exemple pour aplanir les différends entre l'Arabie saoudite, l'Iran et le Yémen, au Sud-Soudan ou entre l'Ethiopie et l'Erythrée.

Parallèlement, il convient d'agir en amont sur les causes de la violence en renforçant la coopération au développement, sous une forme soit bilatérale, soit multilatérale. Prévenir les causes d'un conflit ou d'un exode à la racine s'avère bien plus efficace que de devoir agir en urgence une fois le malheur établi.

Concrètement, il s'agit de s'assurer que les populations locales puissent vivre de façon peut-être simple mais digne, c'est-à-dire qu'elles puissent travailler et avoir de réelles perspectives localement. La diplomatie de l'eau, en particulier, est à célébrer.

Bref, mieux vaut investir dans la coopération au développement et ne pas trop réduire ce poste au budget pour prévenir ainsi une montée de la violence et un accroissement des flux migratoires, plutôt que d'agir a posteriori, ce qui serait moins efficace et plus onéreux.

2. S'agissant des rapports mutuellement bénéfiques avec l'Union européenne, il va sans dire que les relations entre la Suisse et l'UE revêtent une importance toute particulière. Cela passe d'abord par des rapports de bon voisinage avec les pays voisins. Quelque 750 000 de leurs ressortissants résident et travaillent en Suisse, à qui s'ajoutent 290 000 travailleurs frontaliers. Un tiers de tous les échanges commerciaux de la Suisse se font avec eux. C'est pourquoi une moitié de nos contacts européens de haut niveau, et un quart de l'ensemble de tous nos contacts, ont lieu avec nos voisins immédiats. On se souviendra notamment de la visite du président François Hollande.

Ensuite, de façon plus globale, il est essentiel de trouver une sortie de la crise concernant la mise en oeuvre de l'article 121a de la Constitution prévoyant un contrôle renforcé de l'immigration. La question est de savoir comment décrire la situation résultant de la décision suisse de refuser la libre circulation des Croates, qui a entraîné une riposte de l'Union européenne en ce qui concerne le programme de recherche Horizon 2020. En d'autres termes, comment sauver les bilatérales si importantes à notre prospérité?

Le groupe PDC soutient la stratégie européenne du Conseil fédéral. Il s'agit de trouver une solution mutuellement acceptable pour les deux parties.

Le jeu n'est pas facile, car il n'est guère possible de réconcilier le principe de la poursuite des bilatérales et celui d'une restriction drastique de l'immigration. Il faut essayer de parvenir autant que possible à concilier les deux, mais en cas de doute, à mon avis, le respect des traités internationaux devrait primer.

Pour l'Union européenne, le principe de la libre circulation des personnes n'est pas négociable. En revanche, les Européens pourraient, semble-t-il, accepter des aménagements quant aux modalités d'application des bilatérales, notamment une clause de sauvegarde.

Cela étant, les discussions entre les autorités de l'Union européenne et de la Suisse sont actuellement subordonnées à celles entre l'Union européenne et la Grande-Bretagne. Tant que cette dernière n'aura pas pris de décision dans un sens ou dans l'autre, il est peu probable que l'Union européenne assouplisse sa position vis-à-vis de la Suisse. Une décision unilatérale de notre part risque de considérablement compliquer les choses.

A quoi s'ajoutent finalement l'épineuse question de l'accord institutionnel, la reprise de l'évolution du droit communautaire, ainsi que la question de savoir comment seraient tranchés les divers désaccords qui risquent de survenir.

En bref, l'Union européenne constitue le seul pôle crédible de stabilité et de développement possible en Europe. C'est un acteur clé dont nous aurions tort de nous couper.

La Suisse n'est pas en soi un centre de pouvoir, mais elle mène une politique européenne indépendante. C'est une voie très difficile, où il faut à chaque fois innover et trouver des solutions pour contenir les effets de la libre circulation.

3. Par manque de temps, je vais sauter l'essentiel de la partie consacrée à l'ordre mondial équilibré.

En résumé, le groupe PDC est tout à fait favorable à l'approche du Conseil fédéral. Malgré sa petite taille, la Suisse est la vingtième économie mondiale, ce qui lui donne un poids considérable au niveau international. Il n'est pas question que la Suisse soit à la traîne des évolutions. Au contraire, elle doit les anticiper et, si possible, contribuer à leur élaboration. C'est pourquoi la Suisse doit absolument rester ouverte au monde.

C'est ainsi qu'une politique extérieure active est plus nécessaire que jamais pour garantir la prospérité et la sécurité suisses et permettre à notre pays de défendre ses intérêts, de faire progresser son influence dans un



monde globalisé et de protéger les valeurs universelles qui sont les siennes.

Moser Tiana Angelina (GL, ZH): Das Jahr 2015 war erneut von einer Vielzahl von Konflikten, Krisen und Spannungen geprägt. Der Syrien-Krieg, die Flüchtlingskrise und die Beziehungen zur EU sind Beispiele von aussenpolitischen Dossiers, die letztes Jahr unser Land auch im Innern stark geprägt haben. Der aussenpolitische Bericht fasst die Herausforderungen und den engagierten Einsatz der Schweiz gut zusammen, und es wird offensichtlich, wie komplex und anspruchsvoll die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene ist. Die verschiedenen Krisenherde, die das letzte Jahr geprägt haben, zeigen aber auch, dass eine funktionierende internationale Zusammenarbeit und das entsprechende Engagement der Schweiz wichtiger denn je sind, denn mildern oder lösen kann diese Krisen kein Land allein. Der Einsatz der Schweiz ist deshalb elementar und im ureigenen Interesse.

Das Jahr 2015 hat uns wie fast kein anderes Jahr zuvor auch daran erinnert, dass Migration und Entwicklung stark zusammenhängen. Isolationistische Massnahmen werden weder Flüchtlingsströme verhindern noch den Menschen helfen, welche zur Flucht gezwungen werden. Vielmehr müssen wir weitsichtig denken und mit aussenpolitischen Instrumenten wie friedensbildenden Massnahmen, Konfliktprävention, Migrationspartnerschaften und Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Bekämpfung der Fluchtursachen leisten. Gerade Migrationspartnerschaften sind ein

AB 2016 N 35 / BO 2016 N 35

innovativer und lösungsorientierter Ansatz und helfen flexibel und effizient, Migrationshilfe zu leisten. Bei den drei Partnern im Westbalkan beispielsweise, in Serbien, Kosovo und Bosnien-Herzegowina, vermochte die Schweiz als Reaktion auf die Migrationsströme auf der Westbalkanroute dank den bestehenden Netzwerken rasch und unbürokratisch Unterstützung zu leisten, z. B. mit dem Aufbau von Empfangszentren.

Langfristig noch wichtiger ist die Entwicklungszusammenarbeit. Die Wechselwirkung von Entwicklung, Frieden und Migration ist offensichtlich und darf nicht einfach ausgeblendet werden, wie das gewisse Kräfte gerne tun. Eine verlässliche und nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit ist deshalb zentral und erfordert auch die entsprechenden Mittel. Wir unterstützen die Anstrengungen des Bundes zu Friedensentwicklung und Konfliktprävention sowie die Förderung von Menschenrechten vollumfänglich. In diesem Sinne erachten wir es auch als zentral, dass Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in Zukunft weiter gestärkt werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Schweizer Engagements zur Friedensförderung weltweit sind die Guten Dienste, die Mediation. Im Juli 2015 endete das Schutzmandat der Schweiz für die USA und Kuba. Die Schweizer Aussenpolitik verliert damit einen Auftrag. Das ist kein Verlust, sondern vielmehr ein Zeichen des erfolgreichen und geduldigen Wirkens der Schweizer Diplomatie. Die Zeit der Guten Dienste ist zudem keineswegs vorbei, im Gegenteil: Die Schweiz wird neu die Interessen Saudi-Arabiens in Iran und die Interessen Irans in Saudi-Arabien vertreten, nachdem die beiden Länder kürzlich ihre diplomatischen Beziehungen abgebrochen haben. Die Anzahl Krisen und Konflikte zeigt, dass auch im Jahr 2016 die sogenannten Guten Dienste der Schweiz ein wichtiges Instrument sein werden, um in Krisen zu schlichten und sich im Frieden einzusetzen. Wir danken dem Bundesrat und der Verwaltung für ihr entsprechendes Engagement und möchten sie auffordern, dies noch weiter zu intensivieren. Es ist nicht nur äusserst sinnvoll, sondern es gibt der Schweizer Aussenpolitik im In- und Ausland auch ein konkretes und durch und durch positives Gesicht.

Für unser Land unmittelbar und absolut zentral sind unsere Beziehungen zur Europäischen Union. Wir Grünliberalen wollen eine langfristig stabile, vertraglich gesicherte und belastbare Beziehung mit der EU, in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Für uns Grünliberale ist klar: Der Erhalt der Bilateralen hat gegenüber einer strikten Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative Priorität. Der Zugang zum europäischen Markt ist für unsere Unternehmen absolut zentral, um in einem herausfordernden wirtschaftlichen Umfeld zu bestehen. Umso mehr muss eine einvernehmliche Lösung mit der EU das oberste Ziel sein. Alle anderen Lösungen sind kaum eine Alternative und schaffen nur noch mehr Rechtsunsicherheit, die Gift für den Standort Schweiz ist. Priorität hat nun insbesondere die Unterzeichnung des Protokolls zu Kroatien. Sie ist zum einen ein wichtiges Zeichen gegenüber der Europäischen Union, und zum andern werden wir nur so Horizon 2020 erneuern können. Für uns Grünliberale ist eine Spitzenposition des Forschungs- und Innovationsstandorts Schweiz zentral, und dafür braucht es Horizon 2020.

In diesem Sinne danken wir dem Bundesrat und der Verwaltung für den grossen Einsatz im Berichtsjahr und nehmen vom Bericht Kenntnis.

Reimann Maximilian (V, AG): Alle Jahre wieder liegt uns dieser Bericht vor, zweifellos eine Fleissarbeit, bei



der wohl manches Wort, mancher Satz auf die Waagschale gelegt wurde. Per saldo ist er aber doch jeweils eine taugliche Auslegeordnung der aussenpolitischen Aktivitäten unseres Landes. Dafür gebührt dem Bundesrat auch dieses Mal wieder Dank und Anerkennung, allerdings verbunden mit dem uns innewohnenden konstruktiv-kritischen Unterton.

Aber der Bericht ist Vergangenheit: Er hält Vorgänge und Situationen des letzten Jahres fest und kommentiert sie. Bereits sind wir im März des Folgejahres, und deshalb beschränkt sich mein Votum nicht bloss auf Vergangenes, sondern blendet die Gegenwart mit ein und schaut in die Zukunft.

Aussenpolitik ist für mich wie wohl auch für einen grossen Teil des Schweizervolkes in erster Linie Friedens- und Stabilitätspolitik in Europa und in dessen angrenzenden Regionen: also nie mehr Krieg, zumindest nicht auf unserem Kontinent, wo wir doch einen gewissen Einfluss haben. Doch wie steht es um diese europäische Stabilität heute? Ich war letzte Woche an der Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Wien, zusammen mit der Schweizer Delegation. Aber was uns da vor Augen geführt wurde, die gegenseitigen scharfen und massiven Vorwürfe und Verbalattacken der Russen und Ukrainer, zeugt nicht eben von Stabilität im Osten Europas. Da leistete und leistet die Schweiz zwar Gute Dienste an vorderster Front, aber ob das genügt? Man darf seine Zweifel haben. Doch immerhin schweigen im Donbass die Waffen mehr oder weniger, und immerhin sitzen in der OSZE russische Parlamentskollegen mit uns anderen Europäern am gleichen Tisch. Man diskutiert, streitet miteinander, aber man hört, wenn auch mitunter entrüstet, einander zu. Und das ist wesentlich besser als das, was wir im Europarat praktizieren: In Strassburg hat man die Russen abgestraft, faktisch vor die Tür gesetzt. Nun bleiben sie zu Hause, und im Europarat fehlen uns die Gesprächspartner.

Aussenpolitik wird verfassungsgemäss – Sie haben es gehört – eben auch von uns Parlamentariern betrieben und gepflegt. Wir finden den Draht zueinander oft besser als die hohe Diplomatie, auch wenn bei uns ab und zu die Fetzen fliegen. Das grösste aussenpolitische Problem der Gegenwart in Europa – auch das hat die OSZE-Tagung in Wien schonungslos offengelegt – sind die aktuellen Migrationsströme in Richtung Europa. Da mag der aussenpolitische Bericht in Sachen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht noch so hehre Töne anschlagen – was sich derzeit an den Grenzen wie auch innerhalb Europas abspielt, ist weit entfernt von tauglichen Lösungen, die auch innenpolitisch abgestützt sind. Ausser Schuldzuweisungen an andere, an die USA, die Türkei, die EU, die Nato, an Baschar al-Assad oder an die islamistischen Terroristen, blieb nicht viel Handfestes übrig, von konkreten Lösungsansätzen kaum eine Spur. Der Rückfall in nationalstaatliche Eigenmacht und nationalstaatlichen Selbstschutz wurde in Wien zwar bedauert, aber ein gewisses Verständnis habe ich schon für all jene Länder, die nicht mehr an gemeinsame Konfliktlösungen glauben.

Und wie ist es bei uns? Auch da ist, was die aus dem Ruder gelaufene Migration anbetrifft, nicht mehr allein die Aussenpolitik gefordert, sondern Migrationsbehörden, Grenzschutz, Polizei, Militär und Bevölkerungsschutz im Verbund. Ich hoffe, da wird der Bundesrat aussen- wie innenpolitisch den schwierigen Weg finden, so quasi zwischen Skylla und Charybdis.

Am Schluss bleibt mir noch, ein Wort zu unserer Europapolitik und zu unserem Verhältnis zur EU zu sagen. Ich möchte aber nicht auch noch über die Umsetzung des Verfassungsartikels 121a über unsere künftige Einwanderungspolitik orakeln, sondern mich abschliessend vielmehr auf eine einzige Feststellung beschränken und diese in einem Satz festhalten: Bei vielen ausländischen Parlamentskolleginnen und -kollegen von links bis rechts steht die Schweiz aussen- wie europapolitisch in weit höherem Ansehen und Respekt, als es bei vielen einheimischen Medienschaffenden der Fall ist. Auch das soll an diesem Pult einmal klipp und klar gesagt sein.

Friedl Claudia (S, SG): Der Aussenpolitische Bericht 2015 umfasst eine Fülle von Informationen zu den Aktivitäten und dem Engagement der Schweiz im internationalen Umfeld. Der Bericht wirft einen Blick auf die Krisen und Konflikte, die sich im Jahr 2015 verschärft und in ihrer Zahl gehäuft haben. In unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa herrscht Krieg und Gewalt, was zur grössten Flüchtlingskatastrophe seit dem Zweiten Weltkrieg geführt hat. Alle Länder Europas

AB 2016 N 36 / BO 2016 N 36

sind gefordert; eine gute Zusammenarbeit wäre unerlässlich. Das funktioniert aber im Moment überhaupt nicht. Die Schweiz ist mit betroffen. Und die Schweiz muss auch hier ihren Beitrag leisten.

Das breite aussenpolitische Engagement der Schweiz in der OSZE, im Europarat, in der Uno und in anderen Organisationen zeigt, dass sich in der globalisierten Welt nichts alleine lösen lässt. Dabei sind nicht nur der Bundesrat und die Verwaltung gefragt, sondern auch das Parlament. Es ist erfreulich zu lesen, dass unsere Kolleginnen und Kollegen beispielsweise im Europarat Projekte in Bereichen wie Antirassismus, sexuelle Integrität oder Kampf gegen Extremismus und Hasspropaganda vorangetrieben haben – ganz im Sinne der humanitären Tradition der Schweiz.



Ein wichtiges Kapitel im Bericht ist natürlich die Beziehung der Schweiz zur EU. Es wird von "intensiver Lösungssuche mit der EU" im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung geschrieben und vom gleichzeitigen Erhalt des bilateralen Wegs gesprochen. Fakt ist: Es wurden keine Lösungen für den freien Personenverkehr und die institutionellen Vorkehrungen gefunden, und es wurde damit auch kein Weg für neue Abkommen, die dringend notwendig wären, geöffnet. Hier müssen nun endlich Fortschritte erfolgen. Es braucht eine klare Strategie, wohin der Weg der Schweiz gehen soll. Dann gibt es auch Lösungen. Ein weiterer Schwerpunkt im Bericht sind die Aktivitäten der humanitären Hilfe und der Friedensförderung. In Anbetracht des weltweiten Bedarfs an humanitärer Hilfe ist auch der Ruf gerechtfertigt, die Nothilfe auszubauen, z. B. für Hilfe vor Ort in den Flüchtlingslagern in und um Syrien. Das darf aber nicht auf Kosten der langfristig angelegten Entwicklungszusammenarbeit geschehen. Nur durch eine gezielte Bekämpfung von Armut und durch die Schaffung von Perspektiven für die Menschen in den armen Ländern können die strukturellen Ursachen von Armut, Konflikten und Krisen und damit von Fluchtursachen angegangen werden.

Absolut kein Verständnis hat die SP dafür, dass unter den aktuellen Umständen die öffentlichen Entwicklungshilfegelder gekürzt werden sollen, wie dies die Finanzkommission mit einer Senkung auf 0,3 Prozent des Bruttonationaleinkommens vorschlägt. Das ist schlicht unverantwortlich und der reichen Schweiz unwürdig. Damit kämen viele der erfolgreichen Projekte von Know-how- und Technologietransfer, der Friedensförderung oder Migrationspartnerschaften stark unter Druck. Das können wir nicht zulassen.

Noch etwas zur Politikkohärenz: Gemäss Bericht des Bundesrates finden Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards bereits in verschiedene Politikbereiche Eingang, beispielsweise in die neuen Investitionsschutz- und Freihandelsabkommen. Das muss unbedingt fortgesetzt und auch auf ältere Abkommen übertragen werden. Mehr Kohärenz braucht es auch im Finanzsektor, damit Ausbeutung, Geldwäscherei, Steuervermeidung und Korruption wirkungsvoller gestoppt werden können. Kohärenzdefizite lassen sich auch in Bezug auf den Bereich Wirtschaft feststellen, wie die Diskussion um die Rüstungsexporte in kritische Staaten, z. B. in den arabischen Raum, zeigt. Hier ist noch Arbeit zu leisten.

Die SP dankt dem Bundesrat für diesen guten Überblick über die schweizerischen Aktivitäten in der Aussenpolitik und der Diplomatie.

Sommaruga Carlo (S, GE): Au nom du groupe socialiste, je salue l'excellence du rapport sur la politique extérieure 2015. Ce rapport répertorie de manière détaillée l'ensemble de l'importante activité déployée par notre diplomatie et illustre parfaitement la stratégie de politique extérieure adoptée au début de la précédente législature par le Conseil fédéral. C'est une politique en cercles concentriques visant l'amélioration des relations avec les Etats voisins de la Suisse, avec la volonté de consolider les rapports avec l'Union européenne, la mise en place de partenariats stratégiques bilatéraux et un renforcement de la diplomatie multilatérale liée au développement, à la promotion de la paix, à la défense des droits de l'homme, à la sécurité et à la gouvernance mondiale, sans oublier naturellement la Genève internationale et son rôle dans cette gouvernance.

Au niveau européen, on peut évidemment saluer les efforts entrepris par le Conseil fédéral pour résoudre les problèmes bilatéraux avec nos voisins, et plus particulièrement avec l'Italie et la France. Les visites au plus haut niveau dans les Etats voisins membres de l'Union européenne, ou la visite de chefs de gouvernement ou de présidents de ces Etats en Suisse sont certes un gage de bon dialogue, mais n'ont pas été les garantes de résultats réels pour sortir de l'impasse avec l'Union européenne, impasse dans laquelle notre pays a été plongé par l'adoption par le peuple de l'initiative trompeuse "contre l'immigration de masse". Longtemps, trop longtemps, le Conseil fédéral a imaginé que la Suisse pouvait faire jeu égal avec l'Union européenne et ainsi la faire fléchir sur l'un de ses principaux principes, celui de la libre circulation des personnes, pour qu'elle s'adapte au nouvel article 121a de notre Constitution.

C'est le moment de rappeler que si tous les interlocuteurs ont montré de la compréhension envers la Suisse, ce que le Conseil fédéral a toujours mis en avant, aucun de ces interlocuteurs, fussent-ils le président de la Commission européenne, la chancelière Angela Merkel ou encore le président François Hollande et j'en passe, n'a cédé d'un pouce sur la libre circulation, et ils ne le feront pas! L'accord négocié avec la Grande-Bretagne en est encore la preuve la plus récente.

Aujourd'hui, il est temps de regarder vers l'avant sur la base des expériences de 2014 et de 2015, c'est-à-dire sur la base de nos négociations – je devrais dire plutôt de nos discussions – avec l'Union européenne et que le Conseil fédéral change de registre, afin que l'on aboutisse à la sauvegarde réelle et concrète des relations bilatérales avec l'Union européenne.

Il est temps en effet que le Conseil fédéral oublie la filandreuse clause de sauvegarde unilatérale et donne une impulsion nouvelle, qu'il vienne rapidement devant le Parlement avec la ratification de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie, et exprime dans la loi la volonté ferme de poursuivre la voie



bilatérale. C'est ce que nous, socialistes, attendons du Conseil fédéral sur la base de l'expérience de 2015 et aussi de 2014.

J'aborderai un autre point important de ce rapport, celui de la gouvernance mondiale. Le rapport de politique extérieure 2015 évoque les succès engrangés au niveau de la diplomatie multilatérale. Certes, l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, puis l'adoption à l'Assemblée générale de l'ONU des objectifs du développement durable, et finalement l'accord sur le climat à Paris sont des pierres milliaires qui tracent la route à long terme de la gouvernance mondiale renforcée, même si, chaque fois, on aurait espéré que la communauté des Etats aille plus loin et plus rapidement. Cela étant, force est de constater que la gouvernance mondiale est aujourd'hui loin d'être optimale. Comme le relève le Conseil fédéral, nous avons quitté la phase de collaboration consécutive à la chute du Mur de Berlin pour entrer dans une période troublée de tensions d'un monde multipolaire, aux solutions génératrices de souffrances humaines incalculables, aux solutions lentes et difficiles, comme c'est le cas en Syrie, en Irak, en Afghanistan, en Libye ou encore en Ukraine.

Si la Suisse veut tirer son épingle du jeu, outre le renforcement de la politique de sécurité humaine, de médiation, de promotion du droit humanitaire et des droits de l'homme, elle doit se montrer exemplaire dans la mise en oeuvre des engagements internationaux, comme le propose le Conseil fédéral, ce que le groupe socialiste salue. Or, le Conseil fédéral présente aujourd'hui un message pour la coopération internationale qui voit reculer l'aide publique au développement de 0,5 à 0,48 pour cent du revenu national brut, malgré les augmentations importantes des coûts de l'asile qui sont intégrés dans l'aide au développement pour près de 17 pour cent. Cette réduction intervient alors même que le Conseil fédéral vient de souscrire aux objectifs de développement durable et a souscrit à nouveau à l'objectif stratégique d'une aide publique au développement de 0,7 pour cent.

AB 2016 N 37 / BO 2016 N 37

Ce n'est malheureusement pas de bon augure quant à la mise en oeuvre cohérente des objectifs du développement durable. Rappelons en effet que ces objectifs doivent amener à une profonde restructuration des politiques publiques des pays, pour une forte cohérence en faveur du développement. Ici aussi il est nécessaire que le Conseil fédéral fasse preuve de courage politique, même au prix de se faire retoquer par un parlement conservateur et parfois avare. Le groupe socialiste espère ainsi que la politique de développement ne devienne pas un simple instrument de politique extérieure, mais qu'elle soit l'axe de la cohérence des politiques publiques pour réaliser rapidement ces objectifs de développement durable.

de la Reussille Denis (G, NE): Le groupe des Verts considère que le rapport de politique extérieure 2015 du Conseil fédéral présente une bonne vue d'ensemble de la politique extérieure de notre pays et expose de manière précise les principales activités menées en Suisse au cours de l'année 2015. Ce rapport est même – on peut le dire – impressionnant par la densité des informations fournies ainsi que par l'ampleur des sujets traités.

La stratégie de politique extérieure repose sur quatre objectifs principaux: développement des relations avec les Etats voisins; développement des relations avec l'Union européenne; contribution à la stabilité dans le monde; partenariats stratégiques. Ces quatre principaux objectifs ont été, à nos yeux, correctement analysés, même si, évidemment, un certain nombre d'autres thèmes peuvent devenir prioritaires en fonction de l'actualité, que cela concerne les droits de l'homme ou le droit international humanitaire.

Le groupe des Verts prendra acte du rapport, qui – comme je l'ai dit – est de très bonne facture, mais nous souhaitons évoquer plus précisément l'engagement de notre pays dans certains conflits.

Tout d'abord, nous tenons à saluer le rôle tenu par la Suisse dans le cadre dramatique de la guerre civile en Syrie et dans les pays voisins, qui a abouti à une crise humanitaire de très grande ampleur. Dans ce contexte, nous pensons que notre pays pourrait encore plus s'impliquer dans la résolution du conflit, notamment en étant beaucoup plus exigeant vis-à-vis de certains acteurs du drame. Nous pensons en premier lieu au gouvernement islamo-conservateur turc et aux monarchies du Golfe persique, qui, depuis le début du conflit, jouent un jeu trouble en soutenant des mouvements extrémistes, tels que le groupe "Etat islamique", en limitant les droits démocratiques, par exemple, en Turquie, ceux des minorités ethniques, ou en muselant les quelques rares acteurs des médias qui sont restés indépendants du pouvoir.

Nous avons de très vives craintes de voir la crise humanitaire qui déplace des centaines de milliers de réfugiés sur les routes de l'Europe s'amplifier encore, notamment en provenance de l'est de la Turquie. En effet une répression sans retenue s'abat sur les Kurdes de cette région, et ceci dans l'indifférence quasi générale des gouvernements européens. Concernant la crise dans l'est de l'Ukraine, nous considérons que la diplomatie de notre pays a été un facteur déterminant de médiation et d'apaisement et espérons que cette politique se



poursuive.

Un autre élément doit être pris en considération à nos yeux, il concerne évidemment les droits fondamentaux. Les violations des droits de l'homme à l'origine des souffrances des populations ne relèvent pas seulement de certains Etats et de situations de conflits armés. Elles sont aussi le fait de multinationales, dont certaines ont leur siège dans notre pays, actives notamment dans le négoce des matières premières, secteur à haut risque d'atteintes aux droits humains.

Le Conseil fédéral semble reconnaître cette réalité et ces risques, puisqu'il évoque dans son rapport certains secteurs sensibles, comme l'industrie extractive, le commerce de matières premières ou la sécurité privée, et aussi le fait que certaines entreprises multinationales déploient leurs activités dans des pays dirigés par des gouvernements faibles ou répressifs, ou dans des régions affectées par des conflits armés.

Mais le Conseil fédéral ne tire pas pour autant les conséquences de ce constat, en termes d'engagement passé ou à venir et évidemment le groupe des Verts le regrette.

Concernant la coopération internationale, notre pays a décidé en 2011 de porter son aide publique au développement à 0,5 pour cent du revenu national brut. Nous souhaitons vivement que l'objectif fixé par le rapport soit tenu, voire, soyons utopistes, augmenté. En effet, nous sommes convaincus que les moyens consacrés à la coopération internationale permettent justement d'éviter des crises humanitaires et des déplacements massifs de populations.

Vous l'aurez compris, le groupe des Verts prendra acte du rapport en réaffirmant qu'il l'a trouvé d'une très bonne tenue.

Müller Walter (RL, SG): Ich erlaube mir, vorerst den Fokus auf einen Aspekt der Aussenpolitik zu richten, den man nicht sehen will, und damit vielleicht auch den einen oder anderen Innenpolitiker zu ärgern. Aussenpolitik ist die Schlüsselpolitik! Ich weiss, dass die meisten von uns das nicht so sehen. Oder anders gesagt: Sie glauben noch, wenn sie für unser Land neue Regulierungen erfinden – und das machen sie in den allermeisten Fällen –, sie würden etwas Gutes tun, diese Regulierungen wären sehr wichtig für unser Land. Angenommen, wir würden in der Aussenpolitik Vergleichbares tun, so würden wir, anstatt Hürden abzubauen – sprich, den Marktzugang und insgesamt die Beziehungen zu anderen Staaten zu verbessern –, neue Hürden errichten und somit die Handelsbeziehungen erschweren. Das wäre sicher keine gute Lösung für unser Land.

Warum sage ich Ihnen das? Ich möchte Sie auf die gegenseitige Abhängigkeit, sprich Wechselwirkung, von Aussen- und Innenpolitik aufmerksam machen. Die Aussenpolitik entfaltet einerseits ihre volle Wirkung, wenn sie von der Innenpolitik unterstützt wird. Das bedeutet, dass antizipiert Regulierungen abzubauen sind, damit die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann. Andererseits entfaltet die Aussenpolitik nur dann ihre volle Wirkung auf den Wohlstand unseres Landes, wenn sie die innenpolitischen Bedürfnisse unterstützt.

Bekanntlich ist Aussenpolitik Interessenpolitik, wobei sich gleichsam die Frage stellt, was denn unsere Interessen sind. Wenn sich in jüngster Zeit vermehrt Bruchlinien auftun zwischen den divergierenden Interessen, so ist das sehr bedauerlich. Der Bundesrat sollte im Interesse der Schweiz rasch eine Klärung in dieser Frage herbeiführen. Das Erfolgsrezept für die Aussenpolitik ist Verlässlichkeit, Berechenbarkeit und Kontinuität – und das sowohl nach innen wie auch nach aussen. Gerade wenn die Aussenpolitik primär Dienstleister ist und weniger eine eigenständige Agenda verfolgt, ist und bleibt sie die Schlüsselpolitik, sie ist dann eben der Türöffner oder rollt den roten Teppich für all die anderen Politikbereiche aus. Die Erwartungshaltung anderer Staaten an uns ist aufgrund unserer Neutralität, der Guten Dienste und der Vermittlungen gross. Es bleibt dabei die Gefahr, dass wir vermehrt eine nachfragegesteuerte Aussenpolitik betreiben.

Wir sind dem Bundesrat ausserordentlich dankbar, wenn unsere Aussenpolitik eigenständig und authentisch bleibt. Dass dem so ist, bekräftigte er in der vergangenen Berichtsperiode mit der Weiterführung einer klaren strategischen Ausrichtung der Aussenpolitik in Erfüllung einer vom Parlament angenommenen Motion und der darauf gestützten Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 mit folgender strategischen Stossrichtung: Beziehungen zu den Nachbarstaaten, Beziehungen zur Europäischen Union, Stabilität in Europa und der Welt, strategische Partnerschaften ausserhalb Europas und globale Gouvernanz.

Dass im Rahmen der aussenpolitischen Strategie und der darauf abgestützten Prioritäten die Beziehungen zur EU im Berichtsjahr eine besondere Rolle einnahmen, bedarf keiner weiteren Erklärung. Eine erfolgreiche Aussenpolitik muss zwingend auf besondere Herausforderungen reagieren, reagieren können. Die personellen Ressourcen sind so zu planen, dass im Bedarfsfall rasch Kompetenzschwerpunkte gebildet werden können. Wir müssen aufgrund der instabilen politischen Verhältnisse in und um Europa vermehrt mit

AB 2016 N 38 / BO 2016 N 38

akuten Ereignissen rechnen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung



konzentrierten sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union 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 und längerfristig zu konsolidieren.

Die im Februar mit der Europäischen Kommission aufgenommenen Konsultationen über den freien Personenverkehr intensivierten sich in der zweiten Jahreshälfte. Die Schweizer Verhandlungsstruktur wurde verstärkt – spät, vielleicht zu spät. Es zeigte sich einmal mehr: Wer nicht führt, wird geführt oder manchmal auch verführt. Die Ideen rund um die Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung und die vermeintlichen Lösungen schossen in allen Farbausprägungen aus dem Boden wie die Tulpen im Frühling. Wer je Verhandlungen geführt hat, weiss auch, dass dadurch die eigene Position kaum gestärkt wird.

Die sektorielle Aussenpolitik durch die einzelnen Departemente ist auch nicht gerade geeignet, die Verhandlungsposition der Schweiz zu stärken oder die eigenen Interessen oder Trümpfe am richtigen Ort zum richtigen Zeitpunkt in die Waagschale zu werfen.

Die Verhandlungen über die institutionellen Fragen wurden in der zweiten Jahreshälfte ebenfalls wieder aufgenommen. Bevor hier der Weg in eine Sackgasse führt, dürfen alternative Lösungen mit einem Schiedsgericht nicht ausser Betracht gelassen werden.

Prioritär scheint uns aber eine Lösung für den freien Personenverkehr im Einklang mit dem Verfassungsartikel. Das ermöglicht die Ausweitung des Abkommens über die angepasste Personenfreizügigkeit auf Kroatien und die Teilnahme an Horizon 2020 nach 2016. Wir würden es sehr begrüßen, wenn der Bundesrat bald die notwendigen Entscheidungen treffen und die Marschrichtung vorgeben würde, wohl wissend, dass praktisch jede wirksame Lösung ein gewisses Risiko beinhaltet. Die Fortführung der Ungewissheit ist aber für unser Land, ist für unsere Wirtschaft auch keine Lösung. Ich betone es nochmals gerne: Der bilaterale Weg ist für uns zentral.

Die FDP-Liberale Fraktion begrüsst es ausdrücklich, dass der Bundesrat nebst dem Schwerpunktthema Europa weiteren strategischen Partnerschaften und globalen Themen grosse Aufmerksamkeit schenkt. Die Welt verändert sich, und wir sind mittendrin. Stehenbleiben oder Veränderungen erst annehmen, 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 Garantie für das Erfolgsmodell Schweiz. Erfolge müssen immer wieder von Neuem erarbeitet werden, sprich, die Voraussetzungen dafür müssen geschaffen werden. Nach der Stagnation in der WTO und der Zeit der diese Situation kompensierenden Freihandelsabkommen zeichnet sich ein neuer Trend ab, nämlich zu Freihandelsabkommen, die wesentlich umfassender sind, sowohl inhaltlich wie geografisch. Das Herausfordernde bis Gefährliche daran ist, je nach Position, dass es bei diesen Partnerschaften einerseits darum geht, für die Beteiligten Vorteile zu schaffen. Andererseits geht es strategisch auch darum, andere Länder auszugrenzen oder wirtschaftlich zu isolieren. Wir sind gut beraten, wenn wir diese Entwicklung mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen.

Gut gewählt ist auch das Schwerpunktthema des Berichtes: "Engagement der Schweiz für die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht". Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen sind leider in mehreren Staaten in allen Weltregionen immer noch oder wieder vermehrt an der Tagesordnung. Die Kriege, wenn man das so nennen will, in Syrien, in Irak und in Südsudan zeigen ein Ausmass an Menschenrechtsverletzungen, das für uns unvorstellbar ist. Die daraus folgende Massenflucht hat nebst der fast unerträglichen menschlichen Tragödie das Potenzial, ganz Europa politisch und in der Folge vermutlich auch wirtschaftlich zu destabilisieren. Wir müssen bei der internationalen Zusammenarbeit vermutlich vermehrt Mittel in den humanitären Bereich verschieben.

Abschliessend danke ich im Namen der FDP-Liberalen Fraktion für den sehr guten Bericht, für die umfassende und gute Arbeit. Ich danke sowohl dem Bundesrat wie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Je ne sais pas si c'est le contenu de ce rapport ou l'heure relativement matinale qui explique ceci, mais je trouve votre conseil terriblement calme aujourd'hui. Poursuivez ainsi, c'est très agréable, car je ne suis pas vraiment habitué à ce silence dans cette salle. Je ne sais pas si c'est Madame la présidente qui a cet impact sur vous mais, dans tous les cas, c'est suffisamment remarquable pour être précisément souligné par le Conseil fédéral.

Le Rapport de politique extérieure 2015 porte sur une année, mais il porte sur la dernière année de la précédente législature. Par conséquent, il permet de se projeter dans la législature que nous venons de commencer, avec d'ailleurs une nouvelle stratégie qui fait l'objet d'une brochure à votre disposition depuis aujourd'hui – j'y reviendrai. Nous revoyons donc la stratégie de politique étrangère tous les quatre ans et le faisons dès le début de la législature, pour être en phase avec les défis des années à venir particulièrement compliqués et parfois



difficiles à saisir.

Quatre priorités avaient été données pour la législature 2012–2015: les pays voisins, l'Union européenne, la sécurité – et nous avons précisé, en 2012, qu'il s'agissait tout particulièrement de la sécurité en Europe et à proximité de l'Europe, ce qui s'est révélé être plus réaliste que prévu –, et les partenariats stratégiques et globaux. Tout s'est déroulé autour de ces quatre thèmes, dans un monde particulièrement contrasté. On peut dire que l'environnement a été un peu en clair-obscur.

Si l'on prend le côté obscur, il s'agit des crises et des conflits qui ont marqué la période, en particulier dans les régions voisines de l'Europe, au sud et à l'est. La gestion de ces crises est actuellement particulièrement ardue pour la communauté internationale en raison de la fragmentation du monde, lequel est devenu multipolaire. Elle est aussi particulièrement ardue en raison du fait que l'ordre, en général, et les principes établis sont remis en cause, parce qu'il y a de plus en plus de rivalités régionales, en résumé, à cause du retour massif de la géopolitique dans le monde d'aujourd'hui.

Ces crises sont accompagnées d'une très grande détresse humanitaire. On peut en parler ici de manière désincarnée, mais dans la réalité toutes ces crises sont accompagnées d'une détresse humanitaire de plus en plus grande, qui fait d'ailleurs qu'on se retrouve dans une situation, pour ce qui concerne la détresse des migrants forcés par exemple, qu'on n'avait plus connue depuis la Seconde Guerre mondiale. Les besoins humanitaires sont très importants et les crises qui sont survenues aux portes de l'Europe, et même un peu en Europe, ont touché massivement l'Europe par leurs conséquences. On a parlé des réfugiés – on y reviendra –, mais il y a aussi toute la question du terrorisme et des attentats qui ont touché l'Europe, et qui mettent en difficulté et en danger le continent européen.

Le conflit persistant en Syrie a joué un rôle majeur dans ces évolutions négatives. Il faut être très clair: la priorité des priorités doit être aujourd'hui la paix en Syrie. Il n'y a pas de droit à l'erreur et de droit au renvoi à plus tard dans ce dossier. C'est pour cela que la Suisse s'engage sur plusieurs fronts et sous plusieurs formes dans la question de la paix en Syrie.

Voilà pour le côté obscur. Je pourrais résumer le côté clair en une phrase: l'opiniâtreté est de plus en plus en forte dans la diplomatie. Je crois que l'opiniâtreté dans la diplomatie, c'est ce qui permet d'apporter de la luminosité dans une période particulièrement difficile. Grâce à la diplomatie, il y a des progrès, opiniâtement obtenus, comme l'accord sur le programme nucléaire iranien, comme l'Agenda 2030 de

AB 2016 N 39 / BO 2016 N 39

L'Organisation des Nations Unies et l'accord sur le climat, comme en Syrie malgré tout, puisqu'on voit maintenant que les efforts diplomatiques, après de longues périodes d'échec, commencent à donner un bout d'espoir, précisément une lueur d'espoir. C'est fragile, mais les pourparlers de paix devraient recommencer ces tout prochains jours, à Genève une fois encore, et, cette fois-ci, il faut que ce soit la bonne.

Il y a aussi d'autres endroits dans le monde, dont on parle peu dans ce débat. Je citerai par exemple la Colombie, le Sri Lanka, ou encore le Myanmar, qui ont connu des progrès au cours de ces derniers mois. Ce sont autant d'endroits où la diplomatie suisse a également pu intervenir.

Ces nombreuses crises touchent aussi directement notre pays. Et on attend passablement de la Suisse. Cela a été dit à plusieurs reprises, la Suisse est un pays modeste, qui n'a pas toujours tous les moyens nécessaires. C'est vrai. Cependant, notre pays est en mesure de tenir une position toute spécifique, de par sa neutralité, son impartialité, ce qui lui confère une certaine crédibilité sur la durée, qu'il faut préserver, dans le cadre de la politique que mène notre pays de par le monde. On peut déjà en tirer un enseignement au passage de la législature 2012–2015 à celle de 2016–2019, par le biais de notre engagement pour la promotion de la paix, pour la coopération au développement, pour l'aide humanitaire. Notre pays peut – et doit – contribuer fortement, spécifiquement, à la paix et à la sécurité dans ce monde.

Vous l'avez dit, les moyens dont on dispose n'augmentent pas toujours très fortement. Mais soyons très clairs ici aussi: les moyens pour la coopération internationale ont fortement augmenté pendant plusieurs années. C'était le souhait du Parlement. Si l'on entre aujourd'hui dans une période plus stable en termes de moyens financiers, cela ne signifie pas pour autant qu'on ne peut pas améliorer encore un certain nombre d'engagements pris par notre pays. A titre d'exemple, je mentionnerai le dernier engagement en date, à savoir l'intervention de la Suisse, non pour une médiation – car il n'y avait pas de souhait en ce sens –, mais pour une représentation mutuelle des intérêts entre l'Iran et l'Arabie saoudite. Cette représentation n'impliquera pas forcément beaucoup de moyens financiers. En revanche, ce nouvel engagement, à nouveau spécifiquement suisse, peut s'avérer important dans le cadre de l'analyse et de la réalité géopolitiques.

Les crises, les conflits au Moyen-Orient et en Afrique ont provoqué la crise des réfugiés en Europe. La Suisse participe aux efforts continentaux de collaboration pour essayer de gérer cette crise. Mais, surtout, nous in-



tensions nos efforts sur place, qui s'ajoutent aux efforts politiques visant à résoudre des conflits. Cela passe par la Genève internationale, le soutien à l'ONU, la mise à disposition d'experts. Depuis le début de la crise et compte tenu de ce qui a été annoncé pour cette année 2016 et les dépenses qui vont être faites progressivement, la Suisse a investi 250 millions de francs dans la crise syrienne; 250 millions de francs pour l'aide humanitaire en lien avec le conflit syrien, en Syrie et dans les pays proches. Il s'agit ici d'apporter bien sûr une aide d'urgence. Il s'agit d'aide d'urgence humanitaire mais les aspects liés au développement, par l'intervention humanitaire, sont également présents.

Souvent, les bénéficiaires sont des personnes qui vivent dans des camps et, dans les camps de réfugiés syriens, certaines y vivent depuis plusieurs années. Souvent, dans ces camps, des enfants naissent, de jeunes enfants vont à l'école et des adolescents essaient de suivre une formation. On ne doit donc pas simplement établir des camps où de l'eau arrive par camion et où de temps à autre quelqu'un vient donner un cours, mais des camps où l'on crée des réseaux d'eau, où l'on reconstruit des écoles et où l'on travaille sur la durée. C'est plus que de l'aide humanitaire d'urgence qui est apportée avec ces moyens.

Il faut en tirer un autre enseignement, en s'attaquant beaucoup plus encore aux sources premières des migrations. Il faut s'attaquer à la guerre, à la pauvreté et au manque de perspectives. Nous allons intensifier nos activités dans ces domaines ces prochaines années, même si les moyens ont été stabilisés. Ce sont une mobilisation et une synergie, augmentées des différents instruments, qui peuvent permettre d'obtenir des résultats, même dans une période où les finances ne permettent pas sans autre des développements importants.

Par exemple, la prévention de l'extrémisme violent va être une des grandes priorités de ces prochaines années, pour agir en particulier contre le terrorisme mais aussi pour trouver par la même occasion des perspectives, des alternatives, à la simple et bête violence. Nous allons non seulement soutenir les actions au plan national, mais également les actions de l'ONU en matière de prévention de l'extrémisme violent, en particulier par l'organisation d'une conférence de concrétisation du plan des Nations Unies qui aura prochainement lieu, à Genève précisément.

Revenons brièvement aux activités par axe stratégique et, tout d'abord, à la question des pays voisins. De 2012 à 2015, nous avons fortement augmenté les contacts. Vous avez raison de dire que des rencontres ne signifient pas nécessairement des progrès. Mais, sans rencontres, il n'y a pas de compréhension mutuelle. Ce sont donc ces rencontres à tous les niveaux, dans les pays voisins et en Suisse, par la venue de responsables des Etats voisins, qui sont importantes pour améliorer cette compréhension.

En ce sens, l'année 2015 a été une confirmation de toute la législature. Il y a eu la visite de la chancelière allemande, Madame Angela Merkel, il y a eu la visite d'Etat du président français, Monsieur François Hollande. Ces visites ont eu lieu après celles des représentants de l'Italie et de l'Autriche. Il y a donc une intensification importante de ces contacts, avec quelques résultats comme les négociations achevées sur l'imposition des frontaliers avec l'Italie, comme des solutions trouvées pour tous les points ouverts concernant l'aéroport binationnel de Bâle-Mulhouse. Dans ce dernier cas, il faudra vraisemblablement passer un accord entre les deux pays pour la fiscalité directe des entreprises – l'accord de principe existe entre les deux gouvernements; si on arrive à signer un tel accord, ce problème difficile sera réglé. Beaucoup d'emplois sont en jeu pour la Suisse et pour la France.

Il y a le renforcement de la coopération transfrontalière, spécialement avec l'Italie, grâce à l'exposition universelle de Milan. La Suisse et le Parlement ont cru en premier à cette exposition qui était très critiquée; elle a finalement permis de mettre en avant une certaine italianità et aussi des thèmes très importants qui ont été traités de manière originale, notamment par le stand helvétique.

Puis, évidemment, il y a la politique européenne, qui a été au centre de tous les contacts avec nos voisins. La politique européenne était le deuxième axe de la stratégie précédente. La Suisse est au cœur de l'Europe et elle va le montrer de manière particulièrement concrète cette année avec l'ouverture du tunnel ferroviaire de base du Saint-Gothard. C'est quelque chose de fondamental, c'est quelque chose de particulièrement important pour la Suisse et pour tout le continent. Et, conformément à la stratégie, nous avons intensifié les contacts pendant toute la période. En 2014 et 2015, il a fallu gérer la relation avec l'Union européenne en lien avec la votation du 9 février 2014. Nous avons revu l'objectif stratégique: il consiste dorénavant à mieux gérer la migration européenne dans l'intérêt de la Suisse et, en même temps, à maintenir et à développer la voie bilatérale. Nous avons expliqué ce que voulait la Suisse, sa situation particulière; nous avons cherché à ouvrir des négociations avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes; nous avons trouvé des solutions, parfois à court terme, sur des sujets comme le protocole croate ou l'Europe de la recherche – il s'agit donc maintenant de trouver des solutions à plus long terme; nous avons relancé les négociations institutionnelles et noué des relations avec les nouvelles autorités de l'Union européenne, surtout au début de l'année 2015.



Nous avons par ailleurs renforcé la structure de conduite de l'ensemble des négociations avec l'Union européenne. En décembre, nous avons précisé la stratégie du Conseil

AB 2016 N 40 / BO 2016 N 40

fédéral, qui consiste à rechercher, en priorité, une clause mutuellement agréée permettant de garantir la sécurité du droit. Il s'agit donc d'une clause de sauvegarde qui serait acquise aussi bien pour la Suisse que pour l'Union européenne. Ce serait une solution gagnant-gagnant, qui permettrait d'assurer la sécurité du droit. Si les résultats des négociations ne le permettent pas d'ici ce printemps, et compte tenu du débat britannique, ce ne sera pas possible de conclure le sujet pour l'instant. Dans ce cas, le Conseil fédéral a annoncé qu'il enverrait le dossier au Parlement en prévoyant une clause unilatérale, mais qu'en parallèle il maintiendrait les discussions intensives avec la Commission européenne, de manière à retravailler la clause mutuellement agréée et à la réintroduire, si on y arrive, cet été encore, dans le débat parlementaire. Nous déciderons ce vendredi si nous confirmons la stratégie qui a été communiquée au début du mois de décembre et nous nous prononcerons simultanément sur la signature du Protocole III concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie, dans la mesure où nous continuons, précisément, de viser la clause mutuellement agréée.

Le troisième axe concerne la stabilité en Europe et dans les zones fragiles du monde. Ce domaine a gagné en importance. J'ai déjà évoqué l'exemple syrien. Nous sommes intervenus entre l'Iran et les Etats-Unis ainsi que dans toute une série de régions du monde. Une vingtaine de facilitations de négociations sont en cours, concernant, par exemple, le Myanmar, le Soudan du Sud, les Philippines ou la Colombie.

En Ukraine, la Suisse reste engagée, après la fin de son travail en tant que présidente de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, au sein de la troïka de l'OSCE. Nous soutenons la gestion de crise de l'OSCE. Toute une série de personnes sont engagées dans des postes à responsabilité dans ce dossier. Nous avons aussi, sur le plan bilatéral, revu toute notre stratégie de collaboration avec l'Ukraine, et nous sommes le seul pays, grâce à l'impartialité de la Suisse, qui constitue sa spécificité, à avoir pu envoyer, l'année dernière, des convois humanitaires de part et d'autre de la ligne de contact.

Un autre enseignement à tirer dans un avenir immédiat est le rôle important que continuera de jouer l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Elle va demeurer un domaine d'action essentiel ces prochaines années parce qu'il s'agit de retrouver une stabilité dans la sécurité coopérative de notre continent, laquelle a été sérieusement mise à mal durant ces dernières années.

Le Conseil de l'Europe est un domaine également important. J'aimerais évoquer un aspect spécifiquement suisse. Il y a quelques semaines, le Conseil de l'Europe a lancé une mission en Crimée pour le monitoring des droits de l'homme, avec l'accord de l'Ukraine et de la Russie. A la tête de cette mission se trouve un ambassadeur suisse, à nouveau, lequel a pu obtenir la confiance des deux parties pour pouvoir faire son travail. C'est la première fois qu'est déployée une telle mission en Crimée depuis les événements qui ont marqué cette région au cours des dernières années. Il est important que nous puissions être actifs en la matière et essayer, petit à petit, de dessiner une voie pour l'avenir de la Crimée.

Au chapitre de la sécurité, j'aimerais évoquer encore l'importance du droit international, tout spécialement des droits de l'homme et du droit international humanitaire; nous en avons fait le chapitre prioritaire l'année dernière. Nous avons lancé au début de l'année la nouvelle stratégie des droits de l'homme du Département fédéral des affaires étrangères. Très brièvement, il existe trois axes stratégiques. Le premier concerne l'universalité, puisque les droits de l'homme sont universels. Or, il faut réaffirmer cette universalité qui va de moins en moins de soi. Le deuxième est le respect des droits de l'homme, actuellement l'élément le plus important. Ce ne sont pas de nouveaux droits, de nouveaux standards et de nouvelles réglementations qui sont importants, mais c'est le respect des droits existants et des engagements pris en la matière. Le troisième axe stratégique est l'implication. Il faut impliquer tous les acteurs concernés, y compris les acteurs non étatiques, ce qui signifie des efforts différents de ceux faits par le passé. Rendre opérationnelle la stratégie des droits de l'homme passe par le bilatéralisme, notamment les dialogues bilatéraux sur les droits de l'homme, ainsi que par le multilatéralisme, avec l'engagement dans les différents forums et notamment au Conseil des droits de l'homme, lequel a entamé hier une nouvelle session. Cela nécessite aussi des plans d'action, comme celui que nous connaissons sur l'extrémisme violent, ainsi que la prise en compte des droits de l'homme dans tous les chapitres de la politique extérieure, donc la recherche d'une cohérence accrue en la matière.

J'aimerais encore évoquer notre engagement dans l'initiative pour essayer de créer un forum permettant de mieux respecter le droit international humanitaire. C'est dans le cadre du Comité international de la Croix-Rouge que nous nous engageons en la matière. A la fin de l'année passée, il n'y a pas eu de consensus au sein de la communauté internationale pour créer ce forum, mais il y a eu un accord pour donner à la Suisse



le mandat de négocier les modalités d'un tel forum avec les Etats. Si on y arrive – ce qui sera très difficile –, cela constituera à mon avis un progrès particulièrement important pour le monde, compte tenu de la difficulté actuelle à faire respecter le droit international humanitaire dans les conflits. Je pense particulièrement aux bombardements d'hôpitaux civils dans plusieurs régions de conflits ces derniers temps.

Toujours au chapitre de la stabilité, j'aimerais évoquer la coopération au développement. L'année passée, c'était essentiellement l'Agenda 2030 pour le développement durable. Nous avons fixé les priorités des priorités, à savoir dans les domaines de l'eau, de la santé, de l'égalité et de la paix, et nous avons lancé, particulièrement dans le domaine de l'eau, plusieurs initiatives, notamment un panel de haut niveau sur la question de l'eau et de la paix.

Le quatrième axe stratégique est le renforcement des partenariats stratégiques et globaux. Dans le rapport, il y a en particulier le chapitre spécifique sur l'Asie, demandé dans un postulat Aeschi, qui montre à quel point cette région est importante pour le développement économique de notre pays aussi, puisque 80 pour cent de la croissance mondiale de la classe moyenne de ces prochaines années se situe dans la région Asie-Pacifique. Nous avons développé une stratégie là aussi.

Pour résumer, en gros, premièrement, nous avons intensifié les relations bilatérales avec tous les pays – donc nous voulons avoir des relations bonnes et dynamiques avec tous les pays de cette zone; deuxièmement, nous avons intensifié les relations avec les organisations régionales, en particulier celles des pays de l'Asie du Sud-Est; troisièmement, nous maintenons les efforts en termes de solidarité, c'est-à-dire que, dès qu'il y a des besoins humanitaires, des catastrophes, dans cette région en particulier, la Suisse souhaite pouvoir agir rapidement. J'ajouterai un point: c'est aussi un oeil sur les questions sécuritaires, qui ne sont pas à négliger dans la région Asie-Pacifique.

S'agissant de nos activités à l'ONU, j'aimerais rappeler très brièvement que nous avons pris une série de responsabilités. La Suisse est à nouveau au Conseil des droits de l'homme depuis le début de cette année et elle assume la vice-présidence du Comité Ecosoc. Pour ce qui concerne le rôle de la Suisse en tant qu'Etat hôte, il y a toute la question de la Genève internationale qui offre non seulement un réseau pour parler des thèmes globaux, mais qui est aussi un lieu de résolution des crises, l'esprit de Genève étant toujours un élément qui peut jouer un rôle déterminant dans les moments les plus difficiles de notre communauté internationale. Une décision importante a été celle prise en fin d'année par l'Assemblée générale de l'ONU d'accepter la rénovation du Palais des Nations. Enfin, la Suisse a obtenu d'accueillir le secrétariat général du Traité sur le commerce des armes, qui s'installera à Genève.

Je terminerai par quelques éléments concernant la nouvelle législature qui commence. Il n'y a pas de grands

AB 2016 N 41 / BO 2016 N 41

bouleversements dans la nouvelle stratégie de politique extérieure, mais des accents, des éléments d'adaptation. Il y aura quatre grandes priorités.

La première priorité concerne l'Union européenne et tous les Etats membres de l'Union européenne. Nous maintenons notre priorité sur les pays voisins, mais nous l'intégrons dans la volonté du Conseil fédéral d'avoir des relations intensifiées avec tous les pays de l'Union européenne, puisque tous joueront un rôle clé dans les décisions à venir.

La deuxième priorité, c'est la relation avec les partenaires dans le monde. Ce sont des partenariats stratégiques dans l'intérêt du pays et dans la discussion sur les thèmes globaux.

La troisième grande priorité a trait à la paix et à la sécurité. Ces deux éléments vont encore gagner en importance dans l'engagement de la Suisse.

La quatrième priorité, c'est le développement durable et la prospérité, avec, en particulier, l'engagement de la Suisse pour un monde sans pauvreté, en paix, et qui ouvre des perspectives durables pour le maximum de personnes.

Cette stratégie 2016–2019 va se décliner avec votre collaboration et la publication de deux messages. Tout d'abord, il y aura le message sur la coopération internationale 2017–2020, avec en effet une stabilisation financière. Mais, pour la première fois, il intégrera tous les crédits-cadres pour accroître les effets de synergie, y compris celui relatif à la sécurité humaine. Ensuite, il y aura le message concernant la rénovation du Palais des Nations, mais aussi celles de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Organisation internationale du travail. C'est une période essentielle dans le virage que doit prendre la Genève internationale vers sa future place dans la gouvernance mondiale.

Je vous remercie par avance des débats que nous aurons sur ces sujets très concrets.

Béglé Claude (C, VD): Monsieur le conseiller fédéral, je vous remercie de cet exposé très clair. Concernant



la décision que vous serez appelé à prendre vendredi, il y a, on le sait tous, une certaine difficulté à concilier l'annonce d'une décision unilatérale relative à une clause de sauvegarde et les négociations avec l'Union européenne, celle-ci ayant choisi de ne pas prendre de décision avant que ne soit connue la décision britannique, d'où ma question.

Peut-on maintenir les deux critères avec une pondération égale ou ne serait-il pas préférable de gagner du temps pour négocier plus sereinement une fois la décision britannique tombée?

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Monsieur Béglé, le Conseil fédéral décidera vendredi, donc je ne veux pas préjuger de la décision. Mais en admettant qu'il confirme la stratégie actuelle, donc qu'il envoie le dossier au Parlement, ce que je peux dire à ce stade, c'est que compte tenu du fait que l'on n'a pas encore d'accord sur une clause de sauvegarde mutuellement agréée, la clause que vous aurez à traiter sera évidemment unilatérale. C'est une lapalissade.

Pourquoi? Parce que la Suisse a un système institutionnel propre et dont on doit comprendre aussi à l'étranger qu'il mérite le respect, et si le Parlement peut et veut traiter du sujet dans des délais raisonnables, compte tenu du délai fixé par l'article constitutionnel 121a accepté par la population en 2014, le délai court à partir de maintenant. Il faut maintenant remettre le dossier au Parlement. Le Parlement est libre ensuite de décider si, en effet, il est plus sage de suspendre certains aspects du dossier, par exemple de n'en traiter peut-être qu'une partie, d'en suspendre d'autres, voire de renvoyer une partie du dossier au Conseil fédéral. C'est évidemment le droit le plus strict du Parlement. Mais, pour des raisons institutionnelles, le Conseil fédéral a estimé jusqu'ici, et il va encore en faire l'analyse vendredi, que le respect du Parlement était fondamental.

Cela dit, nous continuons en effet de penser que, sur le fond, la discussion vers une clause mutuellement agréée est la seule solution qui permettra aux deux parties d'avoir une position positive. Il s'agit de la seule solution vraiment positive, et il serait donc souhaitable que, rapidement, après le débat britannique, il y ait un tel accord entre l'Union européenne et la Suisse, ce qui permettrait, par un message additionnel, par exemple, que le débat soit mené au Parlement.

C'est la position actuelle de la Suisse, d'autant qu'il n'y a pas de certitude d'arriver à une clause mutuellement agréée. Par conséquent, le fait d'attendre jusqu'en été ne garantirait pas nécessairement que le Parlement sera saisi d'une clause mutuellement agréée, d'où la position actuelle de la Suisse. Par ailleurs, il s'agit évidemment d'informer et d'expliquer la position de la Suisse, ce que nous avons fait depuis longtemps. Rien qu'hier, j'ai eu des contacts avec la présidence hollandaise de l'Union européenne, un bref échange avec mon homologue français, mais également avec les Belges et les Portugais. Ce matin, j'ai même eu un échange de messages avec Madame Mogherini, haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne. Les choses sont en cours; la position de la Suisse est néanmoins connue.

On peut évidemment s'attendre à certaines réactions et celles-ci sont essentiellement liées au débat relatif à la Grande-Bretagne. S'il y a des réactions à l'égard de la Suisse, c'est surtout un message lié à ce débat, dans lequel nous n'entrons pas en matière, car nous estimons que la position de la Suisse est très différente de celle de la Grande-Bretagne.

Nous ne sommes pas un Etat membre de l'Union européenne, la Grande-Bretagne en est un. Elle discute très largement de thèmes comme la subsidiarité et l'avenir des différents Etats membres en fonction de leur position, notamment à l'égard de l'euro, et cela ne concerne pas notre pays. La partie relative à la libre circulation peut être un domaine commun du débat, mais, là aussi, ce qui est en discussion entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne concerne les prestations sociales, alors que la demande relative à l'article 121a de la Constitution, pour laquelle le Conseil fédéral doit maintenant trouver une solution, ne traite pas de cette question, mais de celle de la migration et de la libre circulation en termes quantitatifs, et de la gestion autonome de cette question, ce qui est totalement différent.

Sommaruga Carlo (S, GE): Monsieur le conseiller fédéral, vous venez de le répéter: la décision de présenter au Parlement une clause unilatérale – puisque nous ne sommes pas encore en mesure de le faire avec une clause d'interprétation bilatérale –, constituera un message négatif et suscitera des réactions. Qu'elles soient liées à la question de la Grande-Bretagne ou à l'attitude de la Suisse, c'est encore autre chose. N'y a-t-il pas aujourd'hui une possibilité pour le Conseil fédéral de lancer simultanément un message positif, en concrétisant, comme je l'évoquais tout à l'heure dans mon intervention, la ratification du Protocole III concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie?

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Oui. (*Hilarité*)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2016 • Zweite Sitzung • 01.03.16 • 08h00 • 16.009
Conseil national • Session de printemps 2016 • Deuxième séance • 01.03.16 • 08h00 • 16.009



*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*

AB 2016 N 42 / BO 2016 N 42

